

SCRITTI DI MEUCCIO RUINI

LA NOSTRA E LE CENTO
COSTITUZIONI DEL MONDO

COME SI È FORMATA
LA COSTITUZIONE



MILANO - DOTT. A. GIUFFRÈ - EDITORE - 1961

*

TUTTI I DIRITTI SONO RISERVATI

*

P R E M E S S A

Comincio con una confessione. I miei scritti e discorsi sulla costituzione non possono avere e non hanno valore teorico e scientifico. Possono servire come documenti per seguire la via di formazione del testo costituzionale.

Si possono distinguere in tre momenti o parti: 1) come si è formata la nostra costituzione; 2) commenti per la sua applicazione; 3) problemi aperti.

I.

Come nasce la nostra costituzione; si può distinguere così:

1) Verso la Costituente: studi di avanguardia e di preparazione. Mi ero, anche sotto il fascismo, preoccupato di problemi costituzionali. Fino ad allora, per quasi un secolo, lo statuto albertino si era prestato alle più varie interpretazioni ed applicazioni. Mentre eminenti studiosi si rinserravano nella teoria pura del diritto, e non affrontavano la sostanza dei problemi concreti, correnti reazionarie si attenevano alla formulazione arcaica del testo venerando; e non si voleva d'altro lato scorgere ostacoli cartacei, insuperabili ad ampie attuazioni ed a riforme politiche ed economiche.

Fu quando il fascismo non ebbe più riguardi neppure formali, ed insieme a paesi cugini smantellò l'ordinamento parlamentare per imporne uno autocratico e totalitario, fu allora che si sentì il bisogno di sostituire alla fittizia una costituzione vera, nuova. Se ne parlò nel comitato nazionale della resistenza, al Laterano; ed io stesi, per mia riflessione e per scambi di idee coi compagni di lotta, uno schema di appunti. Non era destinato alla pubblicazione. Quando venne la liberazione ed il comitato diventò governo, si doveva porre mano alla costituzione nuova; ed io consentii che gli appunti fossero pubblicati, ripeto, non per il loro valore (Orlando e De Nicola li hanno giudicati con troppa benevolenza), ma perchè potessero servire, ed erano un documento, forse il più ampio,

ai lavori della Costituente. Pur non essendo, e non potevano essere, una anticipazione ed un presagio di ciò che fu poi la nostra costituzione, delineavano prospettive di soluzione; quali si presentavano — vi è almeno una continuità di pensiero — a chi ebbe poi il grave compito di presiedere i settantacinque ed i lavori di redazione del testo definitivo.

2) Alla Costituente. Ai lunghi mesi di clausura lateranense nei quali, mentre si organizzava la resistenza, si pensava all'avvenire del paese anche per la sua costituzione, succedè il periodo aperto ed attivo della liberazione, e poi della ricostruzione. Si doveva ricostruire alle basi anche l'ordinamento costituzionale.

Fu per me il lavoro più intenso; in una stanza all'ultimo piano, presso una torricella di Montecitorio; poi nella commissione dei settantacinque, ed in aula; per più di un anno, ininterrottamente.

Capi di governo, parlamentari e studiosi di altri paesi non hanno in seguito disconosciuto che l'italiana fu oggetto di tenace preparazione. Ed è, non la perfetta, ma la meno imperfetta delle tre quasi gemelle costituzioni di Francia, d'Italia, della Germania di Bonn.

Nella nostra commissione lavoravano capi di gruppi politici e docenti di alta competenza. Era mio dovere cercare di coordinarne il lavoro. Furo-no inevitabili dissensi di idee; ma si manifestò una sostanziale convergenza nelle linee essenziali.

La relazione sullo schema di progetto, che stesi e presentai all'assemblea, senza averne data previa comunicazione ai settantacinque, ebbe il loro consenso.

Cercavo, nelle lunghe ed inevitabili discussioni anche in aula, di trovare le vie di accordi fra i costituenti e di possibili soluzioni.

Si inseriscono qui, nella raccolta, il mio discorso a chiusura della discussione generale; un altro dopo la discussione della prima parte; i due ultimi coi quali riferii sul testo definitivo e lo presentai al presidente Terracini per la votazione. Se chiudo gli occhi, mi sembra di udire ancora il canto dell'inno ai fratelli d'Italia, che si alzò a quel mio gesto dalle tribune, ove erano camicie rosse di garibaldini; noi costituenti ci alzammo in piedi ed unimmo la nostra voce; fu un momento di commozione che non dimenticherò mai.

E gli altri numerosi, troppo numerosi interventi coi quali ho partecipato ai lavori d'assemblea? I maggiori commenti al testo costituzionale, di Falzone, di Carullo, di Calamandrei e Levi ne danno notizia; e mi è rivolto l'invito di ripubblicare quegli interventi, dagli atti della Costituente. Ma come fare? Sarebbe un altro grosso volume. Si dà qui un elenco; rinviando, se sarà il caso, una loro non completa ma abbastanza estesa

pubblicazione addiettiva. Ripeto ancora: non per il loro valore intrinseco, ma perchè possano servire come uno dei fili di interpretazione del testo.

3) *Ai margini della Costituente. Il presidente dei settantacinque, che passava la maggior parte delle ore nelle commissioni, in assemblea ed in continui contatti a Montecitorio, trovò tempo per scrivere e pubblicare alcuni studi, nei quali — oltre a far conoscere i criteri basilari del lavoro in corso — sentì il bisogno di esprimere su alcuni punti riserve e rilievi personali; da membro della Costituente, piuttosto che da presidente e relatore.*

Si inseriscono qui tre degli studi: « come io pensavo la nostra costituzione » (al momento della sua preparazione); « il Parlamento nella costituzione » (che fa parte degli scritti sul centenario del parlamento, raccolti per iniziativa del presidente Gronchi); « la repubblica Italiana come Stato di diritto » (prolusione ad un corso di lezioni-conferenze a Milano).

Fra vari altri sono tentato di mettere il primo discorso col quale aprii, nella sua prima seduta, i lavori del senato della repubblica; voleva essere un ponte dalla costituzione, legge delle leggi, alle leggi di sua applicazione. Ed un altro che chiude e commenta una raccolta di giudizi espressi da parlamentari e docenti sulla nostra Costituzione. Ma non porteranno via troppo spazio?

4) *Le cento costituzioni del mondo. Per una valutazione complessiva e per la stessa applicazione della costituzione nostra, potrà servire uno studio inedito, che redassi quando fu varata, per uno sguardo alle altre costituzioni del mondo.*

Mentre si hanno finora notevoli raccolte e commenti del nostro testo, manca piuttosto una storia completa delle costituzioni nell'evo moderno, e della fase che si potrebbe dire contemporanea, aperta con la prima guerra mondiale del secolo. Dieci anni fa, quando scrivevo il mio studio, le costituzioni di Stati membri dell'O.N.U. erano una sessantina; prevedevo, ed intitolavo così, che sarebbero diventate cento. Quest'anno, 1960, siamo già arrivati a novantanove; tante sono ormai le nazioni — meglio dire gli Stati — membri dell'O.N.U.; alcuni minuscoli e neonati fra le genti di colore; altri sono colossi di cui fan parte federalmente Stati (negli U.S.A. sono cinquanta) che hanno anch'essi una carta costituzionale.

Senza pretesa di farne un vero e proprio quadro comparato, ho steso, dieci anni fa, studi d'insieme; dei quali intendevo pubblicare un riassunto; ma mi vengono rivolte richieste che siano pubblicati integral-

mente. Mancherebbe finora, e la mia non si atteggia ad essere, una disamina esauriente e sistematica di tutte le costituzioni del mondo.

Il mio scritto si ferma quando fu emanata la costituzione d'Italia, in un momento decisivo per la storia di tutte le costituzioni. Ma la storia non si è fermata qui; si sono avute successivamente numerose, e si continua ancora, carte costituzionali nuove. Sarebbe necessario prenderle in esame e seguirne le vicende e le rinnovazioni e le incertezze. Non mi sento coi miei più che ottant'anni di aggiornare lo scritto; ma ho raccolto dati ed elementi che tengo a disposizione di giovani che vogliono studiare il corso della storia costituzionale.

II.

Alla prima parte o gruppo di studi « come si è formata la nostra costituzione » ne segue un altro — che richiede un volume o tomo a sé — di « quaderni e commenti ».

1) Quando la costituzione veniva emanata, presi impegno con l'U. T.E.T di pubblicarne un commento sistematico; ma l'ho steso soltanto per quanto riguarda le « disposizioni fondamentali », ossia i primi dodici articoli. In Italia ed anche in Francia — vi è un primo manuale in Germania — mancano commenti completi per il testo costituzionale.

2) In una collana di « quaderni della costituzione » da me diretta ed edita da Giuffrè vi sono, insieme ad altri di docenti e di parlamentari, miei scritti su: « La costituzione nella sua applicazione »; « Il Parlamento e la sua riforma »; « La funzione legislativa: tecnica delle leggi e dei lavori parlamentari »; « Il referendum popolare e la revisione della costituzione »; « L'organizzazione sindacale ed il diritto di sciopero nella costituzione ».

Si trattava, pur risalendo a linee teoriche fondamentali, di considerare le vie pratiche per l'attuazione delle norme costituzionali. Alcuni di questi quaderni hanno destato attenzione.

3) Accanto ai quaderni stanno « commenti » ad articoli della costituzione; pubblicati in riviste. Commenti che tendono pur essi ad inserirsi nel quadro generale d'interpretazione delle norme e dell'ordinamento costituzionale. Preoccupazione costante è che la costituzione sia subito applicata; ma non mancano, ed erano inevitabili per i problemi aperti, sguardi all'avvenire ed alle difficoltà di attuazione.

Fra i commenti che si inseriscono o si riassumono vi sono, nell'ordine di numerazione degli articoli: « i rapporti dello Stato con la Chiesa

cattolica » (art. 7); « la costituzione e le leggi di pubblica sicurezza » (art. 13 e segg.); « la riforma agraria » (art. 44); « lo stato d'assedio ed i provvedimenti d'emergenza » (art. 77); « il bilancio dello Stato » (articolo 81: tema cui si riferiscono studi che ho pubblicato in vari tempi, e mie proposte di legge approvate dal parlamento; in via di approvazione; è un tema di cui mi sto occupando ancora, e darebbe luogo, di per sè, ad una raccolta piuttosto voluminosa). Riprendiamo l'elenco: « la controfirma ministeriale degli atti del capo dello Stato » (art. 89); « la fiducia parlamentare nel governo » (art. 95); « la pubblica amministrazione » (artt. 97-98); « Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro » (art. 99; tema su cui tornai più volte, quando fui, alla sua fondazione, chiamato a presiedere il Consiglio); « Il Consiglio di Stato e la Corte dei conti » (art. 100); « i tribunali militari » (art. 109); « la riorganizzazione del partito fascista » (disposizione finale XII) e « l'avocazione dei beni dei Savoia » (disposizione finale XIII).

Commenti stesi in varie occasioni; e non sono formalmente uniformi; nè pretendono di essere contributi scientifici; cercano di tener conto, come è necessario ed inevitabile, — oltrechè delle questioni di principio —, del « ponte fra la teoria e la prassi »; è una mia costante preoccupazione mentale.

Dormono fra le mie carte alcune prime stesure per commenti ad altri articoli, come preparazione per la trattazione generale, che non vide e non vedrà mai la luce.

III.

Ed ecco la terza parte degli studi sulla costituzione; che mi desta ancor maggiori problemi e preoccupazioni. Potrei intitolarli « problemi aperti »; non ne mancano impostazioni e profili anche nelle altre due parti; ma qui assumono un ruolo determinante. Senza giuocare sui tre tempi, si potrebbe dire che, mentre la prima parte guarda per la formazione della costituzione al passato, e la seconda al presente per la sua attuazione, la terza è rivolta piuttosto all'avvenire. Nell'affermare che si deve fare tutto ciò che è possibile per attuarla, si chiede: che cosa sarà della nostra costituzione domani? (Sono punti di vista che interferiscono fra loro; in uno scritto... semi-filosofico di mia giovinezza notavo che « non si può vivere e capire il presente se non si tien conto del passato, ed ancor più, perchè tutto tende ad esso, dell'avvenire »).

« Nella ricorrenza decennale di promulgazione della costituzione »:

fra i discorsi e scritti raccolti dal comitato nazionale per la celebrazione da parte delle due camere (a cura, soprattutto di D'Antonio) venne nel primo volume inserito il discorso col quale avevo presentato il testo definitivo alla Costituente; ebbi poi incarico dal comitato di chiudere con un mio studio — « lineamenti e problemi aperti » — gli atti del secondo e terzo volume e mi fu pure affidata la direzione del quarto, che ricostruisce « i precedenti storici della costituzione » (ed ebbe l'efficace collaborazione di Falzone, Giannini, Maccanico ed altri valenti).

Fra i miei studi pubblicati in riviste è « La costituzione e la società di domani », sempre nell'anno del decennale. Altri scritti ancora inediti, e qui si affacciano più direttamente problemi aperti: « come deve essere attuata la nostra costituzione » e « se è in crisi... »; « riesame e previsioni ».

Sarebbe necessario il riesame in via sistematica per accertare: a) quali norme costituzionali sono realmente applicate; b) quali altre norme possono e debbono essere senza indugio applicate; c) o richiegono integrazioni legislative e regolamentari. E per considerare come e perchè la costituzione d'Italia non è, in non piccola parte, attuata, e quali difficoltà ostacolano la sua applicazione.

Ho fatto, anche dopo il mio primo discorso al senato, constatazioni al riguardo; ed ho richiesto che si faccia « una abbastanza completa e penetrante diagnosi della situazione attuale ». Resta ben fermo che « non possiamo lasciar dormire o gettar via disposizioni scritte », la revisione deve essere animata dalla volontà di attuare, cercandone le più adatte possibili interpretazioni, e riconoscendo, soltanto quando si rende inevitabile, la necessità di formulare e dar corso in via costituzionale ad effettive revisioni di determinate disposizioni scritte. Rivedere non per rifare ex novo ma per far corrispondere la costituzione formale alla sostanziale; in modo che, senza prescindere dalla realtà, si adatti ad essa per adeguarla ad esigenze naturali ed etico-sociali veramente imprescindibili. Propono che si istituisse una commissione di rappresentanti del parlamento e del governo, con altri competenti ed appartenenti a categorie sociali, per affrontare le veramente indispensabili revisioni costituzionali. Proprio perchè la costituzione sia attuata bisogna evitare che chiudendo gli occhi avvenga, come avviene in altri paesi, che le discordanze progressive, anche se velate, col testo costituzionale portino alla sua lacerazione ed alla sua sepoltura. Vi sono principii essenziali ed irrinunciabili nella costituzione; ma per realizzarli, per salvarli, bisogna agire e se occorre modificare gli organi dello Stato.

A questa direttiva centrale si attengono studi condotti per problemi

di istituti fondamentali, che vanno penetrati nella loro concretezza, appunto per coordinarne la soluzione. Ho rimesso le mani in gruppi di miei scritti anteriori, in gran parte inediti, su funzioni ed organi dello Stato, complessi e molteplici più che i tre cosiddetti classici poteri. Le funzioni e gli organi basilari vanno distinti e coordinati in modo di chiarire i caratteri tipici del regime costituzionale, come dovrebbe funzionare in Italia.

Sfileranno qui gli istituti di base.

1) Il capo dello Stato. Della sua figura e suoi compiti ho trattato alla Costituente e in alcuni miei studi. Di fronte alle esperienze accertate ed alle minacce che si delineano in tanti paesi del mondo, sono da evitare due opposti pericoli: da un lato di atteggiamenti dittatoriali e dall'altro di incapacità e sfacelo, per eccessi e difetti del regime democratico parlamentare. E' proprio allo scopo di salvare questo regime che vanno rafforzati i poteri del Capo, perchè possa guidare e coordinare, non sostituire, quelli degli altri organi dello Stato. Fra i quali debbono restare salvi, ma non esclusivi, i poteri del parlamento.

2) Bisogna rivedere, per salvarne quanto è possibile, il concetto di sovranità che non ha valore assoluto; e si deve ricorrere al criterio dell'autolimitazione. Come il popolo si autolimita eleggendo il Parlamento, questo si autolimita scegliendo il governo. Sono da affrontare qui non facili temi; ed ho cercato di trattarne anche in studi inediti. Fra gli altri uno su « la tecnica legislativa » (per la commissione da me presieduta del centro di studi giuridici); e così una raccolta che ho curata dei regolamenti parlamentari di tutti i paesi (raccolta che non ha precedenti neppure all'estero). Altri studi da me condotti, d'accordo con De Nicola, per le procedure dei trattati internazionali; altri ancora sulla riforma dei lavori parlamentari e dei sistemi elettorali. Fanno capo ad un tentativo di sintesi: « che cosa sarà il parlamento domani ».

3) Studi sul governo, che non va considerato come organo meramente esecutivo, ma come organo attivo, anche con iniziative proprie, sempre negli equilibrati limiti di fiducia e di controllo del parlamento. Il rafforzamento dei poteri di governo è tendenza generale ed irresistibile del momento storico che attraversiamo; non si può ignorarlo e, trincerandosi in vecchie norme, lasciare che siano di fatto ed eccessivamente svuotate; bisogna affrontare il non facile problema.

4) Ho dato alla Costituente impulso all'istituto della Corte costituzionale ed ho scritto al riguardo un primo studio sistematico. Oggi, nell'apprezzare il funzionamento della Corte, non esito a formulare e pro-

porre opportuni svolgimenti, nel senso che possa, oltrechè annullare leggi, consigliare la loro sostituzione.

5) Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro; un altro organo nuovo cui contribuì alla Costituente, e ne fui il primo presidente. Avevo già prima scritto, ed alla sua testa ho trattato anche con pubblicazioni i temi insieme teorici e concreti, e le proposte per assicurarne svolgimento più ampio e continuativo, ed interventi anche nei riguardi internazionali.

6) Consiglio di Stato e Corte dei conti. Sono organi degnamente formati, che bisogna liberare da strutture alquanto arcaiche, ed adeguare a nuovi ed alti compiti. Ho presieduto anch'io il Consiglio di Stato ed alla Costituente ho contribuito a salvarlo. Va consultato su disegni e proposte di leggi; e rafforzato, pur rendendolo più elastico, il suo parere su atti e contratti che ora in gran parte gli sfuggono, per enti pubblici e semipubblici. È poi da considerare se le funzioni giurisdizionali, che oggi lodevolmente adempie per la tutela di interessi, ma con ricorso in Cassazione, non siano piuttosto da rivedere secondo criteri di specializzazione e di coordinamento. Come è meglio di ciò che si è già fatto per il tribunale delle acque, gruppi di problemi, ad esempio i contratti di lavoro e le organizzazioni sindacali potrebbero, per il loro giudizio, attribuirsi ad organi nel seno della magistratura ordinaria, con elementi misti, anche del Consiglio di Stato e di categorie di interessi.

7) Corte dei conti: solo in Italia ha funzioni così minute di controllo preventivo su atti e contratti delle amministrazioni di Stato; e — se non sono da abolire in pieno, per non dare adito a scorrettezze di costume — vanno rese meno ingombranti. E la Corte deve esercitare controlli effettivi in sede consuntiva. Potrebbero non esserle conservate funzioni giurisdizionali quali ora ha in materia di pensioni; funzioni che nulla vieta di attribuire piuttosto ad organi specializzati, come ho già accennato, della magistratura ordinaria. Mi sia perdonato se sono entrato qui in dettagli; ma ho voluto dare un esempio dei criteri cui mi attengo; e non esito a dire che, se non avvenisse una riforma dei due benefici e capaci, ma non aggiornati istituti, si potrebbe attendere la loro soppressione.

9) Magistratura. Presiedendo dopo De Nicola il comitato nazionale per la riforma giudiziaria, composto di magistrati, parlamentari e docenti, ho per loro mandato presentato al governo una proposta di legge sul Consiglio superiore della magistratura; ma l'effettiva riforma ha avuto lente e non sempre felici vicende. Quando presiedevo il senato promossi un symposium di studi al quale avrebbero preso parte ben elevati competenti. Lo schema sistematico venne tracciato, ma — come mi è in tanti

altri casi avvenuto — non ho dato corso alla raccolta; ed è rimasta soltanto una mia introduzione sui problemi base, con una comparazione internazionale; scritto voluminoso di una decina di anni fa, che andrebbe oggi riveduto.

10) *Pubblica amministrazione. Io che fui per tanti anni travet, ed avevo in più occasioni steso anche per commissioni studi e proposte di riforma, ripresi al Consiglio di Stato, per incarico di De Gasperi, ricerche coordinate e complesse. Ho cercato in seguito di completarle, tenendo conto delle tendenze che si fanno sentire oggi nella convivenza sociale, ed — anche senza abbattere in pieno i confini tra diritto pubblico e privato — richiegono interessanti revisioni e rinnovazioni.*

11) *Infine: gli enti locali. Non mancano, nelle mie troppe carte, scritti e non sono mancate attività di vita nelle amministrazioni locali. Uno studio sulla loro finanza venne apprezzato anche all'estero; fra gli altri da Gide. Purtroppo grande è il disordine e l'insufficienza e l'inadeguata distribuzione di compiti fra lo Stato ed i così detti enti autarchici; non si ha il coraggio di rivedere questi ordinamenti; eppure bisogna farlo; ed io ne ho tracciato uno schema. Vi è una tendenza storica in corso; mentre si vanno intensificando ed organizzando i rapporti inter e sovra nazionali, sono da sviluppare e regolare, con equilibrata avvedutezza, le strutture degli enti locali.*

IV

Quanti miei scritti, troppi, da rivedere, aggiornare, coordinare. Vi sono molti temi davanti ai quali, senza pretesa di esaurirli, non si possono chiudere gli occhi, se si vuol capire che cosa è una costituzione, e più propriamente la nostra costituzione.

«Costituzione: parola (dissi a Strasburgo) piena di fati. Ed anche di polisensi». Lasciamo stare le altre, la «costituzione fisiologica» di cui si voleva fare, da docenti di medicina, una scienza. Bisogna stare attenti al nome di costituzione.

Nel nostro campo vi è: a) un senso di costituzione, che è piuttosto di «forma»; un documento, una carta costituzionale; b) un altro senso di «norma»; con un sistema di norme giuridiche, anche non scritte nella carta solenne, per regolare alla base i rapporti di convivenza umana; c) non basta; vi è un senso ancora più ampio che considera, anche al di là della struttura giuridica, i rapporti umani di vita associata.

Ci atteniamo piuttosto al secondo senso, per renderci conto della sostanza e delle fondamenta della nostra e delle cento costituzioni del mondo.

Ed ecco che, nell'esaminarle, si riconosce che anche queste costituzioni sono investite da un movimento di trasformazione a cui, si può dire, non sfugge ormai nessun fenomeno dello spirito e della natura.

È diventato ormai un mio ritornello che le norme ed i concetti — anche le parole — vanno rivedute, non per gettarle al macero, ma per adattare alla realtà che si muove.

La costituzione non è una fotografia, nè un'astrazione. E — mentre non è dato prevedere esattamente ciò che avverrà — bisogna pur provvedere e, per quanto è possibile, agire perchè corrisponda a ciò che dovrebbe essere secondo esigenze più alte.

Sono inevitabilmente da rivedere, anche nei riflessi della costituzione, « concetti fondamentali ed essenziali e, fra essi, quelli di uomo, come individuo; concetto che, poichè gli uomini per vivere hanno bisogno di convivere, conduce all'altro di associazione e di comunità; i concetti si condizionano reciprocamente ». Così in un mio scritto giovanile sui rapporti fra società e Stato; ed ora, di fronte a quanto avviene nel mondo, credo che si debba fare sempre più leva sul concetto e sul nome di comunità.

E considerare quelli di norma e di legge. Avviene che la legge oggi « lega » meno rigidamente di quanto si riteneva un tempo; ma penetra di più e si rende più efficiente; non solo per quanto riguarda i rapporti giuridici ed etico-sociali, ma anche i fenomeni fisici e naturali.

Non voglio andar nelle nuvole; ma oggi per verità si comincia a navigare nello spazio al di là del tempo; e si sono scoperti fenomeni e macchine quali l'atomo e l'automa. Tutto si muove e tutto si rinnova; come non è avvenuto da secoli; qualcuno dice mai.

Anche quando si tratta della costituzione, non si può non tener conto di quanto oggi avviene nel mondo.

Bisogna per vero, non lo ripeterò abbastanza, attuare fermamente la nostra costituzione. Nelle norme che sono scritte ed anche in quelle che non sono scritte ma aderiscono sostanzialmente alla costituzione stessa. Riconoscere quanto è costituzionalmente consentito di elasticità e di adattamento per tali norme alla realtà che si muove. Evitare che con violazioni di fatto, non denunciate, la costituzione sia esposta ad essere lacerata e sepolta. Difendere, attuare la nostra costituzione. Ma nello stesso tempo non chiudere gli occhi a quanto avviene. Non distogliere l'attenzione dai movimenti di trasformazione profonda che investono

oggi nei rapporti di vita associata l'intelligenza e l'azione umana; e non possono non aver riflessi anche sulla costituzione.

Sono criteri, non nelle nuvole, di cui mi occupo in altro volume di scritti. E non vedo contraddizione acchè — mentre ci dobbiamo oggi at- tenere per quanto è possibile a criteri di interpretazione ed attuazione immediata — non dobbiamo ignorare ma prepararci a ciò che è in corso nella storia.

M. R.

1.

VICENDE DELLE COSTITUZIONI

CHE COSA È UNA COSTITUZIONE

Costituzione in senso sostanziale. — Che cosa è una costituzione? È « la base dell'ordinamento giuridico dello Stato; l'intera struttura, onde si organizza e si esplica il potere sovrano dello Stato, indipendentemente tanto dalle modalità che la costituzione può assumere, quanto dal riconoscimento di questo o di quel governo » (Orlando).

Costituzione formale. — Non vi è Stato senza costituzione. Ma non tutti gli Stati hanno una costituzione formale; che è la legge o atto, o l'insieme delle leggi o degli atti che definiscono l'ordinamento fondamentale dello Stato. Ciò può avvenire anche in uno Stato a governo assoluto, per coordinare le funzioni degli organi statali. Ma la vera ragion d'essere della costituzione in senso formale risulta quando si appongono limiti e si rivendicano diritti da parte del popolo. Cent'anni fa (1834), dalla prima cattedra di diritto costituzionale, Pellegrino Rossi diceva: « La costituzione è la legge dei paesi liberi che si sottrassero al regno del privilegio e riescirono a darsi liberi ordinamenti ».

Costituzionalismo in senso storico. — Si riallaccia qui la figura della costituzione in senso storico e cioè nella forma che si è fatta strada nel secolo scorso: con l'« età classica » del costituzionalismo.

Era più spesso un tipo di carta o documento, che sanciva un compromesso fra una monarchia ed il popolo nei suoi istituti rappresentativi e parlamentari. Questo profilo di compromesso permaneva, anche quando si sceglieva una nuova monarchia, che la Carta dichiarava « emanare dal popolo » e dalla « volontà della nazione ». Tale è il tipo delle costituzioni francese e belga del 1830-31, che si diffuse nel continente europeo, e si riflettè anche nel nostro statuto, quasi centenario; povero pezzo di carta, che sopravvive ormai a sè stesso, come una larva, dopo tante lacerazioni.

VECCHIE COSTITUZIONI

La costituzione madre: l'inglese. — Come prima fonte si risale alla più antica delle costituzioni, l'inglese, modello di tutte, e nello stesso tempo inimitabile. Non scritta, se non in dichiarazioni di pochi punti (dalla *Magna Charta* del 1215 agli atti del secolo XVII). Aderente alla vita ed allo spirito del paese; la sola che non dia l'impressione di qualche cosa trapiantata dal di fuori. Dall'antico compromesso tra re e parlamento si è in Inghilterra sviluppato un regime d'impronta parlamentare, con un governo di gabinetto, designato dal re, ma espressione effettiva della maggioranza parlamentare. È questa forma inglese, maturata nell'ottocento, che si estese al continente europeo; dove, si noti, per la stessa delicatezza del rapporto fra corona e parlamento, il sistema di gabinetto non viene registrato nelle carte, ma affidato a quella parte non scritta che vi è sempre nelle costituzioni.

Il tipo americano. — Vi sono altri tipi. La costituzione americana del 1787 ha caratteri originali, anche per la struttura confederale degli U. S. A. Respinta l'idea di Hamilton di copiare la costituzione inglese con un proprio re, e prevalso l'indirizzo repubblicano su quello democratico, l'esperienza della guerra di liberazione fece sentire l'esigenza di un governo forte. I poteri vennero ripartiti fra il parlamento ed un presidente nominato anch'esso dal popolo; e tutto il potere esecutivo (o meglio si direbbe « attivo », poichè governare non è eseguire le leggi, ma agire rispettando le leggi con largo campo di iniziativa e di autonomia) fu posto in mano del presidente. La costituzione non parla di ministri; ed è il presidente che governa; non quell'organo intermedio che venne fuori, nel costituzionalismo europeo dell'ottocento, fra un re che regnava e non governava, ed un parlamento, il solo investito attraverso l'elezione della sovranità popolare; così che il governo tendeva (secondo la formula di Kelsen) ad essere il comitato esecutivo dello stesso parlamento. Il tipo « presidenziale » si distingue così dal « parlamentare ». Si aggiunga, come lineamento della costituzione negli U. S. A. la funzione di garanzia costituzionale affidata ad un'alta corte di giustizia: istituto che non ebbe, neppur questo, eco ed imitazione nel costituzionalismo europeo del secolo scorso.

Il tipo presidenziale nordamericano fu adottato nell'America latina, dove però divenne di fatto « dittatura presidenziale » (Barthélemy) a base rivoluzionaria. Nè ciò fu impedito dalla tendenza che si manifestò

più tardi nelle carte, soltanto nelle carte, ad imitare le costituzioni franco belghe 1830-31, o introducendo in alcuni di quegli Stati, un controllo di tipo parlamentare.

Il tipo elvetico. — Sta a sè la costituzione repubblicana e confederale di un piccolo Stato nel cuore d'Europa, la Svizzera, che ha un profilo proprio e diverso da ogni altro. Completata nel 1874, in senso democratico, la costituzione elvetica fa capo pel governo ad un tipo « direttoriale » senza un vero capo dello Stato, con un esecutivo nominato a data fissa, e con largo uso di referendum popolare; istituti che, col riflesso del governo collegiale e della democrazia diretta, si collegano in vario modo alla particolare tradizione della storia elvetica.

Che cosa rimane delle costituzioni della rivoluzione francese? — Uno dei movimenti costituzionali più vistosi, quello della rivoluzione francese, dai *cahiers* alle complicate elucubrazioni Sieyès, sembra essere passato senza fissare un solo e vero tipo; e senza lasciare traccia nello sviluppo degli istituti costituzionali. Si è però esagerato nel giudicare inefficiente, perchè astrattista, quella eredità di costituzioni. A prescindere che è sbrigativo il giudizio assoluto di astrattismo (basta leggere i *cahiers* per vedere come sono concreti) sta di fatto che non poco delle dichiarazioni dei diritti dell'uomo e del cittadino è rimasto nella fase successiva di costituzionalismo; anche se questo assunse più spesso l'aspetto del compromesso monarchico.

Regime costituzionale e regime parlamentare. — Per un intero secolo parve che, secondo il detto di Royer-Collard, « la democrazia scorresse a rive piene ». Il costituzionalismo entrò nelle grandi rocche-forti del potere assoluto, come l'Austria e la Germania; ove però si mantennero larghi poteri sovrani, con un tipo che, per distinguerlo dal parlamentare, i teorici tedeschi chiamarono « costituzionale », ed i critici invece « pseudocostituzionale ».

Il tipo parlamentare ebbe la più spiegata applicazione in Francia; che dopo la sconfitta si diede con tre brevi leggi non una costituzione vera e propria, ma una costituzione improvvisata e di ripiego (1875); e lo stesso nome di repubblica fu adottato (emendamento Wallon) con un solo e dubbio voto di maggioranza. Voleva essere una costituzione di « attesa monarchica »; e Poincaré ha detto che a prima vista nessun sovrano sembra disporre di mezzi d'azione larghi come ha quel presidente. Non è esatto; e comunque restò una figura pallida ed evanescente.

te, che non esercitava i suoi poteri. La Francia non si pose il problema della formazione di governi saldi e durevoli, sulla base della sovranità popolare; ed in poco più di cinquant'anni mutò più di cento volte il governo.

Costituzione del novecento. — L'inizio del novecento ha visto affacciarsi forme, pur incerte ed ambigue, di costituzione e di parlamento negli ultimi Stati assolutisti: Russia e Turchia. Una nuova costituzione repubblicana si diede il Portogallo nel 1911; e modifiche e ritocchi costituzionali altri Stati monarchici, fra cui la Danimarca con una riforma del 1915, notevole in senso democratico.

Ed ecco, dopo la guerra 1914-18, aprirsi una fase di rifacimenti radicali. Le nuove costituzioni sono spesso il retaggio della sconfitta.

L'ONDATA DEMOCRATICA NELL'ALTRO DOPOGUERRA

Gli Stati vincitori: Francia ed Inghilterra. — Rimasero agli anteriori ordinamenti gli Stati vincitori. La Francia, alla lettera della costituzione ed allo spirito di un ultraparlamentarismo ottocentesco. L'Inghilterra, tradizionalista, ma capace di continui adattamenti della costituzione non scritta. (Diede prova di forza con le sue stesse rinuncie; riconoscendo il distacco dell'Irlanda del Nord, che si diede una costituzione propria nel 1920; e sanzionando con lo statuto di Westminster del 1931, in esecuzione delle conferenze imperiali del dopoguerra, una pacifica rivoluzione costituzionale nell'ordinamento del « Commonwealth » e nei rapporti coi « Dominions »).

Stati nordici e baltici: ritocchi secondari. — Si limitarono a secondarie modificazioni, in senso sempre più democratico, gli Stati del mare del nord e gli scandinavi, dove la democrazia si era adattata e svolta all'ombra della corona. Così il Belgio, invaso e poi vittorioso, ritoccò nel 1920 e nel 1921 la classica costituzione del 1831; e la neutrale Olanda, nel 1922, la costituzione del 1887. Degli Stati neutri del gruppo scandinavo, la Norvegia aveva più volte rimesse le mani nella vecchia costituzione del 1814; ed anche la Svezia nella sua del 1860, mediante la commissione permanente di revisione, che procedè a ritocchi pure nel 1918-20. Dalla Danimarca, che aveva introdotto modifiche nel 1920, si distaccò nello stesso anno l'Islanda, dandosi ordinamenti propri, non dissimili dai danesi.

Gli Stati vinti: la Russia. — Sta a sè l'immensa Russia, dove si presenta nei suoi riflessi costituzionali un fenomeno nuovo: il comunismo; ma quella del 1924 non è ancora una vera costituzione; è piuttosto una dichiarazione di diritti del proletariato e della sua proclamata dittatura. È un sistema di soviet (consigli) sovrapposti a piramide che si dovrebbero basare sull'elezione; ma può anche essere una piramide a rovescio, e qualcuno non trova illogico, se anche lo sembra, che la dittatura astratta del proletariato dia luogo di fatto a dittature personali.

L'Ungheria ritorna al diritto storico. — Per contrapposto al bolscevismo, l'Ungheria, dopo averne attraversato l'effimero tentativo, torna al suo « diritto storico ». È una monarchia, provvisoriamente ed indefinitamente senza re; rifacendosi sempre alla vecchia costituzione non scritta — quella cosiddetta di « Santo Stefano » — l'Ungheria procede a modifiche ed adattamenti, con leggi particolari, senza rinnegare ed anzi svolgendo le forme parlamentari, ma con uno spirito di conservazione che inizia, per certi aspetti, la serie degli Stati ad indirizzo autoritario.

Costituzioni nuove: Weimar. — Prevale intanto, dopo l'altra guerra, il tipo democratico e repubblicano. All'avanguardia delle nuove costituzioni sta quella di Weimar (1919); che cerca di combinare il sistema presidenziale e l'altro di gabinetto, e si pone problemi nuovi, mettendosi per vie di struttura sociale ed economica sconosciute alle vecchie costituzioni. Il profilo della costituzione di Weimar è ormai ben diverso dallo schema tradizionale e classico dell'ottocento.

Stati eredi d'Asburgo e degli Zar. — Meno nuove politicamente e soprattutto socialmente, ma sempre orientate in senso molto democratico, sono le costituzioni degli Stati frammenti ed eredi degli imperi d'Asburgo e degli Zar. Mentre la Finlandia riprende e sviluppa nel 1919 gli ordinamenti costituzionali concessi dallo zarismo nel 1906, l'Estonia (1920) e poi la Lituania e Lettonia (1921) si danno costituzioni in senso avanzato, di cui la più ardita è l'estone.

La risorta Polonia, erede di tre imperi, adotta nel 1921 ordinamenti parlamentari a tipo francese.

Dalla disciolta compagine danubiana si formano l'Austria e la Cecoslovacchia con nuove costituzioni (1920), democratiche e parlamentari. L'austriaca, ancor più dell'altra, è ispirata al modello di Weimar.

La cecoslovacca (fu detto) è il tipo più spiccato di una costituzione che cerca di pesare e di risolvere tutti i problemi con formule meccaniche di precisione.

Fin qui sono tutte repubbliche. Gli stati preesistenti ed ingranditi di Jugoslavia e di Romania adottano costituzioni (1921) a basi ancora monarchiche (le monarchie restano, se stavano coi vincitori); ma orientate nel nuovo senso democratico.

Un caso a sè è quello della sconfitta Bulgaria che si chiude nella sua dinastia e nella costituzione del 1873, modificata nel 1921.

Costituzioni democratiche e repubblicane si danno la Turchia in seguito al suo riassetto (1925), la Grecia, diventata repubblica nel 1927, e la neo-formata Albania, che, dopo l'effimera carta del principe di Wied nel 1913, adotta nel 1920 la forma repubblicana (per venire poi nel 1925 ad una monarchia, dove è accentuata la posizione del re, ma la struttura è sempre parlamentare).

Lineamenti delle costituzioni dell'altro dopoguerra. — Sono tutte « costituzioni fabbricate a serie »; « costituzioni novecento » come fu detto con più o meno d'ironia; non identiche fra loro, ma con « una certa aria di famiglia » e qualche tratto comune. Ne sono indicati specialmente due:

1) La tendenza alla « razionalizzazione »: « a chiudere nella rete del diritto la vita della società, a rimpiazzare il fatto metagiuridico del potere con le regole del diritto scritto » (Mirkiné Guetzwitch). Sarebbe un grado di costituzionalizzazione più intensa, un passo avanti verso lo Stato di diritto. Più ancora che sotto la pressione di esperienze concrete e di lacerazioni costituzionali, che allora mancavano (ed oggi ve n'è grande abbondanza), i problemi vennero posti in base ad esigenze generali e di principio, per avere una costituzione razionale e, più che è possibile, completa. Notevole fu il contributo della tecnica giuridica, e di maestri come Kelsen in Austria e Preuss in Germania; si è detto che quelle costituzioni avevano una « aria professorale ». Come si osservò per una costituzione tipica, la cecoslovacca, le soluzioni adottate e tutto l'insieme avevano un carattere « meccanico », piuttosto che di organica esperienza.

2) Un altro tratto, connesso al precedente, e più sostanziale, è l'indirizzo generale e la corsa verso le forme più spiegate di democrazia. Sembrava che tutti i popoli fossero diventati « maggiorenni » (Barthélemy): non vi era più posto per i compromessi e per i meditati equilibri; tutti i poteri, anche i più alti, dovevano emanare dal popolo

e rispecchiarne la diretta e mutevole volontà. Questa preoccupazione si sovrappose e fece andare in secondo piano la necessità di governi forti e vitali, senza dei quali una vera democrazia non può funzionare e non può difendersi contro colpi di mano ed avventure dittatoriali. I governi vennero indeboliti anzichè rafforzati. Con la progressiva scomparsa e la diminuita efficienza delle monarchie superstiti è venuto meno il tipo di compromesso fra corona e parlamento che vi era un secolo fa, e che implicava qualche equilibrio e potere regolatore da parte del capo dello Stato. La figura di questo ha più spesso scarso rilievo, come nella realtà costituzionale di Francia. In alcune costituzioni nuove si arriva a sopprimere il capo dello Stato (Estonia).

Razionalità, completezza, democrazia; ma scarsa solidità di congegni. Le costituzioni fabbricate a serie dopo il 1918 hanno vissuto lo spazio del mattino; sono quasi tutte sparite nelle bufere dell'interguerra, ed ora della nuova guerra. S'intende che la causa non è da attribuire che in piccola parte ad errori e difetti costituzionali. La migliore delle costituzioni non regge se non la sostiene il costume e la rigorosa disciplina delle popolazioni. Le bufere sono state e sono così veementi da spazzar via congegni anche saldi. Ma non può negarsi che, col non essersi posta a tempo l'esigenza della difesa costituzionale mediante la forza dei governi, le democrazie hanno indebolito le loro forze vitali.

REAZIONE ANTIDEMOCRATICA NELL'INTERGUERRA

La nuova ondata. — Mentre nel decennio 1920-1930 l'ondata e la corsa erano verso la democrazia, nel decennio successivo prevalse un'opposta tendenza. Le costituzioni « fabbricate a serie » non resistettero alle gravi prove e vennero assoggettate a revisioni; in molti casi per vie non legali e prescindendo dalle procedure previste nelle costituzioni stesse per tali revisioni.

Francia ed Inghilterra. — Reggono le vecchie costituzioni, come l'inglese e la francese. Ma l'Inghilterra, per avere governi abbastanza vitali, abbandona l'avvicendamento dei due partiti, e ricorre più volte alla coalizione generale; mentre la Francia, malgrado i blocchi di partito, non fa che accelerare il processo di instabilità dei governi e di decomposizione parlamentare.

Nel movimento di revisione dell'interguerra vi sono tre correnti; una prima, pur ricorrendo a sospensioni di legalità ed a metodi non democratici, e temperando i criteri tradizionali delle anteriori costituzioni, non li ripudia; una seconda vi introduce elementi di rappresentanza d'interessi e di corporativismo; una terza si spinge avanti nella via autoritaria e va al totalitarismo.

Le costituzioni di tipo più tradizionale. — Alla prima corrente si riferiscono le rinnovate costituzioni baltiche, fra cui la lituana del 1928 rivolta a frenare il parlamento; mentre la lettone costituisce un governo autoritario; ed anche l'estone rafforza i poteri governativi ed istituisce nel 1933 la carica di capo dello Stato. Basandosi per sempre, come dice il preambolo, sul principio della sovranità nazionale, questa costituzione estone cerca il « concorso armoniosamente bilanciato fra un capo elettivo e la rappresentanza popolare »; ed è uno dei modelli più raffinati di stile e di ordinamento moderno.

Emanata d'autorità dal re, a scopi unitari fra i popoli dello Stato, ed ancora a profilo parlamentare è la nuova costituzione jugoslava del 1931 mentre in Grecia, dopo la restaurazione monarchica, il colpo di Stato del 1936, sospendendo le disposizioni costituzionali, instaura un regime autoritario.

Le costituzioni corporativo-cristiane. — La serie delle costituzioni che sono autoritarie, ma temperate da spirito cristiano e basate sopra un ordinamento corporativo, comincia col Portogallo (costituzione del 1933, integrata dallo « statuto del lavoro » del 1933). Segue l'Austria (costituzione del 1934, con nuovi congegni elettorali, dei quali è stato detto che « non è il paese ad eleggere il presidente, ma il presidente ad eleggere il paese »).

Le costituzioni totalitarie. — La nuova costituzione polacca del 1935, che emana dalla personalità di Pilsulski e dal « regime dei colonnelli » non è corporativa, ma pone il primato dell'esecutivo; di essa fu detto che « il presidente è il vero padrone del paese ».

In maggiori Stati, l'Italia e la Germania, si afferma più radicalmente il profilo dello Stato totalitario. L'Italia fin dall'anteriore decennio precorre questa tendenza, e la gradua nel tempo; la Germania attua il nuovo ordinamento nel 1933. L'una e l'altra, senza sostituzione esplicita delle carte costituzionali, le svuotano e vi aggiungono nuove

leggi e carte speciali; molti istituti vengono abrogati di fatto; e si è agli antipodi, come metodo e come concezione di vita, da ciò che si intendeva per costituzione e costituzionalismo nel secolo scorso.

Anche la Spagna, finita la guerra civile, e la Romania, negli ultimi anni, hanno adottato forme autoritarie ed a partito unico.

La Russia si rivolge invece (1936) al riconoscimento dei diritti individuali ed a forme democratiche. Sembra che il primato sia del potere legislativo; e che col sistema direttoriale di governo si neghi la dittatura personale. Altro è se all'impalcatura ed all'apparato costituzionale corrisponda la realtà; e del resto nella costituzione stessa gli accenni al partito unico ed alla presentazione di liste elettorali riservata ad organi bolscevichi fanno intravedere situazioni non ancora democratiche.

Il valore delle costituzioni scritte. — Vi è sempre stato, in ogni tempo, un margine ed uno scarto fra la lettera delle costituzioni e la realtà effettiva. Oggi il divario si è molto accentuato; e più frequente è l'insincerità costituzionale. Le « costituzioni novecento » hanno perduto di consistenza e di efficacia, riducendosi in molti casi non a Carte, ma a « pezzi di carta ». Non è da attendersi che i problemi costituzionali riacquistino importanza e vadano in primo piano, se non si ristabilirà la coscienza popolare e l'esigenza profonda della sincerità e del rispetto per la costituzione.

Il vigile senso della difesa dei propri diritti nella costituzione si collega, e ne è l'altro aspetto, all'« autodisciplina » del popolo; in cui consiste la essenza stessa della costituzione, se si parte dal principio della sovranità popolare. Con la costituzione il popolo si assoggetta a limitazioni e vincoli, necessari per la difesa dei suoi diritti e delle sue libertà fondamentali. Resta il problema e la difficoltà (che sembra a taluno la quadratura del circolo), di un ordinamento che protegga il popolo contro gli abusi del governo, ed assicuri un governo forte e capace di tutelare i diritti del popolo. Problemi e difficoltà che non si risolvono teoricamente sulla carta, ma con quella più vera ed interna costituzione, che sta nello spirito e nell'educazione e nella fibra e capacità del popolo. Alla costituzione scritta è tuttavia da riconoscere rilievo ed efficacia, in quanto conferisce poteri e crea ordinamenti. Se poi non fosse altro, il porre e risolvere problemi giova a tenerne viva la coscienza. Bisogna bensì che non si cerchino costituzioni troppo sapienti, e non si guardi ad impostazioni astratte, ma ad esperienze effettive. È Rousseau, proprio Rousseau, ad ammonire che il legislatore non deve redigere « co-

stituzioni buone a sè stesse », ma adatte al « suolo » che deve sostenerne le fondamenta. Le costituzioni del prossimo dopoguerra, in confronto a quelle susseguite al 1918, che sembrarono risolvere il problema della sovranità popolare attenendosi a criteri prevalentemente razionali, dovranno affrontare problemi nuovi, ed in primo luogo quello del « governo forte », ispirandosi ad una maggiore concretezza.

I

SVILUPPO STORICO DELLE COSTITUZIONI

CHE COSA È UNA COSTITUZIONE

Che cosa significa costituzione? (L'analisi della parola e del suo étimo può servire, ed è servita a pensatori insigni come punto di partenza — ma bisogna poi uscirne — per definire i concetti).

Costituzione viene dal latino *constituere*, stabilire, porre in essere, ed ha più sensi.

1) Significa il modo di essere, lo *status*, la composizione fisica o fisiologica di un corpo, come quella politica d'uno Stato. (Stato viene da *status*; l'étimo analogo fa intravedere i rapporti fra Stato e costituzione, ed il processo col quale dal modo di essere e di stare d'una comunanza politica vennero astratti il nome ed il concetto, relativamente moderni, di Stato con l'esse maiuscola, come dice Max Weber).

2) Costituzione, applicata a Stato, si riferisce in senso più proprio e determinato al complesso di norme giuridiche che regolano lo Stato. Si è, specialmente in studi recenti, distinto fra costituzione materiale e formale. La distinzione (che ha qualche punto di contatto ma non coincide con quello dei due concetti limite — istituzione e norma — in cui sembra oggi polarizzarsi la scienza del diritto pubblico) dovrebbe risalire alla fondamentale distinzione tra forma e contenuto (non facile, in via generale, se non impossibile, come ci insegna Croce). Costituzione materiale o formale che sia, si tratta sempre di un insieme di norme. Oggetto della costituzione materiale deve essere il contenuto; quali materie vi devono essere regolate; se e quali e quante norme hanno, per la loro natura, carattere costituzionale. Da questo punto di vista si passa all'altro della forma, e cioè del modo di manifestazione e di espressione delle norme costituzionali; e si presenta logicamente la forma dello « strumento » o « documento » che implica lo scritto. (Laband osserva un po' drasticamente che « il concetto di co-

stituzione è estraneo agli Stati con costituzione non scritta »; anche tali Stati hanno un complesso di norme, che è costituzione; ma non si pone allora il problema se una norma sia costituzionale oppure no; e la consuetudine ed il costume, che costituiscono la norma scritta, si identificano con l'oggetto da loro regolato).

3) I sensi sovrindicati, connessi e distinti fra loro, valgono per le costituzioni di ogni tempo. Non vi è Stato che non abbia costituzione, anche se il potere è rimesso al volere d'un capo. Il riconoscimento d'una costituzione, specialmente se scritta (vi sono stati regimi assoluti o quasi assoluti a costituzione scritta), importa, con una certa stabilità, qualche garanzia ai popoli di limitazione per i poteri del capo. (Costituzione dà la sensazione di qualche cosa di solido, che sta, e non può essere mutevole arbitrio). Vi sono due posizioni contrapposte, ma storicamente convergenti: del capo che si autolimita (ed a questa posizione si sono aggrappati, fino a poco tempo fa, i giuristi puri d'ispirazione tedesca), e del popolo che vuole il riconoscimento dei propri diritti (ed è l'idea che ha infiammato nell'età moderna la conquista delle costituzioni). Esiste a questo riguardo un senso più storicamente limitato di costituzione, quale si affermò e si teorizzò al principio dell'ottocento. « Costituzione, diceva Romagnosi, è una legge che un popolo impone ai suoi governanti per svincolarsi dal loro dispotismo ». E Pellegrino Rossi: « è legge di libertà, la legge dei paesi liberi, che si sottrassero al regime del privilegio, e riescirono a darsi liberi ordinamenti ».

Erano certamente costituzioni, anche se non le chiamava con questo nome, gli ordinamenti delle centinaia di città-stati che Aristotele studiò; ed è male che l'opera sia andata perduta; anche gli studi dei tipi di costituzioni antiche può essere interessante; ma, per gli scopi che ha questo scritto di far comprendere la nostra costituzione, conviene limitarsi allo sviluppo storico dei tipi di costituzione ai quali si riallaccia la nostra; con rapidissimi cenni, necessari perchè manca finora una traccia sintetica di tale sviluppo.

È stato detto da Lucifero che perchè una costituzione sia buona deve avere almeno ottant'anni di vita. Certamente la durata è un segno di solidità e di serietà costituzionale. Dei paesi anglosassoni uno, l'inglese, non ha mai mutato la propria costituzione, perchè non l'ha mai scritta; l'altro, gli U.S.A., ha mantenuto ferma, con lievi variazioni, la sola costituzione che si è data, or è più di un secolo e mezzo. Prova di grande maturità politica. Anche nei paesi scandinavi e del

Benelux vi è stata una certa stabilità. (Qualcuno ha detto che la costituzione è un frutto adatto per il nord). Altrove, quasi dovunque, si sono avute irrequietudine e mutevolezza, non specificatamente per la pianta « costituzione » ma per le vicende dello spirito e degli ordinamenti politici, economici e sociali, delle cui oscillazioni, comunque, non è solo indice l'alternarsi dei testi costituzionali che possono essere lacerati e violati anche se restano formalmente gli stessi (come avviene spesso nel Sud America). Non basta un computo meccanico di anni a dire la bontà di una costituzione. L'indice, per così dire, di modificabilità costituzionale varia da paese a paese, secondo gli abiti mentali e le concezioni di vita. L'*optimum* sarebbe questo: che una costituzione rimanesse ferma, nel suo sistema generale, e vi fossero introdotte a mano a mano, con meditata procedura di revisione, le modificazioni di cui l'esperienza avesse verificato la necessità.

PREISTORIA DELLE COSTITUZIONI MODERNE

Lo Stato di tipo moderno, libero e costituzionale, è abbastanza giovane; ha un secolo o poco più di vita nel continente; qualche secolo di più nella vecchia Inghilterra.

Vi sono stati studiosi (più spinto Solmi, con maggior discrezione Maranini) che avrebbero voluto ricongiungere lo Stato ottocentesco, rappresentativo e parlamentare, addirittura agli istituti romani dei comizi e del senato (si è udita anche alla costituente un'autorevole voce che ha accostato quel senato, così diverso, al nostro!); o si accontentano almeno di ricondurli — con una ininterrotta ed un po' immaginaria tradizione italica — agli istituti comunali: l'odierna costituzione (allora era quella fascista!) sarebbe un *continuum* degli statuti medioevali. In realtà la loro è una preistoria delle costituzioni, come le intendiamo oggi.

Se volessimo fare della preistoria, preferiremmo risalire più in su, per cogliere il trapasso da forme di democrazia diretta — l'*agorà*, il *forum*, le *landesgemeinden* care a Rousseau — in cui il popolo legiferava e governava in piazza (o a l'ombra carducciana degli abeti) ad altri meno diretti e più complessi tipi di democrazia, in cui si annunciano appunto le forme moderne. Tale trapasso fu una necessità pratica ed un progresso tecnico: non si può far leggi nè governare in piazza; la

democrazia diretta, l'ha detto lo stesso Rousseau, è un lusso che possono darsi soltanto gli dei.

Importanza decisiva, per il formarsi delle costituzioni moderne, ha il parlamento, che Pellegrino Rossi ha chiamato « il protagonista della storia moderna ». Le grandi creazioni storiche — la costituzione, il parlamento — non hanno una data precisa di nascita. Se vogliamo mettere un secolo, mettiamo il 1200; l'Italia aveva allora i suoi parlamenti o Stati generali di Sicilia, del Friuli, di Savoia; li avevano altri paesi; e fu il parlamento inglese che conquistò in quei tempi il primo nucleo di una costituzione, che diventò poi un tipo per tutto il mondo. Nello stesso secolo ebbe luogo il primo patto, germe di futura confederazione dei montanari svizzeri; si svolgerà di lì, con caratteri in parte diversi, un altro filone costituzionale, una nuova forma tipica di libero Stato. I secoli successivi videro il declino dei parlamenti e delle incipienti costituzioni. Quando si formarono i primi Stati nazionali, per l'azione agglutinante dei re (Bacone chiama re Magi delle nazioni Luigi XI, Ferdinando il cattolico ed Enrico VII d'Inghilterra), i re, quasi in compenso del servizio reso alla civiltà unificando politicamente le loro nazioni, soppressero il parlamento. Sopravvisse in Inghilterra, dove era già solido, aveva conquistato le sue carte; resistè e si sviluppò. Qui in Inghilterra finisce la preistoria, e comincia l'età delle costituzioni moderne.

Uno schema dello sviluppo storico delle costituzioni potrebbe essere delineato così: 1) vi è un lungo prologo, di metà di un millennio, nel quale si va formando in Inghilterra la costituzione-madre; 2) si svolgono poi, a distanza di un decennio, in uno dei periodi più intensi della storia umana, le due grandi esperienze costituzionali degli Stati Uniti d'America e della Francia; rapida e conclusiva la prima, l'altra tessuta di vicende; 3) finchè, come alla fine di un ciclo, la carta francese del 1814 apre un periodo secolare di costituzionalismo europeo; 4) che è interrotto nel 1848, da una vivace esplosione di costituzioni; 5) la quale sembra subito spegnersi; e continua un processo di nuove costituzioni, lento e pacato, poco colorito senza l'annunciazione di tipi nuovi; 6) il primo dopoguerra vede, dal 1919, un generale ed intenso rigoglio di rinnovamento costituzionale, dove si fanno avanti più accentuati elementi di democrazia politica e nuovi aspetti sociali; 7) ma subito dopo, in molti paesi — mentre sta a sè la nuova esperienza costituzionale russa — si ha un regresso, si ha una revisione reazionaria;

8) ed ecco la seconda e più terribile guerra; alla quale sussegue il periodo che stiamo vivendo, e nuove costituzioni vengono messe in cantiere; alcune si improntano al tipo russo, ed altre — come le tre quasi gemelle, la francese, l'italiana e la tedesca di Bonn — si aprono ad ulteriori svolgimenti democratici, mantenendo la tradizione dei tipi costituzionali già storicamente provati.

Se vi è periodo nel quale occorre, per le graduali novazioni, rendersi conto del passato, è questo; che vorrebbe assumere a sua divisa un motto di Jaurès: « il fiume non rinnega la sua fonte mentre va alla foce ».

L'ANTICA COSTITUZIONE D'INGHILTERRA

Per vedere come è nata la costituzione moderna, bisogna andare in Inghilterra. Questa prima costituzione sembra la più arcaica di quelle ora vigenti, perchè non scritta. « In Inghilterra — notava Tocqueville — la costituzione può mutare senza tregua; o piuttosto essa non esiste ». Altro che esiste! Nè si può dire che sia interamente « non scritta ». Oltre ai trattati d'unione con le nazioni che si fusero con l'inglese, ed agli statuti particolari vi sono i documenti scritti, le carte e le convenzioni tra re e baroni nei primitivi parlamenti, e poi gli atti del parlamento regolare; pochi documenti scritti (ai quali, disse Macaulay, la rarità stessa aggiunge risalto come ad anelli luminosi di una infrangibile collana): *habeas corpus*, petizione dei diritti, dichiarazione dei diritti; attraverso ai quali atti, vinte le ultime resistenze, è la via aperta dal 1600 allo svolgimento della parte maggiore, non scritta, della costituzione.

Questa parte maggiore è soprattutto la *common law*, senza cui la costituzione non si potrebbe comprendere e « non esisterebbe » (fu osservato giustamente che, mentre l'art. VI della costituzione nordamericana dirà che « la costituzione deve essere la legge suprema del paese » in Inghilterra « è la legge suprema che fa da costituzione »); *Common law*; anch'essa con documenti scritti; sia pur di sentenze ed opinioni di giuristi, come nell'antica Roma; e la sua caratteristica, che fu anche del diritto romano, è di essere affidata alla consuetudine; *law* vuol dire *ius*, non *lex*. In tale caratteristica, dice Pollock, è la forza e la bellezza « della nostra Signora, *common law*, che non è una pa-

drona tirannica ma una generosa sovrana; libera nella sua struttura; e servirla vuol dire essere liberi ». Se il temperamento e l'educazione gli consentono di far senza un diritto rigido, è benedetto un popolo, e gli è schiusa la via a sempre nuove acquisizioni.

La mancanza di diritto scritto ha reso possibile agli inglesi di richiamarsi a diritti anteriori, come e perchè fossero sempre esistiti; le conquiste si presentano come rivendicazioni del passato. (« *Nolumus leges Angliae mutari* » dicevano in uno dei primi parlamenti i baroni al re; e Burke sottolinea che nelle rivoluzioni seicentesche si chiedeva di ritornare all'antico; così è quella costituzione, la stessa e sempre in movimento; nè riesce facile in Inghilterra distinguere il nuovo dall'antico; gli inglesi amano conservare innovando, o innovano conservando, con processo inimitabile, anche se la costituzione fu molto imitata).

Campo o parlamento (è la stessa cosa) si dice a Ruynemer: sta alle origini, nel 1225, la Magna Charta, che Chatam chiamò « bibbia politica della costituzione »; ed è una delle varie carte emanate dai re; (una anteriore, del 1164, è la « costituzione di Clarendon, per limitare le giurisdizioni spirituali e temporali; per la prima volta, in quell'occasione, appare il nome di « costituzione », per poi scomparire, fino a che, in tempi più recenti, la riprenderà la dottrina). Non sono mancati storiografi sottili che scorgono nella Magna Charta di Ruynemer un momentaneo arresto, e quasi un documento regressivo; ma è difficile toglierli il carattere di conquista strappata ad un re piuttosto povero di mente; (che « Dio benedica i re sciocchi », esclama, anche per altri casi successivi Freeman; « così potè nascere la nostra costituzione »). Il re, in contemplazione di Dio, davanti ai baroni ecclesiastici e laicali ed a tutti i suoi fedeli, concede ad ogni uomo libero del regno alcune libertà specificate nella Carta: inviolabilità della persona e divieto di arresti tranne che per procedimento legale; tutela dei beni contro le oppressioni illecite delle autorità; garanzia di regolari giudizi, delle libertà e delle consuetudini di mercato, e degli scambi internazionali. Si avanzano così e prendono un posto di avanguardia, per le future dichiarazioni dei diritti, le libertà individuali; (ricordiamoci: il travaglio costituzionale comincia col dichiarare libertà prima che col disciplinare istituti).

Trattano col re i baroni dei due ordini; ma si affacciano già sullo sfondo i rappresentanti del popolo; che saranno presto ammessi nel parlamento; e poi, mentre i due ordini nobiliari si riuniranno in una

camera alta, si formerà l'altra, i comuni. « Il popolo si alza in piedi ». Ben s'intenda: per molti secoli popolo vorrà dire, dovunque, borghesia, e più spesso grassa borghesia. Finchè durarono le limitazioni maggiori del voto, concesso al censo — in certi paesi e in certi tempi gli elettori erano meno che l'uno per cento della popolazione — e le grandi limitazioni durarono in Inghilterra fino alla metà dell'ottocento — non si può parlare di piena rappresentanza popolare; ma grande è il merito della borghesia inglese di avere, dapprima insieme con i lords e poi sola, strappato ai re liberi ordinamenti e di essersi fabbricata la propria costituzione.

Inghilterra « mater parlamentorum ». « La sua storia — insiste Freeman — è la storia dei suoi parlamenti ». Vi è anche in Inghilterra, come in tutto il mondo, in quei secoli, la reazione dei Tudor contro i liberi reggimenti; il parlamento va nell'ombra; e poi sono le sue battaglie contro gli Stuart; con le fiammate rivoluzionarie; e con Cromwell, il lungo parlamento, il regime puritano, che sapeva di convenzione e di dittatura; nè seppe dare al paese una nuova costituzione. Ritorno all'antico — ai « veri », antichi e incontestabili diritti e libertà del popolo di questo regno — è la parola d'ordine della nuova e più ordinata rivoluzione che, esattamente un secolo prima di quella francese, porta al trono casa d'Orange con un vero patto fra parlamento e corona. Le due camere si riuniscono insieme (l'istituto dell'assemblea generale, sia pure per casi straordinari, non è sconosciuto in Inghilterra) e fanno alla presenza dei nuovi sovrani una « dichiarazione scritta » che è « di diritti », ma stabilisce anche alcuni capisaldi istituzionali. Afferma che è illegale il potere regio di sospendere le leggi, di dispensare dalla loro osservanza, di esigere imposte e far leve militari senza il consenso del parlamento; si rivendicano la libertà della persona contro gli arresti arbitrari, le garanzie di giustizia e di formazione dei giury, la libertà di parola, il diritto di petizione; si determina che le elezioni debbono essere libere, ed il parlamento frequentemente convocato. Se si guarda alla tecnica ed allo stile costituzionale, non vi è nel documento richiamo ad ideologie generali, ma l'ostinata insistenza sui diritti antichi e la loro puntuale rivendicazione attraverso i diritti del parlamento.

Nel seguire gli avvenimenti si vengono di mano in mano delineando — ma la dottrina sarà sempre in ritardo — alcuni profili dei tipi costituzionali, che ci ha dato l'Inghilterra. Mentre prima della Magna Charta si può parlare di Stato precostituzionale, si hanno poi forme di

Stato che, battezzate successivamente con vari nomi, corsero il mondo. Fu dapprima azione del parlamento rivolta a moderare e frenare il potere della corona per l'approvazione delle imposte e delle leggi; di qui la partecipazione del parlamento alla funzione legislativa. Si era già entrati nella fase della monarchia « costituzionale »; si ebbero, in un ordine di gradi e sfumature, forme che potevano designarsi come monarchia « limitata », « consultiva », « rappresentativa », « parlamentare ». Il parlamento sembrava fermarsi all'intervento legislativo; (così credè di vederlo Montesquieu; e — neppure i grandi uomini sono profeti — volle prevedere che, quando i rappresentanti del popolo avessero partecipato al potere esecutivo, sarebbe stata la fine delle libertà inglesi; fu perfettamente il contrario). Una nuova fase si svolge dal 1688; e si traggono le conseguenze del passo decisivo che compì il parlamento quando, con la partecipazione dei suoi uomini, si impadronì e diresse quella parte del « consiglio privato » del re, che si chiamava « gabinetto » — fu detto una volta « cabala » — ed era stato in altri tempi arma di lotta contro il parlamento. Conquista del gabinetto; sua formazione condizionata dalla volontà del parlamento; il giorno in cui, davanti alla sfiducia dei comuni, il capo del gabinetto si dimise, si rivelò la forte trasformazione compiuta. Il parlamento aveva fino allora proceduto con l'affermare i suoi poteri, mettendo in stato di accusa i ministri; attraverso all'istituto della responsabilità penale dei ministri, si arrivò alla responsabilità politica ed all'istituto della sfiducia, dopodichè non occorsero più gli atti di accusa, che cessarono infatti nel settecento. Il parlamento inglese agì col metodo inglese della tenace gradualità e dell'approfittare del caso; (influi sugli ultimi sviluppi il fatto che un balordo re di casa Hannover, non sapendo la lingua inglese, si astenne dal presiedere il consiglio dei ministri). Il governo — è il punto essenziale — non potè vivere senza la fiducia del parlamento; così che da questo dipese la formazione, e vennero impartite le direttive al potere esecutivo. Ripeterò anche qui l'immagine alla quale ho fatto spesso ricorso: il governo di gabinetto è un arco di ponte lanciato fra i due piloni della corona e del parlamento, e deve avere formalmente la fiducia di tutti due; in realtà è il parlamento che decide. Questo è il governo di gabinetto; la forma più tipica di ordinamento politico che ci abbia dato l'Inghilterra.

LA COSTITUZIONE DEGLI STATI UNITI D'AMERICA

A fine del settecento, quando il regime di gabinetto non si era ancora affermato in tutta evidenza e consapevolezza nella vecchia Inghilterra, e quando dominavano altrove, dovunque, le monarchie assolute, i coloni del nord America crearono quella forma nuova, che parve al Tocqueville « mirabile invenzione ». Non venne dal nulla. È difficile pensare qualcosa di più diverso dal processo costituzionale inglese; dalla formazione lentissima, attraverso secoli, ed in gran parte spontanea, di una costituzione non scritta, ed anche per questo incompresa; ad una esposizione ricostruttiva, occorrerebbe (se qui non l'ho potuto) seguire passo per passo la vicenda di infiniti avvenimenti, e poi cercare (non è agevole) di dar veste formale a ciò che non l'ha, la consuetudine, il costume; di esprimere ciò che lo spirito costituzionale degli inglesi ha lasciato inespresso (forse, dice Anson, perchè inesprimibile). L'elaborazione della costituzione inglese non ebbe costituenti e commissioni redattrici; nel nord America invece parve subitanea improvvisazione; lavoro di comitato, decisione di pochi cervelli che potevano col loro voto scegliere fra soluzioni disparate. (L'esempio è molto suggestivo per chi deve preparare, a distanza di tempi, altre costituzioni; ma le cose sono oggi ben più complicate...). Gli Stati Uniti d'America hanno scelto istituti ben diversi dagli inglesi: eppure bisogna riconoscere che la loro costituzione non sarebbe nata se non vi fosse stata quella della madre-patria; dove si erano già di fatto realizzate le libertà fondamentali degli individui; e la podestà dirigente e suprema era esercitata, sia pure in altre forme, dai parlamenti e dal popolo.

I patriarchi della costituzione americana non fecero una pura invenzione; attinsero profondamente alla tradizione ed alla sostanza del diritto inglese della *common law* (vi è un sottosuolo giuridico che è comune, anglosassone). Vi aggiunsero un'esperienza propria, vissuta; che veniva da statuti, da lettere di franchigia, da istituti di tipo coloniale trapiantati nel nuovo mondo dalla corona e dal parlamento inglesi; la costituzione federale, nella sua fioritura apparentemente istantanea, aveva avuto una incubazione; in ciascuna delle tredici colonie; nei loro rapporti reciproci e verso la madre-patria. Esperienza di vita e di ordinamenti svolti in un altro ambiente; attraverso quest'esperienza è filtrata la nuova costituzione americana.

I coloni che di fronte alle « terre libere » provarono come raddoppiato il sentimento istintivo delle libertà fondamentali, avevano un'altra libertà da conquistare: la propria indipendenza dalla soggezione e dagli errori della lontana Inghilterra. Le costituzioni, ha detto Tocqueville, « sono il frutto di rivoluzioni »; e può essere vero se si intende rivoluzione in un senso largo ed elastico; la nord-americana non fu rivoluzione sociale e neppure politica, se non « esterna », d'indipendenza.

Influi sulla formazione costituzionale lo spirito religioso di « cristianesimo democratico », nota Tocqueville, « che animava i primi americani ». L'avevano recato dalla riforma europea, col « Mayflower » e col suo « compact », e l'avevano custodito e svolto, con un processo di decantazione in un'essenza più pura che nel vecchio mondo. Non sono le astrazioni; è lo spirito che conta. Gli uomini che fecero la costituzione non erano sognatori; miravano a soluzioni concrete; erano gente solida e pratica, che aveva (fu detto mille volte) « i piedi fermi sulla terra », ma non ignoravano le correnti di pensiero che si erano suscitate in Europa dal giusnaturalismo ai precorriti della vicina rivoluzione francese. Diedero al testo costituzionale, pur così aderente a soluzioni concrete, un'ala ideale sconosciuta agli scarsi documenti scritti dell'Inghilterra, ove si ripetevano, come un ritornello, le invocazioni degli antichi e storici diritti dei sudditi; e qui invece, in una terra che non aveva ancora storia, gli uomini che si trovarono a contatto diretto con la natura, invocarono per la prima volta in una costituzione, i diritti innati dell'uomo e del cittadino. La dichiarazione inglese dei diritti, del 1689, assume un altro carattere. E Jellineck ebbe ragione nel porre in luce il primato americano; anche se le fonti vi erano già, nel pensiero europeo.

Le dichiarazioni dei diritti, di tipo nuovo, videro la luce in alcune colonie: 1718: « dichiarazione fatta dai rappresentanti del buon popolo della Virginia, riuniti in piena e libera convenzione, dei diritti che devono appartenere ad esso ed ai suoi posteri, come base e fondamento del governo »; « tutti gli uomini sono nati egualmente liberi e indipendenti; ed hanno alcuni diritti innati, di cui entrando nello stato di società non possono mediante convenzione privare e spogliare la loro posterità »; « tutto il potere è nel popolo ed in conseguenza emana da esso; i magistrati sono suoi mandatari e servitori »; « il governo deve essere istituito per il vantaggio comune..., per produrre il maggior grado di felicità e di sicurezza »; « i poteri legislativo ed esecutivo dello

Stato debbono essere separati e distinti da giurisdizioni ». Sono ribaditi i diritti di libertà già sanciti in Inghilterra: inviolabilità della persona e della proprietà; garanzia nei giudizi; divieto di retroattività delle leggi; libertà di stampa; di religione, etc. La forma in cui vengono espressi molti principi fondamentali è universale ed astratta; ed ha veste appunto di principî, più che di norme giuridiche. È evidente l'influsso di più fonti, di Rousseau, di Montesquieu, degli eudaimonisti. È caratteristico come in questi documenti costituzionali l'astrazione coesista e si colleghi ad una immediatezza concreta di scopi. (Ho voluto fare alcune citazioni anche per mostrare come oggi, dopo quasi due secoli, stendendo le nostre costituzioni, andiamo rivivendo problemi e riproducendo motivi di allora).

Vi furono, dopo le costituzioni delle singole colonie, le loro intese per la guerra di indipendenza, le riunioni alla « Casa dei carpentieri » a Filadelfia; la cosiddetta costituzione provvisoria di Franklin. Ed ecco la dichiarazione comune di indipendenza, del 1775, stesa per un comitato di otto, da Jefferson, il Mazzini americano, (ma un Mazzini che andrà poi al potere). Jefferson la scrisse di getto e gli altri si limitarono a togliere alcune affermazioni più radicali. È un documento breve e vigoroso, tessuto di ragioni storiche; senza infiltrazioni ideologiche. Dopo la conquista dell'indipendenza, nel tormentoso dopoguerra, le colonie unite, ora Stati Uniti, si trovavano in uno stato di depressione e di discrasia, da cui poteva salvarli soltanto una salda costituzione. La necessità assoluta era di più stretti vincoli federali; lo scopo della costituzione è qui; ma intanto bisogna stabilire i congegni istituzionali; tutti i problemi si fanno avanti; i delegati si sentono liberi di scegliere; e scelgono un tipo nuovo di Stato.

Filadelfia, piccola città di ventimila anime, appariva lontana (« come ora Wladivostock », diceva Wilson) dai centri della civiltà nuova. Convennero alla casa di Stato 72 deputati; ma di solito ne erano presenti 45 e finirono col restarne 33. Vi erano gli esponenti della città per l'indipendenza, che avevano fatto parte di quei comitati di liberazione; dall'ottantenne Franklin e dal « generale » (Washington) a giovani che non avevano trent'anni. Non erano storici, ma in buona parte giuristi, e quasi tutti erano stati giudici. Lavoravano nel silenzio, con divieto assoluto di pubblicità; (Washington, rimproverò aspramente un deputato che aveva smarrito una noticina col testo di un articolo); per fortuna Madison che ebbe la partecipazione maggiore ed è chiamato « padre della costituzione » segnava, giorno per giorno, il corso delle discussioni nelle sue memorie; pubblicate postume, che si leggono ora con

avido interesse (come la collezione del giornale « *Federalist* » in cui egli ed Hamilton sostennero le idee-base della costituzione). Servì di base alla discussione un abbozzo di progetto, presentato da Madison per la Virginia, ed altri da altri Stati; discussione intensa e minuta, parola per parola; fu infine nominata una commissione di redazione di cinque; ed il testo approvato in lettura definitiva. Si era lavorato 81 giorni, per 300 ore; « la costituzione — calcolò Bryce — fu letta ad alta voce in 13 minuti; è lunga la metà dell'epistola di San Paolo ai Corinzi. Divisa in pochi articoli (sette) a lor volta distinti in più sezioni; sono 89 frasi e 140 disposizioni distinte; nel complesso quattro mila parole ».

Non sollevò dapprima grandi entusiasmi. Alcuni delegati non la vollero firmare. Molti la giudicavano pessima, un compromesso, un guazzabuglio; si levò allora la voce di Franklin, e disse le parole bellissime, di umana comprensione che ho riferito. Chi era stato il più aspro nel combatterlo, Hamilton, sentì l'autorità della volontà prevalsa, della necessità di applicazione e se ne fece strenuo paladino. Franklin aveva ragione di appellarsi al futuro. La costituzione americana apparve a Gladstone « l'opera più ammirevole che sia uscita da cervello umano ». E Nitti, anch'egli amplificando: « l'America solo ci ha dato, con questa costituzione, il tipo di civiltà che chiamiamo democratica ». È certamente una gran bella costituzione, e la forma di Stato da essa inaugurato è salda, si vantano gli americani, come Ailso Craig, l'isolotto roccioso all'entrata del golfo della Clyde.

Vi è chi sostiene che non si comprenderebbero le soluzioni della costituzione americana se non si tenessero presenti la struttura federale degli Stati Uniti e la necessità di superare i problemi più difficili ad essa inerenti. Certamente il carattere federativo ha contribuito a determinare alcuni lineamenti essenziali: i limiti degli organi centrali; la posizione del parlamento; la figura presidenziale (base del sistema); ed anche le attribuzioni costituzionali dell'autorità giudiziaria. Ma non si può ritenere che questi lineamenti siano necessariamente coordinati e subordinati all'esistenza d'una situazione ed al principio federale. Il tipo americano può valere in ogni Stato, anche non composito.

Non vollero attenersi all'esempio inglese, come proponevano alcuni (Hamilton suggeriva che si seguisse senz'altro, con un presidente che fosse un re elettivo). La figura del re sollevava insormontabili ripugnanze, ed è da notare che non era ancora venuta in piena luce la sua limitazione ed il suo effettivo spossessamento, in terra inglese, mediante il governo di gabinetto. Più avanti dunque, adottando la forma

repubblicana, che la mentalità dei liberi coloni preferiva, perchè li scioglieva da deprecate tradizioni, rispondeva meglio ai loro interessi e corrispondeva logicamente al principio di sovranità popolare, più accentuato e più sentito che in Inghilterra. Che la costituzione americana si fondò sulla sovranità popolare, risulta se non altro dal fatto che emanano dall'elezione popolare non solo il parlamento, ma il presidente della repubblica ed alla sua base la magistratura, ossia i tre poteri. La costituzione americana si accosta maggiormente all'idea di Rousseau della sovranità popolare, ed insieme a quella di Montesquieu sulla separazione dei poteri; ne è, in certo senso, una combinazione. (Che non vi sia contraddizione inconciliabile negli scritti dei due grandi ispiratori del costituzionalismo moderno hanno mostrato di recente alcuni studiosi). L'idea della separazione dei poteri domina la costituzione americana, ed è per seguirla più strettamente che si stacca dall'inglese (la quale pure era sembrata a Montesquieu prototipo della sua teoria).

Stanno di fronte i tre poteri. Il legislativo appartiene al parlamento o congresso, che ha la sua espressione più logica e completa di bicameralità, quale si trova appunto quando uno dei rami rispecchia immediatamente la struttura federativa dello Stato (art. 1). L'esecutivo risiede nel presidente della repubblica che non è soltanto il capo dello Stato ma anche il capo del governo (art. 3). È in qualche modo una continuazione ed uno svolgimento della figura del governatore che vi era stato nelle colonie. Fra i due poteri, parlamento e capo dello Stato, non vi è all'inglese, il potere del gabinetto (con un presidente del consiglio dei ministri) nel quale risieda effettivamente il potere esecutivo; (così che una interpretazione della costituzione inglese vi scorge un tipo di Stato non più a governo di gabinetto, ma di primo ministro). I ministri-segretari di Stato sono in America commessi dal presidente della repubblica; non appartengono al parlamento e non partecipano ai suoi lavori. Proprio il contrario che in Inghilterra; la separazione dei poteri incide. Il presidente non ha l'iniziativa delle leggi; nè può sciogliere il congresso; ha soltanto la facoltà di rinvio, con veto sospensivo, delle leggi per una prima volta votate. La separazione incide profondamente fra i poteri; ma pur non mancano rapporti, come il veto legislativo, la partecipazione del senato ad alcune podestà esecutive del presidente degli Stati Uniti, e, soprattutto, un sistema di *checks and balances* che si riferisce anche alla magistratura. Il potere giudiziario risiede in una corte suprema ed in corti inferiori secondo leggi stabilite dal congresso (articolo 3). Alla suprema corte è affidato, più ancora che per la lettera

della costituzione, per lo sviluppo che seppe dargli la corte stessa, il controllo di costituzionalità delle leggi.

Questo è il tipo che viene designato come « governo presidenziale ». Alla nostra costituente un colto oratore, il Clerici, ci ha detto che il presidente della repubblica della bandiera stellata « ha poteri superiori a quelli di Francesco Giuseppe, e quasi pari a quelli di Nicolò di Russia ». Sono certamente poteri molto estesi; (che — secondo una tesi di studiosi — possono concedersi e non fanno paura di « trampolino alla dittatura », solo in uno Stato federale, dove « la stessa vitalità degli Stati singoli limita e vincola il capo supremo »). Ma non sono i poteri dello zar Nicolò; ne abbiamo visto i confini; ed un presidente che era anche professore di diritto pubblico, Wilson, si lagnava che con una evoluzione di fatto si fosse passati ad un governo non presidenziale, ma « congressuale ». Un giovane italiano che insegna in America, il figlio di Einaudi, ha rilevato (e se ne fece eco anche il padre nei 75) che il sistema americano tende a svolgersi, con taluni accostamenti agli altri regimi parlamentari. Comunque il tipo americano resta a sè.

LE COSTITUZIONI DELLA RIVOLUZIONE FRANCESE

Poco più di un decennio dopo che a Filadelfia è nata la costituzione americana spuntarono, per un altro decennio, in un'inquieta e tormentosa vicenda, le costituzioni francesi. L'Inghilterra ha dato il prologo; si svolge in America ed in Francia il primo periodo di travaglio costituzionale; nè mai ve ne fu un altro così intenso.

La Francia non ci ha dato tipi di costituzione caratteristici ed originali come quelli dei due paesi anglosassoni, ma il suo contributo di idee è più vivace ed efficiente; (fu detto che bisogna andare in Inghilterra alla ricerca di fatti ed in Francia di idee costituzionali). Nè bisogna dimenticare, avverte Jellineck, che la Francia ha dato all'Europa il « prototipo » del costituzionalismo moderno.

Si citano assai spesso due aneddoti, sino a farne un luogo comune. Hérault de Séchelles, incaricato di preparare una costituzione pel prossimo lunedì chiede alla biblioteca nazionale di mandargli le leggi di Minosse. Perdurava la mentalità astrattista del settecento; la scienza della legislazione di Filangeri (che entusiasmò Jefferson e Napoleone) e la nomologia di Bentham; con leggi e costituzioni perfette per tutti i luoghi e per tutti i tempi. (Alla fase dell'astrattismo succedè, nel corso del pensiero, quello dello storicismo, e fu grande progresso; ma non bisogna cancellare quanto vi è di vero e di utile nell'altra; e bisognerebbe

trovare la sintesi di tutte e due). Le astrazioni non sono sempre vuote e vane, e servono da strumento di azione e di storia. Così fu di quelle della rivoluzione francese che fecero crollare istituti centenari e rinnovarono i rapporti della convivenza sociale. Nè va trascurato che un certo spirito di astrattezza contribuì all'elaborazione tecnico-giuridica di principî e di norme che poi (e fu collaudo della loro primitiva formulazione) furono accolte dovunque e divennero come universali e perenni.

L'altro episodio (che hanno ripetuto, e non una volta sola, anche alla nostra costituente) è di quel tale americano che, chiedendo ad un libraio parigino il testo della costituzione di Francia, si sentì rispondere: non tengo pubblicazioni periodiche. Il rilievo è rivolto non alle costituzioni ma alla storia; la facile condanna sarebbe del carattere francese, della Francia e non dei suoi documenti costituzionali. Certo è che molte furono le costituzioni, corrispondenti a fasi successive: monarchia costituzionale, dittatura convenzionale, direttorio e consolato (distinto in sottofasi), impero, restaurazione, cento giorni, monarchia di luglio, seconda repubblica e secondo impero (con sottofasi), terza repubblica. In un'ottantina di anni si ebbero quattordici costituzioni. E poi venne la stabilità; e la costituzione (o meglio, le leggi costituzionali) della terza repubblica durò, perchè durò il regime, per settant'anni. Dopo la parentesi breve con Pétain, la Francia si è data la nuova costituzioni; se un primo testo fu respinto a *referendum*, è vicenda interna del processo di preparazione (vero è che De Gaulle chiede ora notevoli modificazioni).

La rivoluzione fu il crogiuolo del costituzionalismo francese. Vi era stata anche prima una costituzione in senso lato (nella quale il potere esecutivo era del re, ed il legislativo nelle sue manifestazioni più rilevanti spettava agli Stati generali, restando l'altro compito legislativo al re che l'esercitava con il concorso dei parlamenti (nulla di comune coi veri parlamenti), organi giudiziari di esame e di registrazione delle ordinanze regie. Questa costituzione non scritta non aveva avuto uno svolgimento analogo all'inglese; l'arbitrio della corona l'aveva spazzata via, e più non esisteva quando scoppiò la rivoluzione, in occasione d'una ripresa, dopo tanti secoli, degli Stati generali. Fonte di suggerimenti e di ispirazioni costituzionali sono i *cahiers*, « monumenti preziosi — dice Chateaubriand — della ragione di Francia ». (Quanto vi è di concreto nelle congerie dei *cahiers*, e quali germi si possono rintracciare, in essi, di istituti costituzionali attualissimi!). Il terzo Stato, i comuni, che si erano proclamati assemblee nazionali, assorbendo poi gli altri Stati, scelsero nel dilemma di Clermont-Tonnerre, e non vollero limi-

tarsi a rimuovere gli inconvenienti più gravi, ma a dare alla Francia una nuova e compiuta costituzione. L'enorme assemblea, di 1700 membri nominò, perchè la preparasse, un comitato di 30. Ed ecco che, ai primi passi, sorge l'« idea-forza » d'una dichiarazione dei diritti; si discute se debba far parte della costituzione vera e propria, o precederla come preambolo, o stare a parte; finisce con lo svolgersi in parallelo, ma distintamente. Il lavoro di preparazione si svolge con comitati *ad hoc*, di otto, di cinque. I comitati grossi e piccoli si rinnovano; i loro progetti sono sottoposti agli uffici che nominavano, ciascuno, appositi delegati. Vi sono anche non pochi progetti individuali; ed intervengono volta a volta, come relatori, gli uomini più rappresentativi: Lafayette, Mirabeau, Talleyrand, tutti gli altri grandi nomi della rivoluzione. Non manca nello sfondo il popolo: la sua funzione di iniziativa non è chiusa, piovono progetti ed è grande fatica dei comitati prenderli in esame. (I lavori del comitato e del parlamento si possono ricostruire dai verbali; ma i numerosi scritti sulla costituzione francese non sono di tecnica costituzionale).

La prima dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino, del 1789, deliberata ad unanimità il giorno della presa della Bastiglia, discussa nella sua lettera, in base a venti progetti, tumultuosamente e rapidamente, è « un lampo di luce », e fu detto, « da un materiale confuso esce un miracolo di limpidezza e di chiarezza »; « il diritto di libertà non ebbe mai, in nessun tempo, espressione più alta »; stile « nervoso ed insieme solenne »; lapidario; nella lucidità cartesiana del loro pensiero, nella facilità di generalizzazione, nella concisione elastica della loro lingua, i francesi raggiunsero la maggior eleganza nella formulazione di principi e di norme costituzionali. (Le costituzioni di Francia, affrontando così vasti temi, non riescono tuttavia ad essere brevi; si direbbe che cerchino, al contrario della ricetta napoleonica, di essere « lunghe e chiare »). È stato di moda dividere i diritti dell'uomo; « io ho incontrato — diceva De Maistre e ripete Nitti — francesi, inglesi, italiani; non mai l'uomo »; ma si volevano proprio indicare i diritti della persona umana, indipendentemente dalla nazionalità e da ogni altra qualificazione; (guai a non sentire la essenzialità e la originalità della persona umana!); la dichiarazione guarda e si rivolge agli uomini, disse Montalembert, « come il decalogo, che fu la prima costituzione, e come il sermone della montagna ». Non fu « discorso e bel gesto » senza contenuto; nel distinguere la definizione dei diritti individuali, dal testo costituzionale che regolava gli ordinamenti dello Stato si sentì che non era la stessa cosa; e non era identica la por-

tata giuridica; ma anche quella definizione era giuridicamente efficace, ed aveva rilevanza costituzionale non meno dell'altra « parte della costituzione ».

La dichiarazione proclamata nel 1789 è fondamentale; fu appaiata alla costituzione monarchica del 1791, alla quale succedettero, nel clima rivoluzionario, altre tre costituzioni: due repubblicane, la girondina e la montagnarda, nello stesso anno 1793; e poi quella del direttorio a fruttidoro anno III; e ciascuna ebbe una sua dichiarazione, con variazioni secondarie dalla prima (« l'originale »); finchè poi la rivoluzione fece luogo all'involuzione; ma anche i regimi posteriori, fino ad oggi, ripeterono con varianti il documento-base, o lo dichiararono senz'altro ancora in vigore. Si è immedesimato così col diritto francese (e pel suo valore umano potrebbe essere letto anche nelle nostre scuole, con la costituzione italiana). Un proemio e 17 articoli. Dopo una nota tematica insistente (che riecheggia Rousseau) per attribuire i mali della società e la corruzione dei governi all'ignoranza, all'oblio, al disprezzo dei diritti dell'uomo, eccone la rivendicazione alla presenza dell'essere supremo come diritti naturali, inviolabili, sacri, « imprescrittibili »; indicandole nella « libertà, proprietà, sicurezza, resistenza all'oppressione ». L'eguaglianza viene ancora prima, quasi a premessa di ogni altro diritto. Il proemio parla dei diritti dei membri del corpo sociale « e dei loro doveri », per quanto l'assemblea non avesse accolto la proposta dell'abate Grégoire e di altri che la dichiarazione si intitolasse « dei diritti e dei doveri »; non si era voluto sminuire il carattere di affermazione di diritti contro l'antico regime che ha la rivoluzione; liberazione dei diritti individuali da vincoli ed ingiustizie sociali. Qualche commentatore distingue nella dichiarazione tre parti: eguaglianza, veri diritti di libertà, disposizioni generali (di definizione delle leggi, della sovranità, della costituzione), ed avverte che non vi è un ordine assoluto, e non si fa menzione di talune libertà (domicilio, culto, istruzione, riunione ed associazione); sì; ma vi è il grande quadro, tenuto assieme (e sembra steso da una sola mano) da un filo anche letterario, quasi in ogni articolo, fra libertà e legge; così che (non fu sinora abbastanza notato) questa è anche una dichiarazione di legalità e di Stato-di-diritto.

Mentre la dichiarazione era venuta di getto, nel 1789, la costituzione abbinata di due anni dopo fu messa insieme a riprese, a pezzi (con numerazioni distinte nei vari capitoli e sezioni). Riprende in breve nel suo titolo primo i diritti « naturali e civili », sotto il punto di vista delle « garanzie » (ed ha, questo tema distintivo fra dichiarazione e garanzie

di diritti, interesse per la tecnica costituzionale). Nel titolo delle garanzie si specificano alcune altre libertà individuali; e con l'organizzazione del « pubblico soccorso » per « assistere » i fanciulli abbandonati, i poveri infermi, e per « dar lavoro » ai poveri invalidi, si profilano i diritti sociali. Ma qui nella sfera della costituzione occorre edificare, sulla *tabula rasa* del passato, gli ordinamenti del nuovo Stato. Si salva la monarchia « purchè, dice Mirabeau, il re diventi il primo funzionario dello Stato ». La sovranità non è più sua; « appartiene alla nazione »; (Mirabeau aveva proposto « al popolo »; ma l'espressione appare volgare, e nel senso di disordine e « populaire »; si preferì « nazione »); sovranità « una, indivisibile, inalienabile, ed imprescrittibile » « nessuna sezione del popolo » (qui riappare la parola) « nè alcun individuo può attribuirsi l'esercizio della sovranità »; « la nazione, dalla quale sola emanano tutti i poteri, può esercitarli e soltanto per delegazione ». Sovranità nazionale non esercitata direttamente; (Meunier, relatore, osservava che « non esiste paese sulla terra cui possa convenire la democrazia diretta »). Se a base dei poteri è la delegazione da parte della nazione, è espressamente vietato il mandato imperativo degli elettori; anzi la costituzione condanna, senza aggettivo, « il mandato ». Il popolo non ha iniziativa legislativa, nè referendum.

Il nuovo edificio si eleva secondo il disegno tracciato in un articolo della dichiarazione dei diritti del 1789: « una costituzione in cui non sia nè garanzia di diritti nè distinzione di poteri non è costituzione ». L'edificio si eleva sul perno della distinzione dei poteri. Il legislativo spetta ad una camera, unica e « permanente » che si rinnova periodicamente; ma non viene mai meno, come nelle lunghe eclissi dei vecchi Stati generali. L'elezione è a suffragio indiretto e ristretto; con un primo gradino di assemblee primarie ed elettorali; e con distinzione dei cittadini attivi e passivi; soltanto i primi hanno voto, a base censitaria (anche se l'unità non è la moneta, ma la giornata di lavoro); ed il cerchio degli eleggibili è più limitato che quello degli elettori; (la costituzione appare per questo rispetto « borghese »). Sono elencati i poteri della camera (assemblea nazionale legislativa) e sono molto vasti; la costituzione intende ridurre i poteri, smisurati in passato, dell'esecutivo.

« Il potere esecutivo supremo risiede esclusivamente nelle mani del re ». Il re è inviolabile e sacro, ma « non vi è in Francia autorità superiore alla legge; il re non regna che per essa; e soltanto a nome della legge può ottenere obbedienza ». Al re è imposta la collaborazione di ministri responsabili; che egli però nomina e revoca liberamente. Non vi è consiglio di ministri, ossia gabinetto. Eccoci al *punctum saliens* di

ogni costituzione: il rapporto fra i poteri. Stanno dirimpetto i due piloni; ed il ponte non c'è. Ho già detto che gli studi sulla costituzione inglese non ne avevano ancora teorizzato il sistema di gabinetto; ma si sapeva che oltre Manica i ministri erano presi nelle maggioranze parlamentari. Sieyès fulminò questo criterio « aborrito » di confondere i poteri, e vide un'invasione del re dove era, al contrario, una sua limitazione. Invano Mirabeau si batté perchè non si vietasse al re di scegliere i suoi ministri in parlamento; che poteva essere l'avvio al governo di gabinetto; fu introdotto il reciso divieto (ed allora il conte gridò: « potevate fare un semplice articolo, che non consente di far ministro Mirabeau »). L'assemblea dunque starà a sè; nè potrà essere disciolta prima del termine; il re non ha facoltà di presentar leggi per mezzo dei suoi ministri; nè di sanzionarle; gli è però concesso un veto sospensivo (la legge potrà essere ripresentata nella stessa legislatura, nè avrà corso se non riapprovata per tre legislature successive; norma poco elastica che non agevola i rapporti fra i poteri).

Il terzo potere, il giudiziario, « non può in nessun caso essere esercitato dal corpo legislativo nè dal re ». È, in correlazione, sancito che non potrà mai immischiarsi nell'esercizio del potere legislativo nè mettere le mani nelle funzioni amministrative. Ricordando gli abusi dell'antico regime, ove la magistratura si acquistava per denaro o eredità, e rendendo omaggio alla fonte della sovranità nazionale, si stabilisce che i giudici sono eletti dal popolo.

Tale è la costituzione che fu poi, ha ragione Jellineck, prototipo al continente. Non è a governo di gabinetto; non si vuol seguire la via inglese; nè havvi ispirazione del tipo a governo presidenziale degli Stati Uniti; col quale sembra avere qualche punto comune: sovranità popolare, distinzione di poteri, mancanza di gabinetto; ma non vi sono altri istituti che caratterizzano la costituzione americana; e la figura, comunque, d'un re ereditario non si addice al sistema presidenziale con la sua base elettiva.

Pochi mesi di vita e la costituzione monarchica di Francia è lacerata, perchè è scomparsa la monarchia. Di nuovo al lavoro costituzionale; si convoca una convenzione (ossia, con nome americano, una costituente); un comitato di 9, con 6 supplenti (vi sono Sieyès, Payne, Vergniaud, Danton, Condorcet) è incaricato di preparare la nuova costituzione; dopo un discorso pennacchio di Barnave si invita ogni francese a mandare i suoi progetti; « la costituzione siete voi! ». Entrano in prima linea i partiti; ecco lo schema dei girondini, relatore Condorcet. La dichiarazione dei diritti diventa « dei diritti naturali, civili e politici degli

uomini » (scompare « del cittadino »). Sovranità della nazione diventa « sovranità del popolo »; ciascuno ha « diritto eguale di concorrere al suo esercizio ». Sono svolti maggiormente i motivi dell'eguaglianza in vari istituti; all'indicazione iniziale delle grandi categorie di diritti (eguaglianza, libertà, ecc.) si aggiunge « garanzia sociale » ed è un colorito della nuova dichiarazione; che vuol essere più dettagliata e « dichiara » nuovi particolari diritti; raddoppiando il numero dei vecchi articoli. Ma nel tempo stesso si inseriscono spunti dottrinari: « il patto sociale »; « l'uomo che non può vendere se stesso ».

La costituzione girondina, oltre al suo orientamento verso gli enti locali (che vuole ampliare territorialmente per decentrarne le funzioni), si stacca nettamente dalla monarchia (e dalle due esperienze costituzionali, l'inglese e l'americana). È evidente anche nella nomenclatura la ricerca del nuovo; (siamo entrati nella fase « inventiva » che culminerà in Sieyès). Non si parla più di poteri; Condorcet insorge contro la funesta teoria della loro distinzione. I maestri si sono passati la mano; a Montesquieu si sostituisce Rousseau. Ad un dato punto, disillusa del suo tentativo di compromesso monarchico, la Francia — i girondini come i giacobini — si sono messi a cercare un assetto democratico più profondo, fuori dei modelli vicini. Il nuovo sistema vuol essere di sovranità popolare nelle forme, in quanto è possibile, di democrazia diretta, sulle quali si elevano a piramide — e ve ne sono condizionati — gli organi legislativi ed esecutivi. Le assemblee primarie, ove tutti i cittadini sono raccolti in piccoli gruppi, funzionano quasi in permanenza; le sedi sono aperte ogni domenica. Oltre ad eleggere gli elettori che, in assemblee elettorali, eleggeranno a loro volta gli organi rappresentativi — amministrativi e politici — della vita nazionale, le assemblee primarie interverranno per le revisioni costituzionali, per pronunciarsi su richiesta del corpo legislativo, per proporre leggi di propria iniziativa, per censurare quelle già approvate ed in genere gli atti dei corpi rappresentativi. (Sono istituti che con varie norme, — referendum obbligatorio, facoltativo, iniziativa legislativa, referendum abrogativo, — si delineano di nuovo oggi; allora — in un contrasto con l'Inghilterra che non li sentiva — venivano fuori, avvolti in un clima di perenne attività « diretta » dei cittadini, che avrebbe qualcosa di sovietico; ma la Russia ed i paesi della sua area sembrano aver ormai abbandonato tale sistema ed ignorano il *referendum*).

Dalle assemblee elettorali derivano i corpi municipali e dipartimentali; (vi sono anche « agenzie » per sezioni; con qualche analogia ai comitati di località e di quartiere, che sono oggi tentati per oggetti limitati;

ma qualcuno vi scorge un'avanguardia di futuri istituti costituzionali). Deriva il corpo legislativo; unico; (una proposta di Sieyès di ripartirlo in due a scopi di elaborazione, non di votazione delle leggi, sollevò la tempesta: la unicità dell'assemblea era articolo di fede della rivoluzione): altra idea rivoluzionaria, la perennità ed insieme la continua rinnovabilità delle rappresentanze nazionali: elezioni, ogni anno, per il corpo legislativo. Nel nuovo sistema non vi è gabinetto, nè capo dello Stato; le assemblee plenarie eleggono il consiglio esecutivo della repubblica, formato di 7 ministri, ciascuno dei quali presiede a turno; siamo ormai, dunque, nel sistema a direttorio (come oggi la Svizzera); l'ordinamento tentato dalla Francia rivoluzionaria è complesso, non si esaurisce in un solo lineamento. Lasciando a parte il tipo di gabinetto ed il presidenziale, si avvia a diventare governo d'assemblea (o, come fu detto dal suo esempio storico: « di convenzione »); ma l'assemblea legislativa — « una » delle assemblee — non è sovrana; nè nomina l'esecutivo, eletto direttamente dal popolo che esercita il suo controllo sopra quella stessa assemblea.

La costituzione girondina non entrò mai in vigore; quel partito politico fu spazzato via dai giacobini, che fecero la loro costituzione, pochi mesi dopo, nello stesso 1793. La preparazione del progetto fu affidata al comitato di salute pubblica, composto allora di nove membri, fra cui Cambon, Barrère, Danton; vi furono aggiunti altri cinque, e fra essi Héroult de Séchelles (che non si limitò a copiare... Licurgo, e fece delle relazioni anche tecnicamente serie). I montagnardi erano insorti contro la costituzione girondina, perchè « liberticida »; la loro, per verità, non ne è profondamente diversa, salvo un tono più vivo (scomunica della tirannide, dell'oppressione, ecc.) ed una formulazione più breve, drastica (e spesso efficace).

Si fa una terza dichiarazione di diritti. Vi era stato un intermezzo interessante: una dichiarazione, stesa da Robespierre, votata dal club dei giacobini, letta alla convenzione. Il proponente non insistè poi sul suo testo, che considerò acquisito al trionfo montagnardo; vi era tuttavia qualcosa di nuovo per l'orientamento sociale, per la limitazione del diritto di proprietà (che non può portare pregiudizio nè alla sicurezza, nè alla libertà, nè all'esistenza dei nostri simili); per l'obbligo della società di provvedere alla sussistenza dei suoi membri (con l'assistenza o il lavoro); per i « soccorsi necessari », a carico dei ricchi, ad « alleviare il bisogno » (vi è quasi un presentimento della « libertà dal bisogno » di Roosevelt); per il debito della società di « mettere l'istruzione alla portata di tutti » ecc. (1).

(1) Un giornalista, che, laudatore del fascismo più che di costituzioni, mi

La dichiarazione giacobina, promulgata dalla convenzione, ritorna ad essere « dell'uomo e del cittadino »; ritorna all'ente supremo; toglie dall'elenco dei diritti fondamentali la girondina « garanzia sociale », ma spiega che « il governo è istituito per garantire all'uomo il godimento dei suoi diritti naturali ed imprescrittibili »; proposizione che si salda, in uno stesso articolo, all'altra che « scopo della società è il benessere comune »; la ricerca della felicità di tutti dà un senso più materiale ai compiti dello Stato, ma riecheggia l'inno alla libertà che « ha per principio la natura, per regola la giustizia, per salvaguardia la legge; il suo limite morale è in questa massima: non fare agli altri ciò che non vuoi fatto a te » (la massima cristiana si accompagna alla marsigliese) e sulle orme di Robespierre si accentuano i diritti sociali.

Per l'ordinamento costituzionale non molto è mutato dello schema girondino; di cui si abbandona il tentativo di decentramento delle amministrazioni locali, ma resta il sistema di democrazia semidiretta, basata sulla sovranità del popolo (che viene definita « l'universalità dei cittadini francesi »), con i sovrapposti gradini di assemblee primarie (di cantone) e di assemblee elettorali, per la formazione degli organi centrali. Resta la proposta popolare di leggi; e vi è ancora il *referendum* più che non vi sia oggi in Svizzera. Vi è, tuttavia, una tendenza di semplificazione nei congegni; e si delinea, nelle fonti e nelle attribuzioni dei poteri, uno slittamento verso il corpo legislativo, che è eletto dalle assemblee elettorali, ma a sua volta elegge, tra candidati presentati dalle assemblee di elettori dipartimentali, il consiglio esecutivo composto di 24 membri rinnovabili a metà ogni anno. E' da notare l'impostazione data ai due organi, di fronte al popolo. I membri del corpo legislativo, insiste Robespierre, sono « mandatarî cui il popolo dà la sua fiducia, non ne sono i rappresentanti » (ed Hérault: non sono i rappresentanti del popolo, sono « gli agenti per la sua volontà »). Quanto al consiglio esecutivo, non è un organo di mera esecuzione; i suoi membri sono « agenti in capo dell'amministrazione eletti dal corpo legislativo »; e, poichè non vi è consiglio unico, vero e proprio, hanno autorità personale. Così, con la

ha dato dell'ignorante, perchè in un mio intervento alla costituente ho parlato di Robespierre e del suo « stile » nello stendere la costituzione; mentre, m'insegnò il giornalista, nessuna costituzione fu stesa da Robespierre. La lode, meritata, all'insuperabile stile costituzionale di Robespierre, non è mia: l'avevano fatta, alla costituente francese, Herriot e Schuman; l'incisività epigrafica delle sue espressioni è mirabile. Nè io avevo parlato di costituzione approvata, ma di testo presentato e letto alla convenzione.

negazione dei vincoli di rappresentanza, si va — pur partendo sempre da una struttura di democrazia semidiretta, — al potenziamento ed alla personalizzazione degli organi, investiti da una iniziale fiducia. La costituzione, poco discussa, « ottriata » dal comitato di salute pubblica, varata fra gli inni e le esaltazioni (« bel monumento elevato, diceva Robespierre, alla ragione ed alla sovranità del popolo », corta, lapidaria, nello stile delle dodici tavole) fu travolta dalle ultime vicende rivoluzionarie; e mostrò, all'atto pratico, con i comitati terroristici che riducevano nelle loro mani tutti i poteri, il processo, già insito nella costituzione, di un trapasso non evitabile della democrazia diretta al governo di assemblea, e da queste specie, che sembrano il massimo della democrazia, a quelle dittatoriali di partiti e gruppi, e poi di persone.

La reazione termidoriana non distrugge la struttura rivoluzionaria; mostra di muoversi nel suo solco; con meta diversa (è finita, dice Boissy d'Anglais, l'era dei gladiatori, bisogna fondare seriamente ed ordinatamente le libertà). Non si fabbrica senz'altro una costituzione; si nomina una commissione per confezionare leggi organiche che mettano gradualmente in moto la costituzione: che sarà di fruttidoro anno III (1795). L'accompagna un'altra dichiarazione, la quarta; ed è questa volta di diritti e di « doveri » (si tende all'ordine); sempre al cospetto dell'Essere supremo; eco delle dichiarazioni anteriori; ma le sfronda e rinsecchisce; non vi è più entusiasmo; (non si menzionano le libertà di opinione, di parola, di stampa). Nei doveri, al « non fare agli altri... » si aggiunge « fate costantemente agli altri il bene che vorreste riceverne »; sono del resto precetti generali; difendere e servire la società, essere fedeli alle sue leggi, rispettarne gli organi; essere buoni padri, sposi, figli e così via.

Per l'ordinamento istituzionale, la costituzione dell'anno III (che è la più lunga di tutte, con i suoi 400 articoli), mantiene la stratificazione delle assemblee elettorali; ma si introduce la bicameralità — consiglio dei 500, consiglio degli anziani (250) — soltanto il primo ha l'iniziativa delle leggi, il secondo approva o respinge, senza emendare: resi i loro, decreti (leggi) i consigli cessano di sedere; nè possono formare comitati permanenti nel loro seno. Dopo che dal 1791 si è scatenata la diffidenza contro l'esecutivo, si verifica ora una inversione; e l'esecutivo ha il primo rango. Un direttorio di cinque — ormai è collegio, e delibera come tale, senza capo unico (la sola diffidenza che resta è per i personalismi), — viene eletto dal corpo legislativo; gli anziani scelgono fra liste fatte dai 500. A sua volta il direttorio nomina da 6 a 8 ministri. Tra il potere legislativo e l'esecutivo, sebbene nominato dal primo, vi è separazione;

soltanto una responsabilità politica prevale nel direttorio, per atto di accusa del legislativo verso un'alta corte di giustizia. Si verifica in questi ordinamenti francesi che, a differenza degli anglosassoni, sono fondati sul vuoto e non hanno lineamenti logici e semplici; una curiosa commistione di istituti arcaici e di istituti nuovi, che non erano stati mai.

In complesso la Francia ha aggiunto ai due classici (di gabinetto e presidenziale) tipi non ben definiti. Il governo di direttorio è, come tipo, l'elvetico, non il francese dell'anno V. Soltanto per il governo di assemblea, di sua natura commisto e confuso, troviamo nella Francia — come realtà più che come costituzione — ciò che più si accosta a quel tipo.

L'incrociarsi dell'antico e dell'« invenzione » si riscontra ancor più nel periodo che segue, di trapasso al consolato ed all'impero. E' la fase della mentalità alla Sieyès (che non fu il solo; anche da noi, in Italia, Romagnosi e, al di sotto di lui, i professori improvvisati di materia costituzionale, come il buon Compagnoni, fabbricarono i più complicati progetti ed i più strani congegni). Saltano fuori consoli, e senati, tribunati ed èfori; mentre si cercano forme originali. Sieyès è l'oracolo; voleva la « fiducia dal basso e l'autorità dall'alto »; aveva da tempo esposto alla convenzione il suo sistema: nè divisione nè confusione di poteri; e neppure « equilibrio »; piuttosto « concorso », con un complicatissimo giuoco di corpi che si nominano da sè a catena, e funzionano in settori separati, ciascuno di per sè incompleto; secondo una successione di momenti — pensare, proporre, deliberare, decidere, agire... Dopo il colpo di Stato di Saint Cloud, 500 ed anziani, epurati, nominano due commissioni, e queste due sezioni per lavorare assieme (tredici membri in tutto, fra cui Luciano Bonaparte, Daunou, Chénier, Lebrun) allo scopo di « correggere » la costituzione. Evviva il sistema di Sieyès; ma si incontra con la volontà di Napoleone che lo manipola e si serve di quel vistoso apparato per « confiscare la fiducia a favore di un'autorità, la sua ».

La costituzione di frimaio anno VIII (1799) non ha dichiarazione di diritti, nè proclamazione di sovranità popolare. Dall'unità del parlamento, canone della rivoluzione, si va alla frammentazione, e cioè al suo annullamento, in un quadruplici congegno di organi. Il senato che si chiama (è un indice) « conservatore » oppure il pernio di tutto; il grande elettore; elegge da sè i suoi membri fra candidati presentati dagli altri grandi corpi, e nomina, su liste popolari, i membri di questi grandi corpi. Il consiglio di Stato, organo subordinato al governo, prepara le leggi che sono di sola iniziativa governativa. Il tribunale le discute. Il corpo legislativo, le approva o no. Questa, sì, è separazione di paratie stagne;

ma non fra poteri, dentro uno stesso potere, per minimizzarlo, e « lasciare tutto » ai consoli, e fra essi al primo console, che ha prerogative eccezionali; e ripete la sua investitura dal risuscitato istituto romano del plebiscito, nel quale è sboccata la pseudo democrazia diretta della fallita rivoluzione.

Basta aver accennato a questo *iter*, che sarà per qualche riflesso imitato in tempi più vicini dalle dittature, che non hanno precisi tipi costituzionali; perchè sono l'anticostituzione; ed ogni esteriorità d'apparato, basata sul concetto di una delegazione — che è vera abdicazione di poteri da parte del popolo, cela la realtà di un monopolio di tutti i poteri. Sarebbe inutile esaminare la serie di manovre, attraverso cui il consolato divenne impero; e questo ebbe podestà maggiore che la monarchia d'antico regime. La « rivoluzione a cavallo » finiva nel fallimento costituzionale (2).

(2) Non ci interessa la serie delle costituzioni improvvisamente fiorite nella scia delle idee e delle armi francesi. In Italia (senza contare i progetti di pensatori e filosofi fuori della realtà, come Romagnosi, che fino all'ultimo giudicò « arci-feudale » la costituzione inglese), passarono senza traccia due dozzine di costituzioni lampo, dapprima di marca rivoluzionaria, poi napoleonica, quasi tutte inapplicate.

II

LE COSTITUZIONI FINO ALLA PRIMA GUERRA MONDIALE DEL NOVECENTO

1. - LE CARTE DELLA RESTAUZIONE ED IL LORO SVILUPPO

Dalle fasi anteriori alla nuova.

Abbiamo visto finora, nella storia delle costituzioni:

1) Un periodo plurisecolare di formazione della costituzione inglese; non scritta, la prima ed — anche quando cercarono di esserne diverse — la madre di tutte le costituzioni del mondo.

Se si può parlare di creazione inventiva nella storia, è l'Inghilterra che ha creato lo stato costituzionale moderno, nei suoi lineamenti essenziali, più vasti e diffusi del tipo particolare col quale — attraverso il mirabile compromesso con la corona che fu il governo di gabinetto, riuscì ad instaurare sul fondamento della sovranità popolare, col contrappeso degli altri poteri, la forza dirigente del parlamento.

2) Seguì la prima fase delle costituzioni scritte, quasi contemporaneamente, nell'ultimo decennio del settecento; in un clima spirituale a tratti comuni, anche se vi era in mezzo l'oceano. Avevano entrambe l'anelito di trovar forme più alte e più degne di convivenza umana. La nord-americana, che era più libera di muoversi in una società relativamente nuova, e potè ancorarsi sopra un terreno più saldo, trovò una forma nuova, sua, che presuppone l'inglese ma ha un suo profilo originale; senza l'espedito del gabinetto; e sta ancora, dicono gli americani, come la roccia di Ailsa Craig, alla bocca dell'Hudson; ferma e, dopo un secolo e mezzo immutata. L'altra, la costituzione, anzi le costituzioni di Francia, nel vortice di una rivoluzione anche sociale (l'America ebbe soltanto una crisi di indipendenza). Più vaste e profonde erano le aspirazioni, e cercarono di andare al di là dell'istituto inglese non ancora completo e non bene compreso; (il governo di gabinetto sembrava troppo un

governo di re). E' giudizio comune che lo sforzo fu vano, nel senso che non si riuscì a costituire un tipo ben definito stabile (nè senza stabilità vi è originalità). Alla corsa verso le forme più spinte di democrazia, a governi di convenzione succedettero quelli autoritari che, sia pure con la maschera del plebiscito, negarono la sovranità popolare ed i suoi organi costituzionali. Ma lo sforzo non fu vano, in quanto pur con le sue incertezze ed i suoi balzi, questa prima esperienza europea di costituzione scritta diede un esempio, una forma, una tecnica su cui si modellò in gran parte il costituzionalismo futuro. Nè lo sforzo fu vano; soprattutto perchè, accanto ed al di sopra delle sue effimere costituzioni, la Francia seppe, in un impeto di astrazione, dichiarare i diritti « immortali » dell'uomo e del cittadino in una espressione « storica » che restò come definitiva acquisizione dello spirito, e non sparì più, almeno negli ordinamenti civili.

3) Certo è che all'alba del secolo scorso tutti gli Stati del continente erano retti a monarchia; che nella grande zona dei satelliti della Francia — la Francia Europa di Napoleone — rivestiva forme consultive e rappresentative o pseudorappresentative, ben lontane dal regime parlamentare; si trattava ancora in sostanza di monarchia assoluta, piuttosto che limitata. La piccola Elvezia repubblicana era anch'essa un satellite napoleonico. Non vi era « costituzionalismo » al di qua della Manica. Se si formò e si svolse, fu — non è paradosso — con la restaurazione. Che non poteva essere piena ed integrale. Una reazione meramente negativa non ha senso. Il ritorno puro e semplice al passato è utopia, anzi ucronia; fuori della storia. Si pensò dai circoli dirigenti in Francia di riallacciarsi, non al vecchio regime, — già morto, nel diritto privato, attraverso il codice Napoleone, — ma alla costituzione monarchica del 1791, che era già rivoluzione. Si guardò dall'altro lato, senza i pregiudizi delle prime ore, alla costituzione ed ai liberi istituti della grande vincitrice, l'Inghilterra; ma ancora senza intendere in pieno l'apporto come governo di gabinetto; (che, sino ad ottocento inoltrato, fu latente); e si riprodusse in qualche modo il fenomeno già secolare nella vecchia Inghilterra di un sistema che agiva e non era consapevole. Le costituzioni della restaurazione ed i loro teorici, pur tenendo conto degli esempi inglesi, cercarono di rievocare il processo storico proprio dei loro paesi, facendo sgorgare da esso quel costituzionalismo, che era più tipicamente inglese, e destinato a svolgersi nelle vie del governo di gabinetto.

In ogni modo fu la Francia che diede, col costituzionalismo della restaurazione, un altro regno all'Europa.

Costituzioni minori ed intermedie.

Costituzioni scandinave nel primo ottocento. — Alla vigilia della Carta tipica della restaurazione — la francese — si ebbero manifestazioni costituzionali, che rappresentano, diverse tra loro, una fase intermedia e non definita, ma non senza interesse per la tecnica costituzionale, che era allora piuttosto elementare, in una materia nuova che andava alla ricerca di nuove soluzioni. Mentre con la rivoluzione francese si era diffuso, ed era diventato di moda « darsi una costituzione », la reazione viva in più luoghi impediva di riprodurre quei modelli. Si cercava di risalire, per quanto era possibile, a tradizioni nazionali; e vi era incertezza e diversità di stile; mancava l'uniformità tipologica che prevalse in seguito.

Stanno a sè, più distaccate dalle altre, le costituzioni dei paesi scandinavi. (La Danimarca, che si considera anch'essa scandinava, era ancora in regime di monarchia assoluta). Si fecero passi, nel senso di una monarchia limitata, in Svezia ed in Norvegia; e — poichè è loro costume che le successive modifiche costituzionali siano incorporate nei primi atti, e ne portino la data — avviene che le loro costituzioni pur oggi vigenti appaiano come le più antiche; fra le costituzioni scritte d'Europa il proemio.

La Svezia è un paese che, come l'Inghilterra e l'Ungheria, non aveva cessato, e se ne vantava, di aver ordini rappresentativi. Vi era stato anche nella sua storia un processo che aveva portato sulla metà del 700 ad attribuire al parlamento tutto il potere legislativo ed il diritto di designare direttamente i ministri; (sistema più in là del gabinetto), ma non riuscì ad affermarsi; e si tornò ad un potere più autoritario del re. Nella legge costituzionale del 1809 si richiamarono alcune libertà con un tipo di monarchia rappresentativa piuttosto arcaico; dove la dieta nuova aveva diritto di autoconvocazione periodica, ma votava per ordini o « stato » ed il senato era una specie di consiglio dei ministri.

Pochi mesi prima della costituzione francese del 1914 veniva fuori la norvegese. Dalle vicende dei suoi antichi ordinamenti rappresentativi e della monarchia assoluta, la Norvegia passava nel 1814, ad una monarchia rappresentativa, sotto alcuni aspetti meno arcaica della svedese, ma fuori del tipo inglese; la camera elettiva, che formava una seconda camera con un quarto dei suoi membri (era in sostanza una commissione per discutere le leggi, e negli altri casi le cosiddette due ca-

mere deliberavano insieme). Non poteva essere sciolta dal re; che aveva soltanto un veto sospensivo sulle leggi; e d'altra parte poteva scegliere e revocare senza controllo i suoi ministri, che non sedevano in parlamento. La costituzione norvegese che coincideva in alcuni tratti con i principi della francese 1791, era una di quelle che facevano paura a Metternich, perchè vi scorgeva troppe limitazioni alla monarchia.

Le costituzioni spagnola e siciliana del 1812.

E' del 1812 la « famosa » costituzione di Cadice che la Spagna si era data in uno scatto insurrezionale. Doveva (secondo il « monaco rosso » Martinez Marina) apparire una ripresa delle tradizioni nazionali, ma, tranne una patina aragonese, era ricalcata sulla francese del 1791. Durò un mattino, ma per un insieme di circostanze (fra cui quella di non essere ben conosciuta) divenne il modello in paesi latini di altre effimere fiammate costituzionali.

La costituzione siciliana dello stesso anno 1812 si vuol riallacciare, come la spagnola, alle tradizioni locali. Da sette secoli viveva nell'isola un parlamento più anziano dell'inglese; che si rinnovava ogni triennio in tre bracci: l'ecclesiastico, il baronale ed il demaniale, (che era in sostanza quello delle città non infeudate ai baroni, ma dipendente dal re, ossia era la camera dei « comuni »); riscontri vistosi, ma in realtà si trattava di un relitto storico; nè si era verificata evoluzione verso il costituzionalismo liberale. Si cercò ora, che il re era fuggito in Sicilia sotto l'ala inglese, di innestare i principii dell'altra grande isola nel tronco della tradizione propria. Ma l'innesto non è pieno; e ebbe una costituzione quasi alla confluenza di varie correnti costituzionali; e — poichè sarà rievocato anche in seguito e non è privo di interesse per certi aspetti — giova darne qui un cenno pur breve.

Un parlamento straordinario, che ebbe a relatore l'abate Balsamo, stabilì le « basi della nuova costituzione », in un « atto parlamentare » di 15 articoli, che comincia: « il paese reputa la costituzione politica d'Inghilterra come la più adatta allo splendore del trono e alla felicità dello Stato, e così pure la più uniforme alle istituzioni politiche di questo regno »; e continua, pregando il re di adottare alcune basi, tracciate nel senso che: a) « il potere legislativo risiederà privatamente nel parlamento » ma le leggi avranno vigore soltanto se sanzionate

dal re; *b*) il potere esecutivo risiederà nella persona del re; *c*) il giudiziario sarà distinto ed indipendente dall'esecutivo e dal legislativo e si eserciterà da un corpo di giudici e magistrati, amovibili soltanto con sentenza dei Pari, su istanza dei comuni; *d*) i ministri ed impiegati saranno soggetti all'esame e sindacato del parlamento, e dal parlamento giudicati, se colpevoli contro la costituzione e le leggi o per gravi colpe nell'esercizio della loro carica; *e*) delle due camere quella dei Pari sarà composta degli attuali membri del braccio baronale, e poi degli altri nominati dal re; « sarà privativa del re prosciogliere il parlamento secondo forme e istituti da stabilire ».

L'atto parlamentare scolpisce gli intenti ed i lineamenti della costituzione più che l'insieme di norme ed istruzioni costituzionali emanate dal re (di fatto dal suo figlio e vicario) con un carattere — piuttosto che ottriato — di patto tra popolo e corona che apponeva ad ogni articolo il suo placet, o la sua riserva. È una delle costituzioni più lunghe del mondo, divisa in parti, e queste in capitoli, ed i capitoli in paragrafi; con minuzia di disposizioni, (ad esempio quanti giudici debba avere il trono del re). Resta spiccata la distinzione dei poteri — nel che è un riflesso della costituzione monarchica di Francia 1793 — e non vi è cenno al regime di gabinetto, che tacitamente, di fatto, si veniva instaurando in Inghilterra. « Il potere di far leggi risiede esclusivamente nel parlamento », con che il re non apparirebbe « terzo ramo del parlamento »; ma gli spetta sanzionare le leggi col suo « placet » o apporvi il « veto ». E' sottolineato il diritto esclusivo del parlamento di creare o modificare le magistrature; e d'imporre le tasse. In ciascuna delle due camere chiunque dei suoi membri potrà avanzare qualunque proposta. Spetta al re conoscere, prorogare o sciogliere il parlamento sentito il suo consiglio privato. Sarà privativa del re rappresentare la nazione e concludere qualsivoglia trattato, purchè non ripugni direttamente nè indirettamente alla costituzione. Il privato consiglio sarà formato dal re, di quattro segretari di Stato (i ministri sono designati così) ed i consiglieri (non più di otto); ed il re « è tenuto a consultarlo in tutti gli affari più gravi »; mentre il parlamento ha sempre il diritto di chiedere conto e ragione di qualunque atto del potere esecutivo, e di processare e punire, membri del consiglio, che hanno agito contro le prerogative e gli interessi della nazione. Appartiene al re l'amministrazione dei beni nazionali, sentito il consiglio delle finanze; ma non può il re, senza consenso del parlamento, creare alcun nuovo ufficio o carica am-

ministrativa. Molte norme sul potere giudiziario; di cui è assicurata l'indipendenza; e nel punire i suoi « abusi » deve intervenire il parlamento. Una delle parti della costituzione riguarda « le libertà, i diritti e i doveri del cittadino » e non è del tipo francese « dichiarazione dei diritti »; tende soprattutto ad abolire gli ordini e i privilegi feudali; (da notare una norma, per la quale « ogni cittadino sarà reputato uomo facente parte del potere legislativo direttamente o indirettamente », e sarà in dovere di conoscere la costituzione che sarà spiegata dai parroci, e letta, due volte ogni anno, nelle scuole).

La carta francese del 1814 (un modello del costituzionalismo ottocentesco).

La costituzione che la Francia si diede nel 1814 fa il punto e registra un mutamento di rotta. Mentre i movimenti « costituzionalisti » (che assunsero allora questo nome) avevano cercato di limitare i poteri del re, ergendo contro di essi quelli del parlamento, che esercitava da solo la funzione legislativa, nè poteva essere sciolto, ma non aveva ingerenza nella formazione di governo, si era sulla via, anche se non dichiarata, sottintesa, del ponte tra monarchia e parlamento, che l'Inghilterra aveva già costruito (ma ancora senza dichiarazione esplicita). Questo sistema rispondeva allo spirito della restaurazione, che, come abbiamo visto, non poteva ritornare tale e quale all'« antico regime » dell'assolutismo; ma il restaurato re non poteva d'altra parte accettare una costituzione rivoluzionaria, sia pur degli inizi. Il sistema inglese, per sua natura non precisato e non definitivo, si prestava ad una soluzione di compromesso (così la chiamò la Staël); ed aprì una serie di costituzioni ottocentesche; non rigide, che molto lasciarono alla libera prassi; e per questo lato si potrebbero dire semiscritte. Nel tempo stesso, venuta meno la ridondanza delle dichiarazioni astratte, si determinava — anche in armonia con la struttura economica e sociale d'allora, di grande affermazione della iniziativa privata e quasi senza intervento regolatore dello Stato — una maggiore brevità e scarnità di forme della costituzione, che dominò per tutto il secolo.

Una delle questioni più vive fu la impostazione: se la costituzione nuova fosse concessione di re o patto tra il re ed il popolo. Il governo provvisorio, per suggestione di Talleyrand, aveva cercato di far trovare il fatto compiuto con la cosiddetta « costituzione senatoriale », rapida-

mente redatta da una commissione di sei, e poi votata rapidamente, all'unanimità anche dal corpo legislativo. Il popolo francese chiamava al trono il successore dei suoi vecchi re, e si dava una costituzione breve, di 29 articoli, con una struttura, che combinava insieme sovranità popolare e monarchia ereditaria. Non fu che un progetto di costituzione; il re reagì, dichiarando che era sua volontà adottare una costituzione liberale; ma il testo proposto era preparato troppo precipitosamente; convocava (era la transazione) le due camere perchè avessero sotto gli occhi il lavoro di una commissione da lui composta di nove senatori e di nove deputati, e di tre commissari regi. Anche qui il lavoro fu rapido, e ne venne una carta di 76 articoli, (non si volle chiamarla costituzione per far risaltare che era una concessione, una carta « ottriata » dal re); in un maestoso preambolo, si cerca (ed è un carattere di questo costituzionalismo della restaurazione) di ricongiungere i principii della carta ai « momenti venerabili del passato », alle tradizioni degli istituti del reame, da Luigi il grosso, da S. Luigi, da Filippo il bello e Luigi XIV; la nuova camera elettiva continua a sostituire le assemblee dei campi di marzo e di maggio e del terzo Stato... Presentata — non approvata — alle due camere, la carta entrava subito in vigore; senonchè sopraggiungevano quasi subito i cento giorni; e Napoleone emana anch'egli una nuova costituzione; nella forma di atti addizionali a quelli dell'impero, (« per allacciarla alla gloria »). Steso in una piccola commissione da Beniamino Constant, il testo di 67 articoli, è pubblicato il 22 aprile 1815, plebiscitato (con le solite votazioni non segrete) e proclamato nel medesimo campo di maggio. Non fu applicato mai; perchè venne Waterloo.

Invano la camera dei rappresentanti tentò una volta ancora di dare una impronta popolare, votando una dichiarazione di diritti e redigendo un progetto di costituzione di 104 articoli; che non ebbe corso. Restò in piedi la carta che è documento di molta importanza per lo sviluppo costituzionale anche degli altri paesi; e va messa in luce, con riguardo anche agli altri tre testi di periodo della restaurazione, che hanno con essa molti punti in comune.

1) La prima proposizione è che il potere esecutivo appartiene al re (« solo » al re sottolinea la carta). Ed ecco una serie di punti, non bene collegati, ma si intravede una linea e la realizzazione costituzionale colmerà le lacune. La sua persona è sacra ed inviolabile; gli atti del re sono controfirmati dai ministri; i ministri sono responsabili; e possono essere messi in stato d'accusa. Questi punti sono comuni alle costituzioni

della restaurazione. (La carta tace della controfirma, ma parla delle responsabilità e limita lo stato d'accusa ai casi di tradimento e di concussione. Fra gli altri schemi la costituzione senatoriale, tacendo dello stato d'accusa, e parlando solo di responsabilità, parrebbe avvicinarsi di più alla figura della responsabilità politica).

2) Il potere legislativo, secondo tutti i testi, è esercitato collettivamente dal sovrano e da due camere; una delle quali ereditaria, di membri nominati dal re, e l'altra elettiva; che il re può sciogliere, salvo convocare entro un termine nuove elezioni. Al re — oltre alla sanzione che è in tutti i testi — spetta la facoltà di iniziativa delle leggi; la costituzione senatoriale sembra ammetterlo anche per le camere (più esplicito in questo senso il progetto della camera dei rappresentanti); invero la carta attribuisce in via esclusiva l'iniziativa al re; e lascia alle camere soltanto di « supplicarlo » a presentare una legge, indicandone l'oggetto e ciò che sarebbe conveniente introdurre nella legge. (L'atto napoleonico toglie la supplica, ma lascia il diritto formale al sovrano).

3) La giustizia, dice la carta, emana dal re; i giudici sono inamovibili. Anche gli altri testi non parlano di potere giudiziario, e si limitano ad assicurare la indipendenza dei magistrati.

4) Soltanto il progetto delle camere dei rappresentanti dà rilievo ai « diritti dei francesi » con una dichiarazione a sè, di largo ed alto respiro. Gli altri testi (la carta comune con alcuni articoli sul « diritto pubblico dei francesi ») si limitano a garantire pochi diritti fondamentali di libertà.

Si tratta dunque più spesso di sfumature diverse e non di profonde disparità. La carta è certamente la più conservatrice almeno nelle forme, che consentono l'interpretazione di una podestà sovrana che si avvale, (come del resto nel passato) di istituti rappresentativi. Il segreto di questa fase costituzionale è in fondo l'equivoco di un'interpretazione non eguale dalle due parti. Cert'è che anche nella carta, sia pure in grado minore, un filo tenue — la non definita responsabilità dei membri e la loro possibile appartenenza alle camere — che, come era servito in Inghilterra, servì anche da noi, nel continente ad instaurare il governo di gabinetto.

Tutti i tentativi costituzionali della restaurazione, — non solo l'atto napoleonico di cui fu estensore — sentiva l'influenza del pensiero di Constant, che aveva coi suoi scritti evocato il costituzionismo inglese, e svolto la sua teoria del potere regio, superiore agli altri poteri, neutrale ed equilibratore fra essi.

Si pone ben presto il problema della forma parlamentare ai mini-

stri (nell'ultimo progetto vien fuori, come « ministero » il gabinetto). Vi è con Royer-Collard chi crede che si può governare indipendentemente dalle camere; Chateaubriand, pur notando il silenzio della carta, dice che bisogna trarne le conseguenze « rinunciare alla maggioranza è voler marciare senza piedi; volare senza ali; è spezzare le molle del governo rappresentativo ». Quando il re vorrà mettersi su questa strada fatale, sarà spazzato via, nel 1830, dalle « giornate gloriose ».

Costituzioni del nord e del sud europeo.

Il movimento costituzionale del 1814 si dilatò altrove. La costituzione dei Paesi bassi, d'un anno dopo, era più arretrata della carta francese. Se il re non poteva sciogliere le camere (una delle quali era eletta a vita dal re, e l'altra dagli Stati provinciali) poteva governare come voleva; non vi erano ministri responsabili, nè le camere potevano emendare, ma solo accettare o respingere le leggi ed il bilancio (il quale era votato per 10 anni). La costituzione dei Paesi bassi, calcolando sulla separazione dei poteri, poteva sembrare meno lontana dalla prima della rivoluzione francese, ma le limitazioni al potere monarchico erano ben scarse; e mancava la possibilità di sviluppo verso un regime veramente parlamentare.

Il 1815 segna sempre, nel quadro generale della restaurazione, il sorgere, al luogo del sotterrato sacro romano impero, di un *Bund* germanico; e lo svolgimento nei singoli Stati, di qualche forma rappresentativa medioevale in un senso quasi parlamentare. La costituzione federale stabiliva: « vi saranno delle assemblee di Stati in tutti i paesi della confederazione ». Nella Germania occidentale e meridionale, dove erano più vive le aspirazioni di sottrarsi all'egemonia dei « grandi » confederati, e dove era qualcosa di pensiero liberale, si ebbero varie costituzioni: Weimar, Baviera, Baden, Württemberg ecc.; molto considerate, che tengono presente la carta francese, ed hanno di proprio il tentativo accentuato di riallacciarsi all'ordinamento ed alla rappresentazione « a Stato » della tradizione medioevale (posizione che poteva apparire di antiassolutismo ad alcune correnti liberali di tipo tedesco; e rispondeva del resto — lo abbiamo visto in altri casi — al decidere di fare in tema costituzionale qualcosa di « proprio », non importato dal di fuori).

Fra le fiammate brevi di rivolte che solcarono l'età della restaurazione, quelle del 1821 nei paesi latini rimisero fuori, quasi come simbolo, la costituzione di Cadice. La adottarono senz'altro gli insorti di Na-

poli. Qualche elemento, di rilievo tecnico costituzionale, vi è nel Portogallo, dove le Cortes nel 1882 avevano foggiate una costituzione sulle tracce, anche qui, della spagnuola di dieci anni prima; ma nel 1926 fu sostituita da una costituzione ottriata, più temperata, che mentre ammette il senato ereditario, dà risalto (con un eco delle teorie di Constant) al potere « moderatore del re » che deve « vegliare all'armonia ed all'equilibrio degli altri poteri politici » e può, ove le Cortes non riescano a raccogliersi a tempo, « sospendere il corso delle leggi »; ma in complesso è orientata in senso più democratico della carta francese, e può considerarsi un precorrimiento della costituzione belga del 1831.

Revisione francese del 1830 e costituzione belga.

Con il 1830 è la seconda tappa. Nella improvvisa insurrezione di Parigi le camere votano la proposta di dichiarare vacante il trono, ed a tal fine sopprimere (assieme al preambolo che intacca la dignità dei cittadini, facendo apparire « ottriati » i diritti che appartengono a loro essenzialmente) alcuni articoli della carta. La revisione è compiuta rapidissimamente da ciascuna delle due camere in una sola giornata; davanti alle camere riunite Luigi Filippo dichiara che osserverà la carta costituzionale, così modificata. Malgrado che conservi il vecchio titolo di carta, il suo senso è un altro; non più concessione ma patto, ed il re è re soltanto dopo averlo accettato e giurato.

La revisione è in sè stessa di scarso rilievo; sono tolti pochi articoli, fra i primi quello che dà al re la facoltà esclusiva di presentare le leggi; con un esempio che, in materia costituzionale, più che la lettera del testo importa lo spirito con cui è applicato. Così com'è, rimasta quasi la stessa, la carta della restaurazione consente uno sviluppo ulteriore nel cammino già iniziato.

La costituzione belga del '31 è qualcosa più che un eco della riveduta carta di Francia.

Nel clima del 1831 il Belgio si fa innanzi: « siamo una nazione piccola, diceva il cittadino Gerlach; il solo modo d'ingrandirsi è di superare in fatto di libertà tutte le altre, anche la Francia grande e gloriosa » ed un altro autore della costituzione, il liberale Nothomb, « ultimo venuto il Belgio non ha copiato nessuno ». Nella costituzione votata da un congresso di 60 membri, vi sono lineamenti propri di sostanza e di forma; (ad esempio con la separazione tra Chiesa e Stato; coi consacrati diritti della Chiesa al rilievo dato nel solco della tradizione agli enti locali); i diritti dei belgi sono dichiarati e garantiti con ampiezza e

concretezza. E' una bella costituzione di 134 articoli; nella quale, dopo aver affermato che tutti i poteri emanano dalla nazione, e sono esercitati nel modo stabilito dalla costituzione stessa, si delinea il potere legislativo, esercitato collettivamente dal re e da due camere, ad iniziativa di ciascuno dei tre rami; l'esecutivo che appartiene al re; il giudiziario il cui esercizio spetta ai magistrati indipendenti e nominati dal re su liste presentate dalla corte e dai corpi governativi.

Ambedue le camere — anche il senato — sono elettive, ed il re può scioglierle anche separatamente. La figura dei ministri responsabili offre al Belgio, che si vantava di essere una piccola Inghilterra, il modo di imitare e formulare la sua forma di governo.

2. - L'ESPLOSIONE COSTITUZIONALE DEL QUARANTOTTO

Le costituzioni quarantottesche d'Italia.

Il 1848 ha visto una fioritura di costituzioni; un'esplosione di costituzioni; ciascuno voleva avere la sua. Il « quarantotto » (perchè così si chiama, senz'altro, quell'anno, come l'« ottantanove » pel 1789) fu un intreccio di questioni, un tessuto di tre fili — costituzionalismo, unificazioni nazionali, avvento del moto operaio — che non si riuscì a tenere assieme; tutti fallirono, nè alcuna delle effimere costituzioni, tranne una sola, rimase in vita.

Il fuoco s'accese quasi per contagio a tutt'Europa; ma prima ancora delle giornate rivoluzionarie di Parigi, seguite da quelle di altre capitali, vi erano state in Italia, nel clima suscitato, senza volerlo, da Pio IX, movimenti popolari e concessioni ottriate da quattro piccoli sovrani: l'11 febbraio da Ferdinando per grazia di Dio re del regno delle due Sicilie; quattro giorni dopo da Leopoldo per la grazia principe imperiale di Austria e granduca di Toscana; non passa un mese, e viene lo statuto di Carlo Alberto per la grazia di Dio re di Sardegna, di Cipro e di Gerusalemme; viene giusto subito dopo, la costituzione degli Stati della Chiesa; ottriata dal papa. (A completare la serie si vuol mettere la carta costituzionale di Florestan, principe di Monaco; ed abbozzi di altre studiate a Parma ed a Monaco). Sono diverse da queste costituzioni ottriate le due eterodosse; emanate in nome del popolo; dal parlamento siciliano e dall'assemblea della Repubblica romana.

Un posto a sè richiede, nella prima serie delle ottriate, lo « statuto fondamentale del governo temporale degli stati della Chiesa »; redatto da una commissione di 7 cardinali e 3 prelati (fra cui il Corboli Bussi,

che vi mise più a fondo le mani); senza intervento di laici; doveva risolvere problemi insolubili e non vi riuscì. Dopo un preambolo nel quale il Santo Padre vagheggiava forme « consultive » (cui invitava dapprima anche Gioberti) e mostrava di cedere all'esempio dei vicini per forme « deliberative », e dopo alcune limitatissime dichiarazioni di diritti di libertà personale e di stampa si cercava distinguere gli istituti temporali dagli spirituali della Chiesa; ed anche per i primi si costituiva — organo comune ed incomparabile — il santo collegio dei cardinali, come senato, accanto e al di sopra di due collegi deliberanti per la formazione delle leggi: l'alto consiglio ed il consiglio dei deputati. Non camere; consigli; l'alto composto di membri nominati dal pontefice in date categorie; l'altro di deputati eletti, ma anch'essi in sostanza da categorie ristrette e censitarie. Ai due consigli debbono essere presentati i disegni in materia temporale — redatti da un consiglio di Stato, ma ciascuno di quei consigli ha anche la facoltà d'iniziativa —; dopo l'approvazione sono sottoposti al Sacro Collegio, e sentito questo, alla sanzione papale. Le leggi e gli atti amministrativi sono firmati da membri, che ne sono responsabili e possono venir messi in stato d'accusa. Sebbene il potere giudiziario emani dal sovrano, dice il testo, è nondimeno indipendente nell'applicazione delle leggi al caso speciale; ed i giudici collegiali dopo tre anni sono inamovibili, ma trasferibili. E' in complesso una costituzione di stile inconsueto, che tentò — e va ricordata per questa sua originalità — di inserire un ridotto elemento di costituzionalismo tipo 1814 sul tenore del potere temporale.

Le altre tre costituzioni — napoletana, toscana, sarda — sono somiglianti fra loro; imitano le stesse fonti; sono animate dallo stesso spirito.

La napoletana, di 88 articoli, stesa in pochi giorni dal solo Borrelli, che aveva studiato queste cose sui libri, e non volle collaboratori (scriveva a Poerio: se Solaro avesse discusso con gli amici intorno alle sue leggi, avrebbe fatto opera men breve ma ottima), fu approvata in un solo giorno in consiglio di Stato. E' la più definitiva; comincia subito con la tipizzazione del reame delle due Sicilie come « temperata monarchia ereditaria costituzionale sotto forma rappresentativa ». La toscana, — dopo il non riescito tentativo di riallacciarsi più o meno alla tradizione con un ordinamento consultivo, a base di decentramento locale — è di 83 articoli redatti in modo che Capponi dichiarava senz'altro di adottare « un compiuto sistema di governo rappresentativo ». La costituzione, anzi « statuto » sardo — perchè si volle con questa parola, che si usa per cose più innocue, calcare il distacco dal pericoloso co-

stituzionalismo — è di 84 articoli — e fu redatta rapidamente in consiglio da una conferenza di ministri e magistrati (tra cui il Borrelli ed il Des Ambrois, che più vi misero le mani); enuncia nel preambolo « larghe e forti istituzioni rappresentative », e subito dopo, nel testo: « Lo Stato è retto da un governo monarchico rappresentativo ».

Scarsa in tutte e tre l'elencazione dei diritti e doveri dei cittadini. Più scarsa di ogni altra la carta della pur bonaria Toscana; che oltre all'inviolabilità delle proprietà ed alla libertà di commercio e di industria, accenna soltanto che non si può impedire la libertà privata se non nelle forme di legge, e la stampa è libera ma soggetta ad una legge repressiva. Null'altro. Qualcosa di più nella costituzione napoletana che dichiara l'eguaglianza di tutti i cittadini, qualunque ne sia lo stato e la condizione, e garantisce con i consueti limiti le tre classiche inviolabilità — di persona, di domicilio, di corrispondenza, — e la libertà di stampa, salvo la legge repressiva. Lo statuto albertino, che logicamente, afferma l'eguaglianza davanti alla legge, la libertà individuale, l'inviolabilità del domicilio, la libera stampa, ma con la solita legge che ne reprime gli abusi. Aggiunge il diritto di rinnovo. Non parla di quello d'associazione. Per le religioni tutte e tre le costituzioni dichiarano che la cattolica è « la sola dello Stato »; per gli altri culti la più mite è la toscana che li « permette »; la sarda li « tollera »; la napoletana vieta che possano mai essere permessi.

Come ordinamento dello Stato, le tre carte hanno lineamenti comuni. La napoletana e la toscana hanno quasi le stesse espressioni della sarda, che pone tre capisaldi: 1) Il potere legislativo sarà collettivamente esercitato dal re e da due camere; una vitalizia, di membri e norme regie; e una elettiva che il re può sciogliere; a ciascuna delle due camere, oltre che al re, spetta la proposta delle leggi (su quest'ultimo punto però la napoletana tace); 2) al re solo appartiene il potere esecutivo; i ministri sono responsabili e possono essere messi in stato di accusa; 3) la giustizia emana dal re ed è esercitata dai giudici, che egli istituisce, ed ai quali viene accordata, nei gradi maggiori, dopo alcuni anni di nomina, una certa inamovibilità.

In realtà la loro promessa di « compiuto regime rappresentativo » non è mantenuta.

Sembrano modellarsi sulle carte francesi e belga del 1830-31, ma in realtà tornando indietro; piuttosto verso il tipo 1814; è molto istruttivo vedere le deviazioni dai modelli del '30, con tutta una gamma di piccole parole soppresse o smorzate.

L'intento è il medesimo. La monarchia si dà una costituzione, diventa costituzionale; si tempera ed accetta forme di rappresentanza, ma è lontana da uno « Stato rappresentativo » vero e proprio, di carattere parlamentare. Vi è bensì con la responsabilità dei ministri e col fatto che possono essere membri del parlamento, un esile germe per il governo di gabinetto. Ma, ha detto V.E. Orlando per lo statuto albertino, il regime parlamentare vi traspare, al più come in certi giuochi di società, dove bisogna rintracciare una figura, un gatto sotto un groviglio di foglie o qualcosa di simile.

Sì, ma quando, subito dopo il '48, le altre costituzioni degli statelli italiani furono spazzati via, e restò solo lo statuto albertino, la scarsità e la incompletezza si convertì in pregio; e fu, approfittando di questa mezza costituzione, non rigida, che il parlamento subalpino, fin da principio, e poi l'italiano poté sviluppare le forme di monarchia temperata in regime parlamentare a governo di gabinetto.

Altro è dello statuto costituzionale che si diede la Sicilia, staccandosi dal reame di Napoli, come Stato indipendente.

Il « generale parlamento » incaricò una commissione di 20 pari e 20 deputati di « adattare ai tempi la costituzione che da molti anni la Sicilia aveva posseduto e che l'influenza della Gran Bretagna aveva riformato nel 1812 ». E' il desiderio che abbiamo visto affiorare in più casi, di allacciarsi a tradizioni proprie; agiva in Sicilia il superbo ricordo della costituzione antichissima — anteriore all'inglese — e di quella del 1812 che si voleva far apparire un *continuum* con essa. Anche la nuova del '48 si atteggiava a continuità e ad un parallelismo di tradizioni anglo-siciliane; in realtà si sentiva piuttosto l'influenza della costituzione francese 1793 (la monarchica) e delle successive al 1814; e si impostava sempre più la nuova costituzione sulla base della « sovranità » che, dice uno dei primi articoli, risiede nella universalità dei cittadini siciliani; niuna classe, niun individuo può attribuirsi l'esercizio. I poteri dello Stato sono delegati secondo il presente statuto (la formula della universalità dei cittadini che costituisce, come detentrici di sovranità, il popolo o la nazione viene anch'essa dalle costituzioni francesi).

La costituzione (di 98 articoli) nel titolo « dei siciliani e dei loro diritti » afferma l'eguaglianza e l'esclusione di ogni precedenza e di ogni privilegio; l'inviolabilità della persona, del domicilio, della corrispondenza ed il diritto di resistenza contro il pubblico ufficiale che non si attenga alle norme di legge; la libertà di parola e di stampa, d'insegnamento, di riunione privata o pubblica (senza permesso alcuno, salvo le leggi penali sui reati commessi per l'abuso di questo diritto). Lo statuto

si basa, anche nelle intestazioni formali, sulla separazione dei poteri; 1) Vien primo il legislativo; « il potere di far leggi, interpretarle e dispensare da esse, appartiene esclusivamente al parlamento » (non vi è dunque posto il re) « il parlamento composto dei rappresentanti del popolo, è diviso in due camere: dei deputati e dei senatori »; ambedue elettive (sono elettori tutti i cittadini che sanno leggere e scrivere; gli eleggibili debbono appartenere a date categorie, fra cui un censo elevato). L'iniziativa delle leggi appartiene ad ambedue le camere; una deputazione mista cerca di conciliare i dissidi che possono sorgere sopra una legge. Non è data al re la facoltà di scioglimento delle camere; 2) Il potere esecutivo sarà esercitato dal re per mezzo di membri responsabili dei quali « a lui solo » spetta l'elezione e la revocazione. Necessità delle controfirme; responsabilità dei membri; che possono essere messi in accusa dal parlamento; vi sono nello statuto siciliano queste « pietre di passaggio » al governo di gabinetto; ma se ne staccano poi altre norme basate sulla divisione dei poteri; 3) il potere giudiziario, esercitato dai magistrati istituiti dalla legge ed eletti dal re, sarà indipendente nell'esercizio delle sue funzioni; 4) lo statuto prevede da ultimo la procedura di revisione dello statuto (elezione d'un nuovo parlamento e votazione con un *quorum* di due terzi).

Ed ecco la costituzione romana, la vera (« Roma, repubblica venite », suonò l'invito a Mazzini. E la costituzione si fece mentre si difendevano le camere, al suono dell'inno di Mameli, che è oggi l'inno della nostra repubblica).

Nel testo di 69 articoli che fu preparato da due successive commissioni ed ebbe, ultimo relatore, Saliceti, vi sono alcune analogie, anche per lo schema formale, con la costituzione che abbiamo fatto oggi. Si apre con le « disposizioni fondamentali » e si riparte nei « diritti e doveri dei cittadini » e nell'« ordinamento politico » ripartito a sua volta nelle norme sull'assemblea, sugli organi esecutivi, sul potere giudiziario, ed infine vi sono le norme sulla revisione costituzionale.

Prime parole: « la sovranità è per diritto eterno nel popolo. Il popolo romano è costituito in repubblica democratica ». (Si voleva, come si disse più volte nella discussione, la democrazia « pura » e cioè liberata dalle scorie del passato). « Il regime democratico ha per regola l'egualianza, la libertà, la fraternità. Non si conosce privilegio di nascita e casta. Promosso con le leggi e con le istituzioni il miglioramento delle condizioni morali e materiali di tutti i cittadini ». (Una proposta Filopanti che afferma il diritto al lavoro e, subordinatamente, all'assistenza ove era l'eco di recenti discussioni alla assemblea di Parigi, non fu accolta; e qual-

cosa di simile fu respinto anche in Sicilia; si sentì — da noi, anche e più ancora che in Francia, la preoccupazione del terzo filo — quello rosso della storia —; e Mazzini dovè assicurare che la costituzione romana non era socialista).

Libertà religiosa; il punto più delicato a Roma: garantite al capo della chiesa cattolica « tutte le guarentigie necessarie per l'esercizio indipendente del potere spirituale », si stabilisce che dalla credenza religiosa non dipende l'emanazione dei diritti civili e politici. Nel suo stile epigrafico e che sente, pur dove non pose mano, di Mazzini, la costituzione dichiara (domata l'aggressione francese) che Roma « riguarda tutti i popoli come fratelli, rispetta ogni nazionalità, propugna l'italiana ». Sono garantite le tre classiche inviolabilità: *habeas corpus*, « il domicilio è sacro », « il segreto della lettera inviolabile »; « la manifestazione del pensiero è libera »; « la legge ne previene l'abuso senza alcuna censura preventiva »; libero l'insegnamento; « l'associazione senza armi e senza scopo di delitto è libera ».

Ordinamento politico: « ogni potere viene dal popolo; si esercita dall'assemblea, dal consolato, dall'ordine giudiziario »; 1) assemblea unica, di rappresentanti del popolo, « indissolubile e permanente » salvo rielezione triennale. Ha essa sola il potere legislativo; le leggi non sono che promulgate dal consolato « in nome di Dio e del popolo »; 2) Il potere esclusivo è approvato da tre consoli nominati dall'assemblea. (Il ricordo della gloria romana fece adottare un nome screditato, dopo la rivoluzione, in Francia). I consoli sono responsabili, come lo sono i sette ministri nominati dai consoli, che ne contrassegnano gli atti e pareri, gli uni e gli altri sono messi in accusa dall'assemblea. I consoli hanno diritto (come i deputati) di preparare leggi, ed i ministri di parlare all'assemblea (non chiare sono le linee di questo istituto che per la nomina dei consoli — potere esecutivo — dal parlamento potrebbero ricordare od arieggiare forme di governo convenzionale). D'ispirazione francese è il consiglio di Stato, cui spetta dar parere sulle proposte di legge e redigere i regolamenti; 3) I giudici nell'esercizio delle loro funzioni non dipendono da altro potere dello Stato; e sono inamovibili in senso pieno (non possono essere traslocati senza la censura); 4) Quanto al processo di revisione: nessuna riforma della costituzione può essere richiesta se non nell'ultimo anno della legislatura da due terzi dei rappresentanti; dopo di che si elegge un'apposita assemblea di revisione che non durerà più di tre mesi.

La costituzione della repubblica romana fu votata il 1° luglio 1849, alla unanimità; il giorno dopo entrarono i francesi.

La costituzione della seconda repubblica francese.

Fra le numerose costituzioni quarantottesche hanno maggior risalto due, che sono anch'esse costituzioni mediocri, e rappresentano tentativi falliti, ma non senza significato, nello svolgimento costituzionale.

La costituzione della seconda repubblica francese, fu dichiarata, con ardente discussione, da una costituente, dopo la caduta di Luigi Filippo, la prima assemblea eletta in Francia a suffragio universale e diretto. Preparato come primo progetto da una commissione di 18 membri (fra i quali Tocqueville, Lamennais, Curidevant, Cormenin, Vivien, Marrast che fu relatore), riesaminata dagli uffici, rinviata e nuovamente formulata dall'assemblea, ridiscussa dall'assemblea, ha 117 astenuti; e — se ebbe effimera vita — è per struttura e per tecnica una delle più notevoli d'ogni tempo.

Quella che doveva essere in origine una dichiarazione di diritti a sè stante diventa preambolo, dove la repubblica « democratica, una ed indivisibile » riconosce « il diritto e dovere anteriore e superiore alle leggi punitive » ed ha « per principii » il famoso trionomio, « per base la famiglia, il lavoro, la proprietà, l'ordine pubblico ». Ad eco delle costituzioni rivoluzionarie di mezzo secolo prima (e non senza tragica ironia per la spedizione, che presto susseguì di Roma) promette di rispettare la nazionalità straniera; di non far guerra di conquista e di non impegnare le sue forze contro la libertà di altri popoli. Affermata la reciprocità ed inscindibilità dei diritti e doveri dei cittadini verso la repubblica e della repubblica verso i cittadini, elenca questi diritti e doveri in due articoli, nei quali — respinte espressioni più tassative — si affacciano le rivendicazioni sociali col dovere che ha la repubblica di « assicurare l'esistenza dei cittadini bisognosi, sia procurando lavoro nei limiti delle sue risorse, sia dando, in difetto della famiglia, soccorsi a coloro che non sono in stato di lavorare ».

La sovranità, enuncia la costituzione, « risiede nell'universalità dei cittadini francesi », « è inalienabile ed imprescindibile »; « nessun individuo, nessuna frazione di popolo si può attribuirne l'esercizio ». Vengono subito dopo « i diritti dei cittadini garantiti dalla costituzione »; (chiara è la distinzione fra le « dichiarazioni » a parte o in preambolo e le « garanzie » dei diritti nel testo della costituzione). Inviolabilità delle persone e del domicilio; libertà di religione e di culto; di associazione, di riunione, di stampa » (diritti tutti che « hanno per noti limiti la libertà degli altri e la sicurezza pubblica »), libertà d'insegnamento (secondo le condizioni di capacità e di moralità determinate dalle leggi, e sotto la sorveglianza dello Stato »); inviolabilità delle proprietà, salvo esproprio;

ma esclusa sempre la confisca; « libertà del lavoro e dell'industria » (e qui, tornando sulla nota operaia: « la società favorisce ed incoraggia lo sviluppo del lavoro mediante l'educazione professionale, l'eguaglianza di rapporto fra il padrone e l'operaio, le istituzioni di previdenza, l'esecuzione di lavori pubblici atti ad impiegare le branche disoccupate; l'assistenza agli infermi ed ai vecchi senza risorse... »).

« Tutti i poteri pubblici, quali si siano, emanano dal popolo ». La costituzione esalta la separazione dei poteri come « prima condizione del governo d'un popolo libero » ed insiste, come un ritornello, in vari articoli che « il popolo delega il potere » ... 1) legislativo ad un'assemblea unica, eletta a suffragio diretto universale e segreto, permanente salvo rinnovazione triennale. 2) « Il popolo francese delega il potere esecutivo ad un cittadino che riceve il titolo di presidente della repubblica », è eletto direttamente dal popolo; nomina e revoca ministri; ed è come loro, responsabile degli atti di governo; se scioglie l'assemblea o ostacola le sue funzioni è senz'altro reo di alto tradimento. (La nomina del presidente da parte del popolo fu molto dibattuta; prevalse malgrado l'ombra del secondo Bonaparte, per la considerazione che i poteri del presidente erano costituzionalmente limitati; ma la realtà mostrò presto il pericolo). Al consiglio di Stato, organo costituzionale è commesso un compito di consulenza e preparato legislativo. 3) La giustizia è resa gratuitamente a nome del popolo francese, i giudici possono essere revocati e sospesi solo per le cause e con le forme stabilite dalla legge. E' prevista e regolata l'alta Corte di giustizia per giudicare il presidente e i ministri. Per la revisione della costituzione è previsto un cautiissimo procedimento, che fu imitato in quello, già da noi visto, delle costituzioni repubblicane di quegli anni, in Italia; (sulle quali, in genere, esercita influenza la costituzione della seconda repubblica di Francia).

Era una costituzione « democratica »; e per esser tale derivava dalla traccia inglese, che sembrava legata all'istituto monarchico, e non abbastanza fedele alla separazione dei poteri; ma per andare avanti si lasciava cadere il germe del governo di gabinetto; nè, pur avendo riscontri col governo presidenziale degli Stati Uniti, si andava risolutamente verso di esso, nè vi era il sistema dei « checks and balances » americano.

La costituzione repubblicana non durò tre anni. Le vicende nei successivi rifacimenti dei senati-consulti, dei plebisciti della mutilata repubblica e poi del secondo impero napoleonico, hanno un valore storico, non tecnico-costituzionale.

La costituzione di Francoforte.

Delle decine e decine di costituzioni fiorite nella fungaia del '48, delle loro lacerazioni, delle carte che (ove non tornò l'assolutismo pieno) si succedettero in vari paesi, non è il caso di parlare, agli effetti di questa ricerca. Va ricordata solo la costituzione di Francoforte; che — dice Srbik — è « un documento storico molto bello » (ma le costituzioni si possono chiamare belle?) « anche se il groviglio delle questioni unitarie costituzionali non si poteva risolvere, e la costituzione non entrò mai in vigore ». Contribuirono a prepararla nel preparlamento, nei 50, e poi nella commissione dei 17 (di cui fu relatore, Dahlmann) politici come Gager e Schmerling, poeti come Arndt e Uhland, e professori (fu detta una costituzione « professorale ») come Mohl, Walcker, Gervinus, Mittermaier; vi era nella chiesa di S. Paolo il fiore del pensiero, e fu il grande tentativo del liberalismo tedesco. Dei tre gruppi di problemi che si cercò, invano, di risolvere, il primo era l'unità; dopo la scomparsa del Sacro Romano Impero (che secondo Voltaire non era nè sacro nè romano nè impero) era venuta nel 1811 la confederazione germanica, che era poco più d'una alleanza; si cercò ora di farne uno stato federale; a base del quale si inserì — il secondo problema era l'ordinamento costituzionale — il regime parlamentare. L'apporto più valente fu nel terzo lato: le libertà individuali; la costituzione si apre con la dichiarazione dei diritti fondamentali: eguaglianza di diritti e doveri; abolizione dei privilegi di nobiltà e di classe; libertà inviolabile della persona (coordinata con le altre due classiche inviolabilità: di domicilio e di corrispondenza); diritto per ciascuno di modificare liberamente il suo pensiero con la parola, lo scritto, la stampa ed ogni specie di rappresentazione; divieto di ogni forma di censura, di concessione, di limitazione; libertà piena di stampa; libertà illimitata di fede, di coscienza, di culto pubblico, (ogni chiesa si amministra in modo autonomo; nessun privilegio di Stato); diritto di unione (« sotto il libero cielo le unioni possono essere vietate soltanto per pericolo pubblico »); diritto di associazione, senza limite (anche pei militari, purchè non contrasti alle norme di disciplina); matrimonio solo con atto civile; « la scienza e l'insegnamento sono liberi » (sotto la sorveglianza dello Stato, esclusa ogni ingerenza di clero; libero ogni tedesco di aprire scuole ed istituti; le scuole popolari debbono essere gratuite; l'istruzione domestica non ha limitazioni); il diritto di proprietà inviolabile; (protetta con legge la proprietà intellettuale); libertà di trasmissione (regolata legislativamente la mano morta, e la smobilitazione dei diritti feudali; dei fidecommessi, dei vincoli vitalizi ormai aboliti). E' stato detto che la « dichiarazione dei diritti » di Francoforte

è una delle più complete nella tecnica costituzionale. Anche se il testo della chiesa di San Paolo non venne consacrato, bisogna riconoscere che un rispetto sostanziale dei diritti civili non manca negli ordinamenti posteriori; mentre — insieme alle correnti segrete di un liberalismo affine a quello dei grandi paesi occidentali — venne meno la tendenza a forme politiche di ordinamento liberale, parlamentare e di gabinetto; lo sviluppo dell'ottocento tedesco fu per un costituzionalismo a monarchia limitata, nel quale i poteri del parlamento non si estendevano, come era invece avvenuto nel tipo inglese, sull'indirizzo di governo.

La costituzione svizzera.

Una salda conquista del '48 fu la costituzione svizzera, che sta a sè; come sta a sè, e quasi in anticipo, il 48 svizzero; e tutta la tradizione anteriore — che in un solco tenace di patti (la storia svizzera è tutta una « storia di patti ») si era svolta dalle prime leghe del 1300 al patto federale del 1815; pur sempre connessi a vincoli reciproci, (vi era stata la sola parentesi del tempo di Napoleone).

Si giunge ora allo Stato federale, e la costituzione del 1848 — ricordata nel 1871 con qualche accentuamento di pensieri e con lo sviluppo del referendum — resta oggi sostanzialmente in vigore. Si tenne presente il modello federale d'allora (e di sempre) il nordamericano; ma il processo storico ed il tipo costituzionale cui si giunge è tipicamente svizzero. Il primo dei 121 articoli dice: « i popoli di ventun cantoni sovrani, unito dalla presente alleanza, formano nel loro insieme la confederazione svizzera ». E anzi dippiù; è Stato federale (ma questi nomi di federazione e confederazione oscillano nell'uso: ad indicare la distinzione possono meglio servire le due espressioni tedesche di Stato federale e di federazione di Stati). La confederazione svizzera ha per scopo di « assicurare la indipendenza della patria, contro lo straniero, mantenere la tranquillità e l'ordine all'interno, proteggere la libertà e i diritti dei confederati ed accrescere la loro proprietà comune ». Rimane « la sovranità dei cantoni, in quanto non è limitata dalla costituzione » (formula e concetto su cui s'impone oggi il problema del federalismo europeo). La confederazione garantisce ai cantoni le loro costituzioni, in quanto non contraddicano alla federale, assicurino l'esercizio dei diritti politici in forma repubblicana rappresentativa e democratica, siano state accettate dal popolo e possano rivedersi a maggioranza assoluta dei cittadini. Vi sono nella costituzione federale alcuni cenni alle libertà personali (di cui più ampiamente si occupano le costituzioni dei cantoni): libertà di

soggiorno e domicilio, di coscienza e di fede, di stampa, d'associazione ecc.

Quanto alla struttura più propriamente costituzionale della confederazione « l'autorità suprema, sotto riserva dei diritti del popolo e dei cantoni è esercitata dall'assemblea federale composta di due sezioni: il consiglio nazionale (eletto a suffragio universale e diretto) ed il consiglio degli Stati. (Ogni cantone, grande o piccolo, ha egualmente due rappresentanti). Sono indicate le materie nelle quali i due consigli hanno potere deliberativo; tutte le leggi e tutti i provvedimenti federali che hanno portata generale sono soggette a *referendum* popolare, su iniziativa di 30 mila cittadini attivi (cioè elettivi) e di otto cantoni. « L'autorità direttoriale ed esecutiva superiore della confederazione è esercitata da un consiglio federale di sette membri, eletto ogni tre anni dall'assemblea federale, che designa pure, annualmente, un presidente fra i sette. I quali hanno voto consultivo nelle sessioni dell'assemblea federale, che decide le cause di diritto civile fra confederazione e cantoni, fra confederazione e privati, tra cantoni e fra cantoni e privati, quando la lite ha un'importanza stabilita dalle leggi federali.

La costituzione elvetica ha per caratteristica: 1) che, pur non parlando formalmente di sovranità popolare (ma solo di diritto del popolo) basa su tale principio; ed anzi con lo sviluppo del *referendum* e con gli istituti medioevali delle *landesgemeinden* in alcuni cantoni si riallaccia al sistema di « democrazia diretta » (così che secondo alcuni giuristi la costituzione svizzera sarebbe sotto il segno del pensiero di Rousseau); 2) che la costituzione stessa non si imposta sulla distinzione dei poteri; nè parla di potere legislativo od esecutivo o giudiziario; ed il governo e la magistratura suprema sono nominati dall'assemblea federale; 3) che così sembrerebbe nelle sue linee esterne accostarsi al tipo di governo d'assemblea o di direttorio, che si ebbe nelle costituzioni di Francia; questa invece ne devia profondamente nella sua applicazione; (ove si vede una volta ancora che le impalcature esterne non bastano a caratterizzare una costituzione); l'ordinamento dei poteri nella confederazione svizzera si ricondusse a quella millenaria dei suoi cantoni, ne assorbì lo spirito e l'ordinamento amministrativo; ammise nella sua prassi l'avvicendamento al governo di rappresentanti delle tre nazionalità che compongono la Svizzera, e la collaborazione nell'amministrare lo Stato dei partiti. Il sistema di un governo nominato periodicamente dal parlamento, la mancanza di un vero capo dello Stato e quella d'un vero capo del governo, non portavano alla irrequietezza della convenzione ed all'instabilità governativa; anzi la pratica applicazione è in senso ben diverso (non vi sono in Svizzera voti di fiducia).

D'altra parte l'iniziativa ed il *referendum* popolare limitano l'onnipotenza del parlamento. La Svizzera dà alla storia costituzionale un tipo suo; diverso dall'americano e dall'altro continentale; tipo soltanto suo; che non appare imitabile dove sia diverso il costume.

3. - SETTANT'ANNI DI COSTITUZIONALISMO; FINO ALLA GUERRA DEL 1914

Costituzioni nordiche.

Uno storico ha chiamata la seconda metà dell'ottocento (e specialmente gli ultimi decenni, ed il primo del novecento) « l'età color di malva ». Non fu per verità una fase torbida e pigra; fu un movimento intensivo di sviluppo e di progresso; che vide le ultime formazioni dei grandi Stati nazionali, (Italia e Germania); la terza repubblica francese; il compimento della conquista e della riduzione degli altri continenti ad appendice d'Europa; ma già si affacciava la forza del nord America, e — mentre la produzione ed il benessere economico raggiunsero i più alti livelli —, vide affermarsi il movimento operaio, destinato a rinnovare la struttura sociale. Periodo niente affatto statico; ma che non vorrebbe rivoluzioni; fu piuttosto di evoluzione, concetto e parola creati allora; e ciò si rispecchia nella storia costituzionale; ove non vennero creati nuovi tipi; e continuò il processo d'adattamento al nuovo ambiente e di svolgimento delle carte anteriori, — più spesso ottriate ed a monarchia limitata — in senso parlamentare e democratico. Fu il tempo delle costituzioni elastiche, che si prestavano ad essere applicate ed a funzionare in modo non eguale alle origini; il tempo delle costituzioni semiscritte; una zona assai estesa dello Stato e dei rapporti costituzionali era regolata, dovunque, dalla prassi e dal costume. Non si teneva alle costituzioni complete: la Francia, diventando repubblica e spazzando via le costituzioni anteriori, non si diede una nuova costituzione in senso formale e solenne; e l'ebbe soltanto attraverso due brevi leggi costituzionali.

L'epoca che fu detta « color di malva » segnò — anche se le dichiarazioni dei diritti dell'uomo erano ridotte a pochi articoli nei testi costituzionali — la conquista non rumorosa ma effettiva di libertà fondamentali. Per gli istituti — accanto alle grandi monarchie tedesche (l'austriaca e la germanica), che si accontentavano di essere « costituzionali » e facevano posto al parlamento, ma senza concedergli la scelta del governo — il sistema di gabinetto era ormai radicato nel parlamento e tendeva a prevalere, senza essere scritto nelle carte costi-

tuzionali; era ormai comune agli Stati vecchi e nuovi, che l'ottocento aveva formati, anche nell'oriente balcanico.

Fu una fase dove il fatto « formale » della costituzione non ebbe gran risalto nella storiografia; mentre negli studi giuridici il punto di vista dogmatico prevaleva su quello più propriamente costituzionale, che è più ampio e pervaso di spirito storico.

A questa fase meno vistosa e più tranquilla di costituzionalismo, che comprende anche i primi anni del novecento, succedette con la guerra del 1914 uno dei periodi critici di innovazione, e di nuova vita e di morte delle costituzioni, come era stato dopo il 1789 e nel 1848. Anche per stabilire quanto è rimasto, dopo quella bufera e dopo l'altra dell'ultima guerra, giova dare un colpo d'occhio panoramico alle costituzioni, quali erano fino al 1914.

Vi è una zona nordica di costituzioni che sembrano più attaccate al passato; pel metodo scandinavo, che si è accennato, di tener la vecchia data con le nuove varianti. E queste sono frequenti; la costituzione è qualcosa di vivo, che si svolge per via di ritocchi; senza grandi innovazioni. Lo svolgimento invece, più ancora che « dentro », è « fuori », della costituzione; si arriva, al di là della lettera, alle forme parlamentari e democratiche; e le monarchie del nord funzionano a fine dell'ottocento come « repubbliche di fatto coi socialisti al potere » (Lange).

In Svezia non vi è neppure una costituzione unica; ma vari atti costituzionali, (il fondamentale del 1809 ha ancora il proemio di Carlo XIII); malgrado gli aggiornamenti la struttura appare arcaica; a tipo di monarchia limitata; « lo Stato di Svezia — dice il primo articolo, — è governato da un re », « che governa da solo »; ma nei casi indicati dalla costituzione dovrà prendere avviso e consiglio da un consiglio di Stato, nel quale chiamerà individualità svedesi, capaci, sperimentate, integre, « di buona reputazione e di pura dottrina evangelica ». La legge determinerà, il numero e le attribuzioni delle branche amministrative; ed il re designerà a capo di ciascuna, uno dei membri del consiglio; che riferirà nel consiglio stesso del re. « Il re — dice solennemente un articolo — dovrà mantenere e favorire la giustizia e la verità, impedire l'iniquità e l'ingiustizia, non ledere nè lasciar ledere chiunque nella persona, nell'onore, nella libertà personale, nei diritti ed interessi ». (È il caso di ricordare come pei riscontri che serviranno in seguito nel commento, l'ordinamento svedese, per cui « il diritto di giustizia del re sarà da lui delegato a non più di dodici giureconsulti, consiglieri di giustizia », ed a sette consiglieri di governo che formeranno il tribunale amministrativo del re » pei ricorsi in materia di amministrazione; oltre-

chè trovasi un'alta corte che decide nei casi di manifesta ingiustizia degli organi giurisdizionali ordinari e amministrativi).

Anche la costituzione norvegese del 1814, malgrado successivi ritocchi, ha l'aria antica: « il regno di Norvegia è uno Stato libero, indipendente, indivisibile, inalienabile, ecc. »; « la forma di governo è quella di una monarchia limitata ed ereditaria »; « il potere esecutivo appartiene al re,... la responsabilità incombe al suo consiglio », che il re sceglierà, nominando un ministro di Stato, e almeno altri sette membri; fra i quali riparte gli affari nel modo che giudica conveniente; i membri del consiglio non possono far parte del parlamento. « La nazione esercita la podestà legislativa per mezzo del parlamento, che si divide in due sezioni »; ed è formato con elezione unica; (nessuno che sia eletto può ricusare la carica); una volta costituito, il parlamento stesso designa un quarto dei suoi membri a comporre una seconda camera, cui spetta esaminare in prima istanza le leggi. Il parlamento ha diritto di conoscere i verbali del consiglio dei ministri. Le leggi sono sottoposte, per la sua sanzione al re, che può rinviarle al parlamento; e se questo insiste deve dar corso. Non è previsto lo scioglimento del parlamento.

La costituzione danese che è meno antica delle altre perchè risale al 1849; e fu riveduta nel 1866, parla anch'essa di « monarchia limitata ». « Il potere legislativo al re ed al parlamento assieme; l'esecutivo al re; il giudizio è esercitato dai tribunali ». Il parlamento, che funziona anche in assemblea generale, è composto di due camere elettive; ma una parte della seconda è nominata dal re. Ogni camera ha l'iniziativa delle leggi; e può essere sciolta dal re soltanto in caso di conflitto fra le due camere o di mutamento della costituzione. Il re nomina e revoca i ministri responsabili, e presiede il « consiglio di Stato », che è un organo intermedio fra consiglio della corona e consiglio dei ministri, e funziona effettivamente come governo di gabinetto. Vi è in fondo alla costituzione danese (a differenza delle altre scandinave) una determinazione abbastanza completa di diritti e doveri; (fra gli altri il diritto all'istruzione ed il diritto al soccorso di Stato per chi non può provvedere alla propria sussistenza). (Da notare, per analogie con la nostra nuova costituzione: lascia piena libertà per le riunioni, con la sola eccezione che la polizia può assistere alle « pubbliche »; e quelle « all'aria libera possono essere vietate se vi è pericolo per la pace pubblica ». Ancora l'alta corte che giudica i ministri è composta in parte di magistrati, in parte di eletti dal parlamento).

La costituzione olandese che risale pur essa al '48 e fu modificata

nel 1887, ha uno stile suo; diffuso; specialmente sulla corona. Parla del « potere reale »; e degli Stati generali, che rappresentano il popolo e sono divisi in due camere; ambedue elettive; la prima dagli Stati provinciali; il potere legislativo è esercitato insieme dal re e dagli Stati generali; l'iniziativa legislativa spetta al re ed alla seconda camera. La costituzione non parla di ministri nè della loro responsabilità, ma di consiglio di Stato presieduto dal re, che ne nomina i membri, e sente il consiglio per le proposte di legge che fa agli Stati generali; può sentirlo anche in altri casi, ma è il re che decide. Il re, dice la costituzione, nomina e revoca i capi dei dipartimenti ministeriali; che hanno un seggio nelle due camere, ma solo in via consultiva, se non ne sono membri. Il re può sciogliere una o entrambe le camere. Molte norme sulla finanza, sulle acque ecc., in questo testo; che si scosta, specialmente per le forme, dagli altri, anche nordici, ma ha alcuni istituti e tratti comuni ed è pur esso di monarchia limitata; con alcune limitazioni non insignificanti.

La linea e lo stile di queste costituzioni del nord non sono quelle della costituzione belga che dal 1830 ha il suo tipo, e si avvicina dappiù all'impostazione francese, ed all'influsso inglese; ma in tutte vi è lo svolgimento tacito, non scritto, che raggiunge il livello ottocentesco della supremazia parlamentare e del governo di gabinetto.

Costituzioni tedesche.

Non sono al livello del regime parlamentare le costituzioni dei due grandi imperi dell'Europa centrale; che rappresentano il tipo allora chiamato di Stato « costituzionale », (che oggi non esiste più), dopo la guerra vittoriosa che unificò la Germania (ma ne cacciò fuori i tedeschi dell'Austria che esercitavano un loro primato in un altro impero, su genti danubiane e balcaniche) l'impero germanico si diede nel 1871 una sua costituzione, in 68 lunghi articoli; che regola soprattutto i rapporti fra l'impero e gli Stati i quali ne fanno parte; (il tema interessa meno la nostra rassegna di struttura costituzionale). Il potere legislativo dell'impero viene esercitato dal consiglio federale e dalla dieta dell'impero; il primo è composto di rappresentanti degli Stati confederati; la seconda è eletta a suffragio universale, diretto e segreto. La presidenza (*praesidium* della confederazione) spetta al re di Prussia diventato imperatore tedesco che nomina un cancelliere dell'impero, e questo, fra le altre sue funzioni, presiede il consiglio federale e ne dirige i lavori. L'imperatore promulga e pubblica, con la controfirma del cancelliere le leggi dell'impero (non si parla,

nella costituzione di sanzione); la dieta ha l'iniziativa delle leggi e può essere sciolta per decisione del consiglio federale coll'approvazione dell'imperatore.

Nel maggior Stato confederale, la Prussia, vigeva la costituzione del 1850; che ha un titolo sui « diritti dei prussiani »; e vi è uno dei consueti elenchi, ma con molti rinvii alla legge. Al re solo appartiene il potere esecutivo. I ministri del re sono responsabili (una lettera sovrana dell'82 chiarì che la responsabilità era verso il re, non verso il parlamento). I ministri e gli ufficiali pubblici che li rappresentano hanno accesso in ambo le camere (senza voto se non ne sono membri); e possono col voto di una camera essere messi in accusa per lesa costituzione, corruzione e tradimento, davanti all'alta corte della monarchia. Il potere legislativo si esercita dal re e dalle due camere congiuntamente; solo nei casi di sicurezza pubblica o di bisogni urgenti e straordinari, in assenza delle camere e con la responsabilità di tutti i membri si possono emanare ordinanze aventi forza di legge, semprechè non contrarie alla costituzione, e debbono essere immediatamente sottoposte alle camere. L'iniziativa delle leggi spetta al re ed a ciascuna camera. La camera dei signori è composta di membri nominati dal re a vita o con diritto ereditario. L'elezione della camera dei deputati ha luogo a doppio grado, con divisione degli elettori in categorie a seconda delle imposte. Il potere giudiziario si esercita in nome del re da giudici indipendenti ed inamovibili solo per sentenza e motivi contemplati dalle leggi.

Le costituzioni degli altri maggiori Stati confederati (Baviera, Sassonia, Württemberg, Baden) sono più antiche della prussiana; risalgono alla restaurazione ed erano restate dopo la bufera quarantottesca; con successive, ma essenziali modificazioni. In alcune si dichiarò che lo Stato è monarchico-costituzionale (Sassonia); « il governo è costituzionale » (Baden). Vi sono in tutti norme sui « diritti generali » e sui « doveri » dei cittadini. Nessuna di queste costituzioni si imposta o si riferisce alla divisione dei poteri. Il re è il capo dello Stato; concentra tutti i diritti del potere sovrano (Baviera); « esercita tutti i diritti inerenti ai poteri pubblici » (Sassonia); « compendia tutti i diritti della sovranità » (Württemberg); la costituzione badese in tono un po' minore dice che « il granduca riunisce nella sua persona tutti i diritti del potere esecutivo »; ciascuna delle quattro carte aggiunge che il re (o granduca) esercita i suoi poteri secondo le regole della costituzione (la bavarese sottolinea « da lui stesso stabilite »). Lineamento comune è l'esistenza di un'assemblea di Stati (il nome è arcaico, ed anche in qualche caso la struttura; vi

furono, dopo la restaurazione, tentativi di impiantare il costituzionalismo tedesco, su una specie di ritorno agli ordini e « Stati » — *Standen* — dei tempi antichi). L'assemblea è ovunque divisa in due camere, una delle quali è elettiva. Qualcuna delle costituzioni parla abbastanza solennemente degli « Stati »: « rappresentano legalmente l'insieme dei cittadini e dei sudditi; e a questo titolo devono far valere i loro diritti costituzionali nei limiti dei poteri che loro accorda la costituzione di fronte al governo » (Sassonia); « gli Stati sono chiamati a mantenere i diritti del paese riguardo al sovrano, nella misura determinata dalla costituzione » (Württemberg). Nelle costituzioni sassone e württemburghese si fa cenno alla partecipazione delle camere al potere legislativo. Anche in esse come nelle altre si tiene a dichiarare che le camere possono deliberare soltanto nelle materie indicate nelle costituzioni stesse; (che sono per la Baviera le funzioni e le limitazioni della libertà personale e delle proprietà dei cittadini). Il sovrano chiede il consenso per queste materie e sovr'esse le camere possono far voti e proposte; ed il consenso delle camere non può essere subordinato a condizioni. In casi straordinari, quando sia urgente e necessario, può il sovrano provvedere senza il consenso degli Stati. Le camere non si convocano da sè; il sovrano le convoca; e può sciogliere la elettiva, nè è fissato termine per la rielezione. Il termine risulta implicitamente quando si dice, come per la Sassonia, che gli Stati devono essere convocati almeno ogni due anni. Pochi cenni ai ministri ed alla loro responsabilità; si prevede la loro messa in accusa da parte dello Stato, per violazione della costituzione davanti ad un'alta corte. La giustizia emana dal sovrano; i tribunali sono indipendenti sotto la sua sorveglianza, ed i giudici inamovibili se non per sentenza.

In Austria-Ungheria la legge del 1867 regolava gli affari comuni; la cui amministrazione era disimpegnata da un comune ministero responsabile; ed il diritto di legislatore spettante ai capi rappresentativi delle due metà dell'impero (consiglio dell'impero e dieta ungherese) eserciterà per mezzo di due deputazioni a ciò delegate, che avevano diritto di sindacare il ministero comune e metterlo in stato d'accusa. Le due delegazioni deliberavano separatamente ed, ove occorre, in comune.

Ciascuna delle due metà — paesi rappresentati nel consiglio dell'impero e paesi della corona ungherese — era retta da proprie norme costituzionali. La metà austriaca 1) da una legge costituzionale del 1867 sui diritti generali dei cittadini, (20 articoli), residuo del '48; abbastanza ampio; con le tre classiche inviolabilità: il diritto di unione e associazio-

ne, di opinione e di stampa, di fede e di istruzione « è libero a ciascuno di scegliere il proprio stato », « tutte le nazioni dello Stato hanno eguali diritti, e fra essi quello inviolabile di conservare la propria nazionalità ed il proprio idioma »; 2) da un'altra legge costituzionale dello stesso anno sulla rappresentanza dell'impero; il consiglio dell'impero « è destinato a rappresentare collettivamente i regni e paesi della corona austriaca »; ed è composto delle due camere dei signori e dei deputati. Nella prima, oltre i membri di diritto, sono quelli designati a vita dall'imperatore. La seconda elettiva da parte di « classi elettorali ».

L'Ungheria amava assimilarsi all'Inghilterra come paese e costituzione non scritta; molte sono però le sue leggi di carattere costituzionale; alcune antichissime, anche storicamente non precisate; (come il « contratto di sangue » a cui susseguì la Bolla d'oro), e poi una ventina di leggi sino all'ottocento che vide — con l'intermezzo fallimentare del '48 —, un'altra ventina di leggi costituzionali, su punti determinati, e più propriamente le leggi del 1867 (regime dualistico dell'Austria).

Una legge del 1791 stabiliva che il potere di fare le leggi era comune al re ed agli ordini del regno riuniti in dieta, e che l'organizzazione dei tribunali, da stabilire con legge, non poteva essere modificata dal re. Per una legge del 1848 il re esercitò il potere esecutivo in conformità alle leggi, a mezzo di un ministero ungherese (indipendente da Vienna), composto da un presidente e da otto ministri, nominati dal re su proposta del presidente; oltre al consiglio dei ministri esiste un consiglio di Stato per istruire gli affari d'interesse generale; i ministri sono responsabili anche di negligenza nell'esercizio del loro mandato; possono essere accusati dalla camera bassa e giudicati dalla camera alta; la dieta tiene sessioni annuali; il re può prorogarla e scioglierla. Una legge costituzionale del 1885 definisce la struttura della camera dei magnati, che sono stati per eredità o per diritto di carica.

La costituzione della terza repubblica di Francia.

La guerra del 1870, mentre portò al nuovo impero germanico, addusse nuovamente la repubblica in Francia. Ma la sua costituzione non venne subito; e non venne nella forma sistematica delle costituzioni, di cui aveva dato l'esempio la Francia. Eduardo Herriot è andato ripetendo all'ultima costituente, che la Francia non aveva una costituzione, e può essere vero nel senso che mancava appunto l'atto costituzionale unico e quadrato; non vi erano che cinque leggi; e neppure due più importanti vennero promulgate come leggi costituzionali; questa designazione fu at-

tribuita soltanto come abitudine nella legislazione posteriore. Furono, la situazione fluida del momento, e le manovre e le oscillazioni dei gruppi politici a determinare questo nuovo carattere; ma sembrò che al gusto francese, così spiccato nella grande rivoluzione, della legiferazione *in aeternum*, delle dichiarazioni di principii (accusate di astrattezza), dei complessi monumentali di norme costituzionali, si sostituisse la sola preoccupazione di prolungare il provvisorio senza affrontare il definitivo, la ricerca di soluzioni immediate e concrete, (troppo concrete, protestò Blanc), lo studio di evitare perfino la parola costituzione. Volta a volta: partiti contestarono la natura di costituente all'assemblea nazionale (imposta da Bismarck) sorta per dare un'assetto nuovo alla Francia. Fu nominata « una commissione dei trenta », (rifatta più volte) che non trascurò studi generali (Laboulaye fu incaricato di fare un rapporto sulla costituzione americana, e Waddington sulla legislazione costituzionale dei paesi stranieri); i trenta attesero a varare le leggi d'occasione, e poi nel '75 quelle che non avrebbero dovuto essere ancora definitive; (il relatore Ventovon nel 1875 diceva « non è una costituzione che ho l'onore di proporvi; questo nome non conviene che ad istituti fondati per un avvenire indefinito; si tratta ora soltanto di organizzare dei poteri temporanei »). La parola ed il carattere « d'organizzazione dei poteri » prevalse in quel momento quasi a sostitutivo di costituzione. Fatto sta che la Francia ebbe di fatto la costituzione più durevole di tutte le sue, attraverso un provvisorio che divenne, senza accorgersene, definitivo. Un esempio sta nella forma repubblicana, che dalla sua provvisorietà e « personalità » si trasformò in definitiva, con il famoso emendamento Vallon, approvato con un voto di maggioranza (che era del resto contestabile anche se non fu contestato). Se il pretendente del legittimismo si fosse adattato al tricolore di Francia sarebbe stato re, ma non sarebbe stata notevolmente diversa la figura del re e del presidente della repubblica conservativa di Thiers. I cenni che qui ho fatto confermano il carattere del costituzionalismo ottocentesco; che non dava importanza decisiva alla struttura formale delle costituzioni; nè il dilemma monarchia-repubblica aveva allora il rilievo che aveva avuto e che ebbe in seguito.

Malgrado la loro frammentarietà e limitazione, le leggi furono abbastanza precise e chiare; e malgrado i rilievi del mio amico Herriot, una costituzione vi fu. Delle due più importanti, di febbraio 1875, la legge sulla « organizzazione dei poteri pubblici », brevissima, di 9 articoli, stabiliva che: 1) Il potere legislativo è esercitato da due assemblee, la camera dei deputati e il senato; limitandosi, quanto alla loro

struttura, a prescrivere il suffragio universale per la prima, e rinviando tutto il rimanente a leggi speciali. 2) Il presidente della repubblica è eletto dalle due camere riunite assieme in assemblea nazionale; sono indicati i suoi poteri, fra i quali sono in prima linea la sanzione delle leggi con la sorveglianza per assicurarne l'esecuzione, e la facoltà di scioglimento della camera dei deputati in base a conforme avviso del senato (con che questa seconda camera assume speciale importanza). Il presidente è irresponsabile, tranne pel caso di alto tradimento; la responsabilità solidale è dei ministri. 3) Nulla vi è nella legge del '75 del potere giudiziario; nè ha spiccato risalto il consiglio di Stato. 4) La legge prevede da ultimo la revisione da parte delle due camere unite delle « leggi costituzionali » (ma, dunque, vi sono leggi costituzionali). La seconda legge, che uscì un giorno prima dell'altra, concerne l'elezione del senato a secondo grado, dai consigli dipartimentali, salvo una quota nominata dall'assemblea nazionale (e poi soppressa). Una legge di luglio 1875 (questa è nel suo titolo « costituzionale ») definisce i rapporti fra i poteri pubblici; e due leggi "organiche" di agosto e settembre, le norme per l'elezione dei deputati e senatori. Tutto qui. Non vi è nulla dei famosi diritti dell'uomo, che apparivano prerogativa costituzionale francese; (fu respinta ogni altra proposizione "astratta"; ad esempio che la sovranità risiede nella universalità dei cittadini francesi); si discusse in seguito se le dichiarazioni tradizionali dei diritti vigevano ancora, almeno nel testo del 1852; ed il senato nel 1882 ebbe a dire che « non vi è costituzione tacita, non vi è diritto costituzionale per reticenza; sono diritti fondamentali, ma non costituzionali nel senso legale della parola ». Tutto sta nell'intendersi sul significato della parola costituzionale; ma non si può negare che vi fu in Francia, come altrove, qualcosa che non stava nella costituzione scritta, ma pur era vivo nella vita costituzionale del paese. In Francia il parlamento andò al primo posto; il presidente — staccandosi dal tipo « presidenziale » più o meno americano che aveva mandato in rovina la costituzione del '49 — assunse le funzioni del vecchio monarca che regna ma non governa; non minore, almeno nelle disposizioni delle leggi 1875, anche se in seguito si lamentò che questa figura del presidente fosse anch'essa di re « faineant ». La irresponsabilità dei re, che veniva dalle forme di grazia divina, e che nel passaggio dalla monarchia assoluta alla parlamentare dava luogo, con la conseguente responsabilità dei ministri, al passaggio in mano di questi del potere esecutivo, si delineò anche in

Francia e fece luogo, attraverso la solidarietà del gabinetto, ad una primazia del parlamento sul consiglio. I lineamenti essenziali dello svolgimento costituzionale del secolo scorso si colgono (con le loro apparenze) nella Francia repubblicana come nella monarchica Italia.

La costituzione francese del 1875, superato l'altro dopoguerra, restò in vita fino a questo; con lievi revisioni; fra cui ha qualche importanza quella del 1884 che volle soprattutto togliere carattere costituzionale alla maggior parte degli articoli della legge di febbraio 1875 sull'organizzazione dei poteri pubblici, per renderne possibile la modificabilità con leggi ordinarie; (nel che è un altro segno della tendenza ottocentesca che non inclinava alla rigidità delle costituzioni).

Costituzioni iberiche.

Nella Spagna, così costituzionalmente irrequieta, che aveva dato l'effimero modello di Cadice, ma poi aveva mutato, così spesso, la carta seguendo a sua volta esempi stranieri, la costituzione del 1876 sembrò rappresentare un certo punto fermo e durò infatti con lievi varianti sino all'ultimo dopo-guerra. Ha le linee comuni di fine ottocento. Dopo il primo titolo « degli spagnoli e dei loro diritti » dice che il potere legislativo appartiene alle Cortes « d'accordo col re ». Il senato è composto di senatori di diritto, di senatori vitalizi nominati dalla corona, di senatori eletti dalle corporazioni dello Stato e dai maggiori costituenti. Il re nomina e revoca « liberamente i ministri ». Spetta alle Cortes « rendere effettiva la responsabilità dei ministri » che possono essere messi in giudizio davanti al senato. L'iniziativa delle leggi spetta al re ed alle due camere, che possono essere sciolte dal re; insieme o una sola (il senato per la parte elettiva). Non si parla formalmente di potere esecutivo o giudiziario, pur regolandone nel modo consueto le funzioni.

Anche in Portogallo vi erano state mutazioni costituzionali; ma meno febbrili, con alternati richiami alle carte rivoluzionarie del 1822 o a quelle ottriate del 1826; finchè nella revisione compiuta con la legge costituzionale del 1885, sembrò anche qui trovato un punto fermo. « Il regno di Portogallo è l'associazione politica di tutti i cittadini portoghesi; essi formano una nazione libera e indipendente ». « Il governo della nazione è monarchico e rappresentativo ». « La divisione e l'armonia dei poteri politici è il principio conservatore dei diritti dei cittadini, il più sicuro mezzo di rendere effettive le guarentigie sancite dalla costituzione ». « I poteri riconosciuti dalla costituzione sono il potere legislativo, il potere moderatore, il potere esecutivo e il potere giudiziario ».

« I rappresentanti della nazione sono il re e le Cortes ». Il potere legislativo appartiene alle Cortes « con la sanzione » del re. La camera dei deputati è elettiva e « temporanea »; quella dei pari è di cento membri a vita nominati dal re, cinquanta elettivi, e dei pari di diritto. L'iniziativa, il voto e il rigetto dei progetti di legge appartengono a ciascuna camera; anche il potere esecutivo, per mezzo dei ministri, esercita il diritto di iniziativa, ma le sue proposte sono convertite in disegni di legge, solo dopo che le ha esaminate una commissione della camera dei deputati. « Il potere moderatore è la chiave di tutta l'organizzazione politica e appartiene anzitutto al re come capo supremo della nazione perchè vegli di continuo al mantenimento ed alla conservazione dell'indipendenza, dell'equilibrio e dell'armonia fra gli altri poteri politici ». Il re esercita il potere moderatore sotto la responsabilità dei ministri, nominando i pari a vita, sciogliendo le camere, nominando e destituendo « liberamente » i ministri; sospendendo i magistrati che han dato luogo a lagnanze (dopo aver sentito il consiglio di Stato). Il re è capo del potere esecutivo e l'esercita per mezzo dei ministri di Stato; vi sono parecchie segreterie di Stato; affidate ai ministri. Vi è inoltre un consiglio di Stato composto di consiglieri a vita nominati dal re. La costituzione chiude col 145° articolo, diviso in 34 paragrafi sulle guarentigie dei diritti civili e pubblici. Era una carta stesa in forma solenne ed amplificatrice; una sua originalità è nel potere moderatore, (antico influsso di Constant) ma furono nulle le successive modifiche fino alla costituzione che il Portogallo si diede, cacciata la monarchia nel 1911: « La nazione portoghese, organizzata in Stato unitario, adotta una forma di governo: la repubblica »; « la sovranità risiede essenzialmente nella nazione; organi della sovranità nazionale sono il potere legislativo, l'esecutivo e giudiziario, indipendenti ed organizzati fra loro. Il potere legislativo è esercitato dal congresso della repubblica, formato di due camere elette entrambe a suffragio diretto. Il potere esecutivo è esercitato dal presidente della repubblica e dai ministri. Il presidente eletto dal congresso, nomina e revoca i ministri, promulga leggi etc. ».

Costituzioni balcaniche.

Gli Stati balcanici nascono nell'ottocento — per rivolte locali e per intervento di grandi potenze — come monarchie importate più spesso dal di fuori. Anche le costituzioni sono per così dire importate, mancando ogni anteriore tradizione costituzionale. Il tipo delle carte

balcaniche è quello europeo nelle costituzioni della prima metà dell'ottocento; monarchie ereditarie su base rappresentativa parlamentare.

La Grecia, che è la più antica come Stato indipendente, ed ha tutta una collana di costituzioni succedutesi dal 1820, con vari nomi (delle città ove furono date), e con la sfilata di tipi ben diversi, sembra trovare una certa stabilità, sia pure con successive modifiche, nella costituzione monarchica del 1864. Dopo aver affermato che tutti i poteri emanano dalla nazione e vengono esercitati nel modo della costituzione, distingue col solito schema preso dalle costituzioni occidentali dell'ottocento, il potere legislativo, esercitato collettivamente dal re e dal parlamento — che è ad una camera sola —; l'esecutivo che appartiene al re ed è esercitato dai ministri in nome del re; ed il potere giudiziario che è esercitato in nome del re. I soliti criteri sull'obbligo della controfirma ministeriale per gli atti del re; (ma per la nomina di un nuovo ministro può bastare la firma del suo presidente); sulla facoltà regia di scioglimento della camera; sul diritto di questa di accusare i ministri etc.

Analoga struttura nella costituzione serba del 1888, che ha anch'essa una camera sola; la quale però, in caso di modifica costituzionale o di variazione territoriale, si riunisce in assemblea nazionale, con un numero doppio di deputati.

Anche nella Bulgaria — la così detta costituzione di Tirnovo del 1879 (ben scritta, ed ordinata con criteri pratici) — vi è una camera sola, con una rappresentanza temporanea ed eccezionale che ne raddoppia il numero e ne fa la « grande assemblea » per la revisione costituzionale e per altri avvenimenti decisivi. A voler cercare qualche norma particolare vi è, ad esempio, quella che il re esercitando il suo diritto di sanzione deve fare conoscere alla camera, entro due mesi, le sue decisioni.

Nella costituzione romena del 1866 (che, modificata più volte ma non radicalmente, ha retto il paese per mezzo secolo) sono — a differenza che per gli altri Stati balcanici — due camere, quella dei deputati, ed il senato in parte elettivo. Vi sono le formule ormai classiche della divisione dei poteri; per quello legislativo il re funziona da terza camera, con la facoltà di sanzionare le leggi (ma la loro promulgazione è compito del ministro di giustizia).

In complesso: le costituzioni balcaniche non hanno — oltre alla unicameralità che vi prevale — caratteristiche proprie.

Nulla vi è in esse, come nelle occidentali, sul governo di gabinetto; è l'imitazione altrui che induce gli Stati orientali in tal via; con che però

in quasi tutti si alterna senza trovare un vero equilibrio la prevalenza dei parlamenti, o dei loro capi, e quella del governo ed è spesso notevole l'influenza dei sovrani.

La prima costituzione russa.

Si deve considerare ancora fra le costituzioni dell'800 — ed è la più ritardataria anche nel suo contenuto — la costituzione russa dell'Ottocento. Fu la prima, in certo senso, che la Russia ha avuto in ogni tempo. La Russia è il paese meno costituzionale del mondo (oggi che è all'avanguardia, come nei secoli scorsi, quand'era alla coda delle tendenze innovatrici). Si sono cercati: « precedenti » del costituzionalismo russo; ma è preistoria! Si è ricordato con Procopio che al tempo di Giustiniano gli slavi « vivevano in democrazia e discutevano i loro affari in assemblee popolari »; che vi furono nel medioevo, come altrove, parlamenti e diete generali; che in una prima fase che culmina nel codice dello zar Alessio del 1649, se non vi erano veri ordinamenti costituzionali, il potere degli zar si incontrava e si scontrava con le diete dei nobili; finchè prevalse con Pietro e con Caterina, i « grandi », e diede luogo alla forma più caratteristica di autocrazia; la sola che sopravvisse per lungo tempo in Europa. Aveva un suo ordinamento giuridico, quale risulta dallo Svod, una raccolta (fatta nell'Ottocento) di leggi; la quale ha quasi cinquantamila articoli; e si apre con « leggi fondamentali »; dove (sebbene non si distinguano dalle altre leggi, nè le leggi dai decreti ed *ukase* degli zar) si può, se si vuole, cercare « la costituzione dell'autocrazia ».

Uno dei primi articoli dice: « Il potere supremo autocratico spetta allo zar; Dio stesso comanda di obbedirgli non per timore, ma per dovere ». Il regime autocratico non si identifica col teocratico dell'antichissima storia; il sovrano è sovrano per diritto suo proprio; sanzionato, non stabilito dalla religione. Ed è regime assoluto, anche se riveste una forma giuridica; qui un altro dei primi articoli « il governo dell'impero poggia sul fondamento di leggi positive, regolamenti e statuti che emanano dal potere autocratico »; potrebbe dunque sembrare Stato-di-diritto (e così lo riconoscono i giuristi dommatici, persino Orlando, che vi trovano un'osservanza ed un conformismo giuridico più che nella democrazia); ma è la volontà dell'autocrate che fa, e non ha limiti, la legge. Non mancarono tentativi ed avviamenti a forme di monarchia limitata; ma l'autocratismo perdurò sino al 1905, ed anche quando, con

il manifesto di Nicolò II, dovè cedere ai moti popolari, cercò di conservare la sua fisionomia, di salvarsi (alla cinese) la faccia.

Non ha il nome nè il risalto di una costituzione, che stia a sè, sia pure concessa (*ottriata*) come le altre europee del secolo prima. È un manifesto, una delle leggi fondamentali di competenza degli zar che si completa con le altre sugli statuti delle camere e sulle elezioni, e non si stacca dalla legislazione ordinaria. Nel momento stesso che lo zar dichiara nel suo manifesto « d'ora innanzi eserciteremo il potere legislativo con la collaborazione dei rappresentanti della nazione... abbiamo concesso al popolo le basi irremovibili della libertà unica » — (regime rappresentativo e diritti politici sono i capisaldi d'una costituzione moderna) — lo zar rivendica il suo potere autocratico. « All'imperatore russo appartiene il supremo potere autocratico; Dio stesso comanda ecc. »; si leggono nel quarto articolo della legge fondamentale del 1905 quasi le stesse parole dei primi articoli dello Svod, (è una contraddizione; ma non disdice alla concezione che nelle libertà politiche e nelle costituzioni vede un'autolimitazione del potere sovrano; come il puro dommatismo giuridico vede nei diritti subiettivi soltanto dei diritti riflessi, ottriati dallo Stato). La legge fondamentale dice: « lo zar attua il potere legislativo in unione al consiglio dell'impero e alla дума dell'impero ». Formula una po' diversa da quella che, sulle orme della costituzione belga, si era diffusa nelle altre ottocentesche, e si ispirava all'idea del re terzo ramo del parlamento: « il potere legislativo si esercita collettivamente dal re e dalle camere », mentre nella formulazione russa è lo zar, detentore del potere legislativo, che si vale di una collaborazione (che potrebbe essere ai margini della consulta) con le due camere. La legge fondamentale continua — anche questa è una sfumatura, ma ha il suo significato — precisando che l'iniziativa delle leggi spetta allo zar; e gli è riservata, a lui solo, per la revisione delle leggi fondamentali; le camere hanno, in un altro articolo, facoltà di far proposte per modifiche, abrogare leggi, per approvarne di nuove. È detto che nessuna nuova legge può emanarsi senza l'approvazione del consiglio e della дума; soltanto negli intervalli fra le loro sessioni, ove occorra una legge, « il consiglio dei ministri riferisce allo zar », cioè lo zar emana la legge occorrente; ma non possono per questa via toccarsi leggi-fondamentali e statuti della camera e metodi di elezione.

Il consiglio dell'impero (nominato per metà dallo zar e per l'altra metà a secondo grado da determinate categorie) e la дума dell'impero (tutta elettiva) hanno perfetta parità di attribuzioni; (come effettivamente non era in alcun altro Stato europeo, anche a sistema bicamera-

le; dove in qualche modo prevaleva la camera dei deputati). Le due camere debbono essere convocate una volta ogni anno; la durata e la chiusura delle sessioni sono determinate dallo zar; che può sciogliere la дума (e far rinnovare i membri elettivi del consiglio): convocando nell'atto stesso le nuove camere, senza che la costituzione stabilisca un limite massimo di tempo. Spetta allo zar la sanzione delle leggi, si noti, su proposta del presidente del consiglio dell'impero, e non già, come negli altri paesi, del governo.

« Il potere amministrativo — secondo la legge fondamentale — spetta in tutta la sua estensione allo zar; nell'amministrazione superiore questo potere agisce direttamente; nell'amministrazione subordinata un dato grado di potere è da lui affidato, secondo le norme di legge, ad organi e persone competenti, che agiscono nel suo nome e per suo ordine ». (La nota dell'autolimitazione, e della trasmissione che lo zar fa di parte dei suoi poteri, perchè siano esercitati in suo nome, si trova in ogni punto di questa costituzione; che ha per presupposto che allo zar spettano tutti i poteri d'ogni natura, che egli non ha espressamente trasmessi; mentre nel costituzionalismo dell'800 si è già invertita la posizione, nel senso che il sovrano ha soltanto i poteri che gli sono lasciati). Lo zar nomina e dimette il presidente del consiglio dei ministri o cancelliere, ed i ministri che sono « un'istituzione per mezzo della quale il potere esecutivo supremo agisce in tutti i rami dell'amministrazione ». Grande importanza ha nel sistema l'amministrazione, come equivalente del potere esecutivo, o più specificamente come potere esecutivo nei gradi subordinati; ma una chiara distinzione non vi è; come mancano, del resto, esatti criteri di demarcazione fra legge e decreto; non è priva di fondamento la tesi che in Russia non è mai (neppure oggi) esistita una vera distinzione di poteri. Lo zar « emana gli *ukase* per organizzare e far funzionare l'amministrazione dello Stato ». I ministri sono il mezzo per agire nell'amministrazione e sono responsabili individualmente, non collegialmente, verso lo zar, non verso le camere. Gli *ukase* e le ordinanze dello zar nell'amministrazione superiore sono controfirmati dal presidente del consiglio dei ministri e dai ministri competenti (e sono resi pubblici dal consiglio dell'impero). La controfirma ministeriale resta ancora nella fase di copertura dell'inviolabilità ed irresponsabilità del sovrano, non nella forma acquisita di poi, costituzionalmente, di assunzione di responsabilità davanti al parlamento. Non vi è voto di fiducia o sfiducia; ma un timido surrogato: le camere possono far presente al sovrano l'illegalità di atti dei ministri.

Il capitolo della legge fondamentale, che concerne i diritti e doveri

dei cittadini, comincia coi doveri; è « sacro » quello di difendere « il trono e la patria »; dovere di pagar le imposte ed adempiere tutte le richieste prestazioni ecc. Quanto ai diritti, sono garantiti quelli civili; nessuno può essere processato se non nell'ordine stabilito dalla legge, nè trattenuto in carcere se non nei casi stabiliti dalla legge e solo per delitto contemplato da leggi organiche; (non vi sono divieti di tribunali speciali, nè di retroattività delle leggi penali). Inviolabile è il domicilio; le perquisizioni ammesse solo nei casi di legge. Libera la scelta del domicilio e delle professioni, nei limiti di legge. La proprietà è inviolabile; ed in ogni caso d'espropriazione il compenso deve essere giusto e conveniente. Libero il diritto di riunione e d'associazione, ma per scopi non contrari alla legge, che ne determina le modalità e le limitazioni. Libera l'espressione del pensiero anche per stampa, secondo le norme stabilite dalla legge. Insomma: ogni libertà è subordinata a ciò che disporrà la legge; il quale rinvio ha valore nel senso che, per la costituzione, le leggi non possono essere approvate senza il consenso del parlamento. Vero è che lo zar può sempre dichiarare eccezionalmente per date zone lo stato di guerra e lo stato d'assedio, che sospende le libertà. Quanto al potere giudiziario la costituzione russa dichiara che « la giustizia emana dal re »; formula usata anche in altre costituzioni dell'ottocento, che però più spesso non adoperano tale espressione, contrastante col principio, sia pur tacito, della sovranità del popolo, e si limitano a dire che la giustizia è esercitata, in nome del re, da giudici indipendenti, nominati dal re.

La costituzione russa del 1905 offre, in molti passi, un contrasto fra le sue espressioni di autocrazia e di instaurazione di nuovi istituti. È un aspetto del divario fra il testo e la realtà costituzionale, che si ha — per aspetti diversi — nel movimento costituzionale europeo dell'800; quando si svolge mediante conquiste della prassi e del costume, all'ombra di caste che non seguono i nuovi atteggiamenti. Ma qui il divario è nato all'origine, perchè, emanando la nuova carta, si è voluto lasciare un'indeterminatezza ed un equivoco, del quale in realtà non seppero valersi, come altrove, le forze democratiche ma bensì lo zarismo, che vide la debolezza e il cedimento dell'esperienza costituzionale, fino alla guerra ed alla rivoluzione; così come la costituzione del 1905 viene a contemplare il quadro delle costituzioni europee di quel periodo. Si poneva in essere un tipo di monarchia limitata che, proveniva dalla sola monarchia assoluta allora esistente, e si muoveva ancora nei margini dello Stato e governo assoluto. Era la più tenue e gracile forma di monarchia limitata; che aveva appunto, nelle realizzazioni storiche d'Eu-

ropa, forme e gradi diversi, e prendeva nome di costituzionale (come in Germania ed Austria) e di rappresentativa parlamentare; ma ad un dato punto, col prevalere del parlamento sulla monarchia, si usciva dal tipo di monarchia limitata, e si andava ad un regime più propriamente parlamentare.

In questa scala di forme la russa, più arretrata di tutte, sta all'estremo opposto del regime parlamentare; e vi fu chi dubitava di designarla monarchia costituzionale, sia per la sua incertezza sostanziale, sia per la incompletezza della sua forma di costituzione.

III

LE COSTITUZIONI DEL PRIMO DOPOGUERRA

LINEAMENTI GENERALI

Dopo la prima guerra mondiale si ebbe una fioritura di nuove costituzioni, un rivolgimento costituzionale. Di quelli che avvengono dopo le guerre e le rivoluzioni, che portarono con sè ondate di rinnovamenti politici e sociali.

Così era avvenuto alla fine del '700, quando (lasciando a sè la millennaria e non scritta costituzione inglese, che si era pur essa sviluppata attraverso guerre e rivoluzioni) si ebbe in un decennio, dai due lati dell'Oceano, la prima rivelazione del costituzionalismo moderno, in seguito alla guerra di liberazione nordamericana ed alla rivoluzione francese. Non mancò l'influenza del modello inglese, anche se non ancora completo nelle sue caratteristiche, e non ben compreso dagli altri paesi; ma si cercò piuttosto di creare tipi nuovi. Dei quali il nordamericano restò stabile e fermo, col suo governo presidenziale, sino ad oggi; mentre le convulsioni rivoluzionarie di Francia si rifletterono in quelle costituzionali; oscillando da governi d'assemblea a governi totalitari; e soltanto con la restaurazione si ebbero forme più tranquille di costituzionalismo. Che nell'occidente europeo si ispirano maggiormente al tipo inglese del governo di gabinetto e si fermarono negli Stati centrali a gradi arretrati di monarchia non più assoluta; « costituzionale », non parlamentare; perchè il parlamento aveva secondarie funzioni.

Il secondo grande periodo di rivolgimento si ebbe a metà del secolo scorso; ed investì tutta l'Europa con nuovi fermenti costituzionali; che non si svilupparono, pel fallimento rapidissimo delle costituzioni del '48; e si riprese, con ritmo ancor più pacato, ed insieme più deciso che nella prima metà del secolo, con effettivi e graduati avanzamenti del sistema parlamentare; non senza denunce (esagerate) di eccessi del parlamentarismo. Cert'è che le trasformazioni economiche e sociali, così notevoli e diffuse nell'800, si affermarono e svolsero la loro azione, anche negli Stati a regime, non a predominanza del parlamento,

senza impostare profonde questioni e battaglie di riforma costituzionale.

Si camminava nei solchi tracciati, con incalzo progressivo, ma senza l'ansia del nuovo. Ed ecco aprirsi, dopo la guerra, un terzo periodo di rivolgimento e di rinnovazione costituzionale. Fu una necessità storica; erano caduti regni ed imperi; si erano formati Stati nuovi o completamente mutati, e dovevano darsi nuove costituzioni. « Fabbricate a serie » dice Mirkine Guetzwich; ma con minore uniformità di quanto era avvenuto nelle altre crisi. Vi furono bensì lineamenti comuni; ma lo sforzo non fu, più spesso, per tagliare i fili col costituzionalismo del passato; ma per andar avanti in senso democratico. Vi furono adattamenti e compromessi fra le varie tendenze. (La taccia di compromesso, che si era levata perfino a Filadelfia un secolo e mezzo prima davanti alla lineare costituzione americana, e si era adagiata sul costituzionalismo ottocentesco, non tacque di fronte alle costituzioni dell'altro dopoguerra). Non si creò qualche tipo completamente nuovo e ben diverso, come era stato a loro tempo del governo inglese di gabinetto o dello statunitense presidenziale; ma soltanto forme più complesse ed avanzate del tipo preesistente.

Quali sono gli elementi e gli apporti in qualche aspetto nuovi delle costituzioni fra le due guerre di questo inquieto '900?

1) In primo luogo la tecnica e la forma costituzionale. La madre delle costituzioni, l'inglese; sempre la stessa, può mutare giorno per giorno con le leggi e più ancora col costume; non è costituzione « scritta ». La nordamericana venuta fuori con metodo diverso e formalmente rigida, come patto fra organismi preesistenti, a modo di Stati, è estremamente breve e si riduce ad alcuni punti fondamentali. Le prime francesi, mentre riunivano, per i diritti dell'uomo e del cittadino, distinte e solenni dichiarazioni (di valore metagiuridico e pregiuridico più ancora che strettamente giuridico), si preoccupavano di regolare in modo preciso (e nello stesso tempo « razionale », perchè non basavano sopra un'esperienza anteriore) i rapporti fra gli organi e i poteri nel funzionamento dello Stato; carattere che spiccò anche di più con aspirazioni di completezza nei tentativi del '48; ma avvenne poi che, quasi a reazione del mutevole avvicinarsi di costituzioni, quella dopo la sconfitta del 1870 sortì quasi a caso, senza l'impronta ed il nome di costituzione. Ed in generale tutto l'800 fu il secolo delle costituzioni semiscritte e non rigide, che molto lasciavano alla prassi ed alla legislazione ordinaria; costituzioni sommarie e quasi ellittiche, con le loro carte che tacevano (forse a proposito) di rapporti essenziali, quali la necessità del voto di fiducia dei parlamenti pei governi di gabinetto,

che erano caratteristica tipica di quei sistemi. Le cose mutarono dopo gli sconvolgimenti della prima grande guerra. Si sentì il bisogno di precisare e di ancorare in disposizioni costituzionali più spiegate e più rigide il funzionamento dello Stato, specialmente nei paesi (cui si attribuivano le origini della guerra) dove la monarchia aveva esercitato maggiori e non ben determinati poteri. Ad una esigenza sostanziale di parlamentarizzazione e di democratizzazione — che vedremo tra breve — si accompagnò l'esigenza di scrivere la costituzione; di sostituire norme costituzionalmente definite alla prassi ed al costume politico; di tradurre, per quant'è possibile e necessario, la politica in diritto pubblico, regolando sistematicamente e razionalmente — anzichè lasciare al caso per caso — i rapporti fra gli organi ed i poteri statali. Mirkiné Guetzwich ha adoperato e messo in voga, per qualificare i metodi tecnici di quel periodo la parola « razionalizzazione »; ed è un lato d'un processo molteplice e vasto; che va del resto messo in relazione con la tendenza storica dell'ottocento, dai tempi della codificazione, a sostituire la norma scritta alla consuetudine nel diritto privato; e — fra i rami del diritto pubblico — nell'amministrativo. Ora il processo giungeva al diritto costituzionale che dopo tutto è, per sua natura, definizione di rapporti lasciati prima all'arbitrio di potere assoluto o ad accordi liberi e mutevoli; fare una costituzione vuol dire scrivere delle norme; bisogna che se ne persuadano i costituzionalisti che vivono ancora nello spirito delle costituzioni semiscritte, elastiche ed indeterminate del secolo scorso. Naturalmente non si può scrivere tutto, specialmente nel diritto pubblico che ha margini e zone più larghe di quelle che ha il privato, da rimettere alla consuetudine. Non tutto si può razionalizzare e sottrarre al gioco spontaneo delle forze politiche. Non si può cristallizzare l'ordinamento dello Stato, così da sopprimergli ogni libero movimento.

Si sono avuti e si hanno nei tempi nuovi del costituzionalismo, eccessi ed errori di razionalizzazione. Ma il processo complessivo ed irresistibile risponde insieme ad una più completa attuazione dello Stato di diritto, ed alle tendenze verso la democratizzazione degli istituti politici, che si vogliono definire, per evitare gli arbitrî e gli abusi.

2) Passando alla sostanza delle norme costituzionali, elementi nuovi si ebbero in ciascuna delle due parti in cui ordinariamente si divide una costituzione; diritti e doveri dei cittadini ed ordinamento dello Stato.

Le dichiarazioni dei diritti del primo ottocento cessarono in prosieguo come documenti a se stanti, e si trasferirono — in parte — nel testo vero

e proprio della costituzione; dove la dichiarazione, dapprima etico-politica piuttosto che giuridica, tendeva a diventare norma ed istituto di diritto. Vero è che rimasero ancora espressioni generiche ed astratte; e le enunciazioni dei diritti e delle libertà furono di solito, nelle costituzioni dell'ottocento, scarse e limitate. Ebbero maggior risalto ed ampiezza dopo l'altra guerra.

Non tanto per la categoria dei diritti e libertà civili che anche negli Stati non democratici avevano ricevuto, nell'ottocentesco Stato-di-diritto, sufficienti garanzie; (mentre d'altra parte, per una maggior conquista ed affermazione dei diritti politici, provvedeva nella costituzione la parte relativa all'ordinamento dello Stato). La novità fu soprattutto, per le enunciazioni e garanzie di diritto, nel campo sociale; dove le costituzioni registrarono un fatto che si era già manifestato nella realtà economica ed aveva già riflessi legislativi. Non è perfettamente esatto che i diritti dell'uomo e del cittadino non avessero, nelle prime dichiarazioni, valore e portata sociale-economica (sanzionavano l'avvento della borghesia); ma senza dubbio l'impostazione era individualistica (come notarono i cattolici e Mazzini) ed il lato solidaristico, adombrato nella « fraternità », degli immortali principi, divenne più spiegata impostazione di diritti e doveri sociali. Non è esatto che ai diritti individuali si contrappongano i sociali; anche in questo il diritto spetta all'individuo, per la valorizzazione e per la dignità della sua persona. Ma è certo che il punto di vista sociale si fece strada, attraverso gli stessi contrasti e la lotta di classi (solo l'idillica fiducia in una solidarietà spontanea poteva rendere inutili i diritti e doveri sociali). Il nuovo carattere delle costituzioni del '900 si spiega principalmente con ciò che il costituzionalismo dei tempi anteriori era nato quando predominavano tendenze e regimi economici basati sulla libertà di iniziative e di mercati. La rivoluzione borghese del costituzionalismo moderno era la rivoluzione della libertà economica; e credeva di dover « costituzionalizzare » (la parola è in Considerant) soltanto le libertà politiche. La costituzione era un documento che concerneva la struttura politica dello Stato. Quando le cose mutarono ed al liberismo succedettero forme di intervento dello Stato — mentre i lavoratori sostenevano che la libertà degli economisti, coi privilegi e monopoli cui dava luogo, scalzava le libertà civili e politiche, — le costituzioni si esplicarono nei diritti e doveri sociali; divennero documenti non più soltanto politici, ma anche sociali ed economici. Il che va inteso *cum granu salis*.

La costituzione ha sempre una struttura politica e giuridica, non è un *cahier* o un piano di azione economica. Nè gli sconvolgimenti della

guerra avevano portato, nel 1919, ad una rivoluzione economica (tranne in Russia). Sembrava bensì che vi fosse una rivoluzione in cammino; e si pensò ad incanalarla ed arginarla; qualcuno (ad esempio Neumann) parlava di darle un programma. (D'altra opinione era stato Marx, osservando che una costituzione non può programmare e preparare una rivoluzione; può caso mai prenderne atto; osservazione che spiega il disinteresse dei socialisti nell'800 per le questioni costituzionali). Le costituzioni dopo l'altra guerra furono, anche per quest'aspetto, un compromesso tra chi voleva far avanzare i rivolgimenti economici attraverso i cosiddetti diritti sociali, e chi sperava di deviare ed impedire, attraverso ad essi, la rivoluzione. Tale intreccio di finalizzazione si riscontra leggendo gli atti preparatori della costituzione di Weimar; che offrì il modello di una vasta e minuta enunciazione e regolazione di rapporti sociali; fu una costituzione — più che socialista — « socializzante »; ed altre la seguirono, se non con eguale estensione di norme. In questo senso si può parlare di una fase nuova nella storia delle costituzioni.

3) Dopo gli elementi nuovi di tecnica costituzionale e di impostazione socialista vanno considerate le innovazioni nell'ordinamento politico dello Stato (che rimarrà, in ogni modo, il « corpo » delle costituzioni). L'impulso fu di adottare istituti e metodi più democratici; ed agì più intensamente nei paesi centrali ed orientali d'Europa, dove si avevano in passato governo assoluti, o soltanto, come si dicevano, costituzionali (ossia soltanto semicostituzionali, senza prevalenza del popolo, attraverso il parlamento). Vi furono in Europa, dopo la prima guerra varie zone, sotto l'aspetto delle costituzioni.

La zona dei paesi occidentali, che erano vincitori, ed avevano già tradizioni e costumi avviati democraticamente; l'Inghilterra continuò nei suoi sistemi di costituzione non scritta (ma un grande avvenimento, di portata costituzionale, fu la carta di Westminster, che trasformò i rapporti politici del Commonwealth); Francia ed Italia rimasero senza modificazioni alle loro costituzioni semiscritte; (non so se qualche revisione avrebbe potuto evitare gli inconvenienti, ad esempio, della instabilità dei governi; e se da noi, in Italia, avrebbe elevato un ostacolo checcchè valesse, al fascismo).

I paesi neutrali del Nord — quelli dell'attuale Benelux e gli scandinavi — rimasero fuori della zona sismica dei rivolgimenti costituzionali. Erano paesi a libertà già consolidata, con partecipazione anche dei socialisti al governo. Erano a base prevalentemente parlamentare, col sistema di gabinetto, come la vecchia Inghilterra; (conservano la

monarchia quale simbolo unificatore); questi paesi sono, accanto agli anglosassoni, i più gelosi assertori di libertà costituzionale, anche se i loro ordinamenti hanno qualche patina arcaica. Amavano tenere le loro vecchie carte, in un processo di piccoli e graduali ritocchi. La svedese risaliva al 1809; la norvegese al 1814; carte che si riallacciavano al procedimento storico di limitazione della monarchia assoluta, che si era svolta più decisamente e prima in Inghilterra; e in questi paesi scandinavi conservano tuttora qualche impronta di rappresentanza di ceti; quando il clima del primo periodo di raccoglimento costituzionale aveva determinato l'emanazione di quelle carte. Al loro progressivo adattamento provvedeva il costume; oltre ai ritocchi (che sono stati una cinquantina in Norvegia, mentre in Svezia funzionava una commissione permanente della costituzione e delle sue modifiche). Le revisioni del 1922, nell'uno e nell'altro paese, furono limitate e rivolte più specialmente ai sistemi ed alla formazione di una seconda camera. Qualche cosa di analogo avvenne nel Belgio — la « piccola Inghilterra » costituzionale — la cui carta è sempre quella del 1831, anch'essa semi-scritta, ma la più significativa, e relativamente completa, dell'ottocento. Le riforme belghe del 1920 e del 1921 democratizzarono sempre più, nel clima di quel momento, elezione e senato, introdussero il referendum, consolidarono col divieto di sospensione la libertà costituzionale.

In Danimarca era durata più a lungo la monarchia assoluta e la rappresentanza di ceti; la carta è del 1849, riveduta nel 1866; i ritocchi del 1915 continuarono il processo dei nuovi sistemi di suffragio e d'una seconda camera, distaccata dall'antico ed unico Rigsdal. Le costituzioni, di data relativamente più recente del Lussemburgo 1868, e dei Paesi Bassi 1887, vennero anch'esse ritoccate, la prima nel 1919; la seconda nel 1922; con un processo analogo nello stesso tempo di continuità e di democratizzazione.

Sta a sè — nel quadro delle costituzioni — la Svizzera con la sua del 1874, a sistema di direttorio e di largo uso del referendum popolare, per mezzo dei quali ha più di 40 volte introdotto secondarie modificazioni; ma il popolo ha respinto, appunto per referendum, la proposta di una riforma generale e completa.

Le nuove costituzioni furono un retaggio della disfatta, nei paesi del centro e dell'oriente europeo (anche la Russia fu in realtà sconfitta, e la più disfatta).

Dalla caduta e dallo spezzamento dei tre grandi imperi nacquero nuovi e minori Stati, che non avevano, in gran parte, tradizione

di ordini costituzionali e democratici, e dovettero quindi fabbricare *ex novo* le loro costituzioni, con metodo razionale più che storico; non senza una preparazione accurata, cui parteciparono oltre agli uomini politici anche giuspubblicisti quali Kelsen all'austriaca, e Preuss alla germanica; il che va messo in relazione col carattere, che ho già rilevato, di maggiore giuridicità del testo costituzionale.

Erano costituzioni improvvisate, e di giuristi teorici, fu detto, ma difficilmente si era avuta in passato una elaborazione con l'intervento di tutte le correnti di pensiero e di interessi. Bisogna riconoscere che — se furono costituzioni interamente nuove pei loro Stati — non possono essere tipi veramenti nuovi di regimi costituzionali. Si cercò di evitare gli inconvenienti e di completare le lacune del costituzionalismo ottocentesco; e ne venne — con qualche aria di compromesso — uno stile composito e misto.

Nota fondamentale: l'accentuarsi della sovranità popolare e del sistema parlamentare. La dichiarazione che la sovranità risiede nel popolo — affacciata piuttosto con riserbo nelle costituzioni dell'altro secolo — è posta ormai in netto ed iniziale rilievo. Risiede nel popolo; che l'esercita a mezzo del parlamento appositamente eletto.

Nell'800 il governo di gabinetto si presentava come un arco di volta sui due piloni della monarchia e del parlamento; il voto di fiducia del parlamento, suo necessario presupposto, era appunto considerato ed osservato di fatto, ma senza esplicita enunciazione costituzionale. Ormai un pilone, la monarchia, era caduta, e — pure non negandosi una certa funzione iniziale di scelta del capo dello Stato — si tendeva, anche teoricamente, a superare la più ortodossa concezione del governo di gabinetto, con la formula di Kelsen del governo quale commissione e comitato esecutivo della maggioranza parlamentare. Questo è un lineamento delle nuove costituzioni. Inoltre — sottolineando che la sovranità non è direttamente del parlamento, ma del popolo — si fa strada nelle nuove costituzioni l'istituto del referendum; e si profila lo svolgimento ad un regime che — poichè proviene dal popolo non per la sola via del parlamento — ha un più largo carattere democratico; e può chiamarsi anzichè parlamentare, « democratico ». Studiando gli avvenimenti costituzionali dell'altro dopoguerra, ci rendiamo conto e vediamo le origini di quelli ora in corso.

Non è che, dando così spiccato rilievo alla sovranità popolare ed al parlamento, si intendesse, dopo l'altra guerra, ridurre al nulla i poteri del governo. Non si può dire — come hanno detto alcuni facili critici — che si volessero minimizzare ed annullare le funzioni dell'ese-

cutivo. Vi sono costituzioni, come l'estone, che soppressero la figura del capo dello Stato; ma altre, quali la weimariana, cercarono di darle più contenuto che nelle anteriori costituzioni europee, accostandosi per alcuni riflessi al tipo presidenziale americano. Si scorge ancora, in qualche costituzione di quel momento, il processo, già in atto nello svolgimento di fatto dell'Inghilterra, del capo del governo che acquista funzione preminente nel gabinetto, e si può, anche in questa figura, vedere qualche riscontro con i poteri presidenziali nordamericani. È inevitabile ormai che — attesa la struttura economica e sociale dello Stato moderno — il governo abbia sufficienti poteri; di fatto la sua necessità ed efficienza vanno aumentando (pur anco nel campo della legislazione), per la dilatazione che assume tale funzione, da cui è nata la forza del parlamento. Il quale vi può adempiere a fatica; occorrono congegni ed avvedimenti che agevolino l'adempimento di siffatta funzione; ed in realtà il governo con la preparazione e nell'elaborazione delle leggi assume la parte preminente. Come si possa combinare la derivazione del governo dal parlamento, con l'istituto della fiducia (quasi sinonimo al sistema di gabinetto) e la forza e durezza dell'esecutivo è problema tutt'oggi aperto, di cui si scorgono taluni segni nelle costituzioni fra le due guerre.

Se si tiene conto dei compiti attribuiti al potere giudiziario in quelle costituzioni — e della creazione, in alcune di esse, di una corte costituzionale, in rapporto alla rigidità della costituzione ed alla necessità di seguire per la sua revisione date procedure — si ha un primo abbozzo delle linee fondamentali; e ci serve da traccia nell'esame delle più notevoli fra le costituzioni stesse.

Nel quadro delle costituzioni che susseguirono alla guerra 1) sta al primo posto quella germanica di Weimar, per la data (1919) e per l'influenza che esercitò sulle altre, di cui però nessuna può essere considerata come una sua copia.

2) Muovendo da Weimar, si hanno da un lato a sud-est, le costituzioni dell'Austria (1920) e degli Stati in cui si spezza l'impero di Asburgo; fra i quali — mentre l'Ungheria, dopo una breve vicenda comunista, fedele alla tradizione della costituzione non scritta, si vale (dal 1920) di alcune leggi d'organizzazione — la Cecoslovacchia, Stato nuovo, si dà una costituzione nuova, notevole, (1920), che cerca come la tedesca, ma con elaborazioni proprie, di riallacciarsi e di svolgere le linee del costituzionalismo prebellico e democratico d'Europa. 3) Nello stesso senso le costituzioni del settore nordorientale, di Finlandia (1919), degli Stati baltici, nati ai margini della Germania e della Russia. Se

quelle di Lettonia e di Lituania (ambedue del 1922) sono meno caratteristiche, la costituzione di Estonia (1920) spicca per alcuni lineamenti originali come la soppressione della carica di presidente della repubblica. Ve ne sono che — escluse le comuniste — rappresentano una costituzione più spinta fra quelle di allora. 4) Sta a sè la costituzione dello Stato di Polonia, messo insieme con brani dei tre Stati che l'avevano spezzato due secoli prima; è una costituzione che, pur con i caratteri parlamentari voluti dal clima del tempo, rivela la preoccupazione di dare speciale rilievo e forza al capo dello Stato repubblicano. 5) Non grandi modificazioni si trovano a sud-est nella « regione costituzionale » balcanica, dove persistono Stati monarchici, che già avevano una loro costituzione. La Jugoslavia che può ritenersi Stato nuovo, per le larghe eredità di Asburgo, si dà la nuova costituzione di San Vito (1921) che non è fra le più avanzate dei nuovi tempi. La Romania diventata anch'essa grande Romania, non modifica molto (1923) la sua vecchia costituzione se non per lo sviluppo dato ai rapporti economico-sociali. La Bulgaria rimane alla costituzione del 1911. L'Albania passa dalla costituzione monarchica del 1925 alla repubblicana del 1928. La Grecia — uno degli Stati costituzionalmente più irrequieti del passato — vara faticosamente una nuova costituzione nel 1925 e poi nel 1927, repubblicana; ricca di minuzie più che di novità sostanziali. Tende maggiormente a vie nuove la costituzione (1924) della ormai potenziata Turchia. 6) Se si vuol completare il panorama delle costituzioni di allora, bisogna passare all'altra grande penisola del continente, l'iberica; che accanto al Portogallo immobile anche costituzionalmente, ci offre nella carta spagnola un tentativo di nuovi istituti e indirizzi democratici.

Fra tutte queste le degne di maggior rilievo, per la storia costituzionale, sono le costituzioni di Germania, d'Austria, di Cecoslovacchia, d'Estonia e di Spagna.

LA COSTITUZIONE DI WEIMAR

Weimar: il nome ricorda una delle fonti più alte e più pure di cultura e — per quanto la Germania non abbia profonde tradizioni di liberalismo e di democrazia — una evocazione ed una aspirazione in tal senso. Quante speranze nella costituzione di Weimar che — superando la mancanza di un sicuro riferimento al popolo ed al parlamento, denunciata da Max Weber, — sembrava inserire la Germania nell'ordinamento democratico d'Europa, con nuovi ed equilibrati ten-

tativi di andar incontro alle nuove esigenze sociali; così che si potè avere per qualche tempo l'illusione che, ritemprato dalla disfatta, il Reich si fosse posto alla testa per una nuova era di democrazia politica e sociale! Un'altra volta, a metà dell'ottocento, si era cercato qualcosa di simile, e la costituzione d'allora non uscì neppure dalla chiesa di San Paolo di Francoforte.

Questa di Weimar doveva durare pochi anni, ed essere lacerata e ridotta al nulla, senza neppure il gesto di una revoca formale, da un regime che si poneva al di là di ogni costituzione!

Costituzione di Weimar: 181 articoli. 1) Un preambolo di quattro linee esprime la volontà del popolo tedesco, che intende rinnovare e consolidare il Reich nella libertà e nella giustizia, e servire la pace interna ed esterna ed il progresso sociale. È una sintesi semplice e breve. Si mantiene il nome di Reich (con dichiarati propositi di purificarlo dagli oscuri riflessi di imperialismo; che tuttavia resteranno; nè il concetto tedesco di *volk* ha un senso preciso di *popolo*, che astraendo da ogni elemento di gente e di razza è la base politico-giuridica dell'edificio democratico). Nell'art. 1 come fanno quasi tutte le altre costituzioni si traccia e si esprime il volto del nuovo Stato: « Il Reich tedesco è Repubblica. Il potere dello Stato emana dal popolo ».

2) Molto è, nella costituzione di Weimar, subordinato, e gran parte della preparazione fu rivolta ai problemi della struttura del Reich che si cercò di risolvere in senso più strettamente federale che nel passato.

Questi problemi di ordinamenti strutturali si riflettono in generale più intensamente di prima nel costituzionalismo del novecento, sia per la tendenza di unificare e concentrare le forze nazionali che agivano a Weimar, sia per quella, viva altrove soprattutto di fronte a minoranze etniche, di garantire loro una certa autonomia. Si delineavano soluzioni e forme intermedie per l'autonomia politica ed amministrativa; e — mentre sembrava che la guerra avesse coronato il processo di formazione di Stato sulla base del principio di nazionalità che aveva mosso l'ottocento (e condotto per verità alla frammentazione di grandi organismi politici ed alla moltiplicazione di piccoli staterelli) — si annunciavano nella nuova Europa le due tendenze, non contraddittorie fra loro, di una coordinazione federalistica e di un decentramento locale che darà vita a nuove configurazioni dei concetti stessi di federazione e di regione. A Weimar non vi è che un riflesso limitato e secondario di questi processi europei.

3) Diritti e doveri fondamentali dei « tedeschi »; la originaria fra-

seologia dei diritti dell'uomo e del cittadino ha avuto in molte costituzioni il posto del nome concreto di popolo; (ciò che non è senza significato). Sono collocati nel secondo posto della costituzione dopo l'ordinamento dello Stato (ed anche a ciò non va dato un significato eccessivo; la cosa si può spiegare anche con i provvedimenti di natura organizzativa che erano richiesti dai nuovi diritti sociali e presupponevano l'ordinamento generale dello Stato) diritti e doveri fondamentali, che malgrado tutto noi poniamo, come schema ideale, in principio. Furono a Weimar distinti in cinque sezioni: l'individuo, la vita sociale, la religione, l'istruzione, la vita economica. (Noi italiani abbiamo preferito nella nostra costituzione distinguere e raggruppare i rapporti civili, etico-sociali, economici, e politici). La sezione che riguarda l'individuo è sobria e poco declamatoria ed abbastanza concreta (nel che non vorrei vedere un residuo del giuspubblicismo tedesco — legato all'abitudine tradizionale di un popolo all'*hundermut* — che non ammetteva la originarietà dei diritti subiettivi dell'individuo: ma piuttosto il desiderio della concretezza e la mancanza di un bisogno di tutela delle libertà civili, già rispettate nel vecchio Reich). Preuss nel progetto iniziale non aveva messo disposizioni sui diritti e doveri fondamentali; poi a richiesta delle commissioni formulò pochi punti di concorde ammissione; che vennero estesi; ed i diritti e doveri portati a 56 articoli soprattutto per la parte sociale. Nei diritti sanciti dalla costituzione è in primo luogo quello d'eguaglianza che in queste nuove costituzioni acquista maggiore e più estesa determinazione (si dichiara fra l'altro l'eguaglianza dei sessi). Sono garantiti i diritti individuali delle tre inviolabilità — della persona, del domicilio, della corrispondenza — e quelli di circolazione e di emigrazione, cercando per alcuni punti di indicare dati criteri nel corpo stesso dell'articolo; che è nuovo metodo di tecnica nelle recenti costituzioni; ma per altri diritti rinviando alle leggi e consentendo, a mezzo di esse, l'eccezione.

Nella sezione della vita sociale — in cui sono compresi anche i diritti di riunione e di associazione — sono sviluppati i rapporti familiari; (non si parla di divorzio; si stabilisce l'eguaglianza dei figli naturali e di quelli legittimi per condizioni di sviluppo fisico, intellettuale e sociale); le obbligazioni dei servizi personali e di partecipazione di tutti agli oneri pubblici; ed alcuni rapporti; i doveri nei pubblici impieghi. La sezione che riguarda la religione esclude che vi sia una religione di Stato, e regola piuttosto minutamente le associazioni religiose. L'altra sull'istruzione, dopo aver affermato che « l'arte e la scienza e il loro insegnamento sono liberi », pone tutta la struttura scolastica sotto

il controllo dello Stato, che deve organizzarla secondo un piano generale; ma sono riconosciute ed autorizzate scuole private che, anche ad iniziativa confessionale, possano sostituire le pubbliche. In complesso, anche per le quattro prime sezioni dei diritti e doveri fondamentali, la costituzione weimariana, che pur tien conto delle situazioni e dei problemi tedeschi, non fu priva di indicazioni per future costituenti d'altri paesi; rileggendola si trovano impostazioni e spunti che hanno riecheggiato anche nella nostra costituzione.

4) Ciò avviene ancor più per la quinta sezione — la vita economica — che ebbe nuova e singolare ampiezza. Anche nel preparare la nostra costituzione vi sono stati (io stesso li ho sentiti) i ritegni che aveva Preuss, con la sua mentalità di giurista, a mettere norme senza concreta efficacia; ed a non limitarsi a programmi d'azione comune ed immediata. Neumann voleva tracciare il più ampio quadro sociale, superando il conflitto fra l'individuale ed il collettivo; si credè di adottare una via di mezzo, suggerita fra gli altri da Bayerle, mettendo accanto a norme costitutive di diritti programmi di azione sociale (con un accordo fra socialisti e centro, come si verificò spesso, da noi, fra comunisti e democristiani). La costituzione di Weimar pone il principio che la vita economica deve essere organizzata secondo i principi di giustizia, e con lo scopo di garantire a tutti un'esistenza degna dell'uomo; entro questo limite deve essere riconosciuta la libertà economica degli individui; e sono garantite la libertà di commercio ed industria, e la privata proprietà che importa obblighi e deve essere usata nell'interesse generale; il suo contenuto ed i suoi limiti sono fissati dalle leggi. Lo Stato controlla la distribuzione e l'utilizzazione delle terre, per impedire gli abusi, e per assicurare ad ogni tedesco una abitazione sana ed alle famiglie numerose un patrimonio familiare. Tutte le ricchezze della terra e tutte le forze naturali utilizzabili sono poste sotto il controllo dello Stato, che può in forza di legge, coi metodi dell'espropriazione, trasferire alla collettività le imprese private suscettibili di socializzazione ed ordinare dove è necessario la riunione in gestione collettiva di imprese e società economiche. Quanto al lavoro, si dichiara che è sotto la protezione dello Stato, che fissa « un diritto del lavoro uniforme », garantisce la libertà di organizzazione sindacale, un sistema di assicurazioni; e deve dare ad ogni tedesco « la possibilità di guadagnarsi la vita con un lavoro produttivo » (nel che si va verso « il diritto al lavoro » senza conferirgli una espressione più drastica come pretesa subiettiva). Per tradurre in atto questo complesso di diritti sociali Weimar ha prevista la formazione di una rete di consigli operai ed economici, che fanno capo, al centro, al

Consiglio economico del Reich, e possono essere investiti di funzioni di controllo e di organizzazione. Si pensava così di incanalare nelle vie legali e gradualmente il movimento dei consigli che aveva condotto a sbocchi comunisti; (e doveva poi, con ben diversi intenti ed in via di compressioni da parte dello Stato, deviare da noi nel corporativismo fascista). Ai tempi di Weimar — se non si discuteva come oggi del duello fra pianificazione da un lato e liberismo dall'altro — si affermavano le esigenze dell'economia associata e controllata; e la soluzione fu anche allora di un compromesso, con una terza via lasciata all'esperienza.

5) Non vi fu, nella costituzione, cenno alla divisione dei poteri; (e l'ordine delle norme è per organi); a base del sistema di Weimar, accanto al principio della sovranità del popolo, permane quello di un equilibrio e contrappeso di poteri fra gli organi costituzionali; (coesistenza di principi che è caratteristica delle costituzioni più recenti, di tipo, diciamo così, democratico, in contrapposto a quelle cosiddette di tipo progressivo e popolare, che è proprio dei regimi comunisti e paracomunisti). Nei conflitti fra questi organi costituzionali è riserbata l'ultima parola al popolo, non solo mediante le elezioni periodiche, a termini abbastanza brevi, ma mediante l'istituto del *referendum*; col quale questa ed altre nuove costituzioni superano il puro cerchio dello Stato parlamentare, ed attingono anche direttamente, e non per via di elezioni, alle volontà popolari. Il *referendum* — oltrechè per l'iniziativa popolare di un decimo degli elettori su una proposta di legge, e per opposizione d'un ventesimo ad una legge approvata e non ancora pubblicata — ha luogo, con varie modalità e limitazioni, a richiesta del presidente del Reich che non dà corso alla pubblicazione d'una legge (dissenso fra il parlamento ed il capo dello Stato) o che si oppone al veto del Reichsrat o consiglio federale su una legge (dissenso del parlamento e del capo dello Stato dal Reichsrat).

6) Si succedono, nell'ordine della costituzione, come organi dello Stato, il Reichstag, il presidente del Reich ed il governo del Reich (in un solo capo), il Reichsrat e i consigli federali. Il Reichstag viene eletto a breve termine (quattro anni) con suffragio universale, eguale, diretto e segreto; e può essere disciolto anche prima dal presidente del Reich. Il Reichstag è in effetti l'unica camera del parlamento; e gli spetta la funzione legislativa; il Reichsrat non è un vero ramo del parlamento, ma si assicura una certa partecipazione alla funzione legislativa, in quanto gli sono sottoposti i disegni di legge, prima di essere presentati dal governo al Reichstag, senza però che il voto contrario impedisca la presentazione; ed in quanto ha sulle leggi appro-

vate dal Reichstag un diritto di veto, (che equivale a dichiarata incostituzionalità delle leggi stesse se il presidente del Reich non chiede il *referendum*). Si pone in essere così nella costituzione di Weimar, con un organo che è quasi una seconda camera — con funzioni soltanto consultive —, uno di quei poteri di arresto e di riflessione, che hanno cittadinanza nelle nuove costituzioni; (secondo la massima che io ho riassunta: « pensarci su », senza impedire le decisioni del parlamento e l'ultima parola del popolo).

7) Il presidente del Reich è eletto direttamente dal popolo, il che gli aggiunge risalto, in parallelo al Reichstag, con eguale investitura popolare; mentre d'altro lato la costituzione di Weimar accoglie l'istituto della destituzione del presidente del Reich in forza di plebisciti, su richiesta del Reichstag (istituto ben noto alle costituzioni del sudamerica). Si potrebbe vedere un accostamento al tipo americano di governo presidenziale.

Ma la figura del capo dello Stato resta, qui in Europa, distinta da quella di capo del governo. Cospicui poteri vengono bensì raccolti nel presidente del Reich; e la costituzione di Weimar ne dà il ragguardevole elenco (riprodotto più o meno in altre costituzioni).

Il capo dello Stato non partecipa più (come almeno nominalmente nei vecchi regimi parlamentari) alla funzione legislativa; non ha più la sanzione ma sola la promulgazione della legge. Fra i poteri che gli sono attribuiti — oltre al *referendum* ed allo scioglimento del Reichstag — vi è il comando delle forze armate, di cui può usare contro i « Länder » che non adempiono i loro obblighi costituzionali, ed ha facoltà per il famoso art. 48 di prendere le misure necessarie se sono turbati l'ordine e la sicurezza pubblica e di sospendere alcuni dei diritti fondamentali garantiti dalla costituzione. Tutto ciò si riconduce non ad un compito di capo del potere esecutivo ma di capo dello Stato, come funzione « neutra e moderatrice degli altri poteri »; con che, sopprimendo l'imperatore o re, le costituzioni moderne cercano di rafforzare la funzione del capo elettivo dello Stato, conferendogli un ruolo di « potere moderatore » che Beniamino Constant vedeva a suo tempo nella corona. Sta ad ogni modo fermo che tutti gli atti e decreti del presidente del Reich debbono essere controfirmati dal capo del governo, o dal ministro competente; con che cessa ogni analogia col governo presidenziale del nordamerica e si resta nel campo di quello parlamentare caratteristicamente europeo. Da notare che nelle nuove costituzioni, oltre alla revocazione del capo dello Stato ed a quella dei ministri (che, pur richiedendo diverse procedure e riferendosi a criteri di ben diversa gravità si possono

ricondere entrambe ad un elemento di fiducia) è regolato particolarmente il giudizio di responsabilità cui possono essere sottoposti presidente e ministri davanti ad organi supremi di giustizia penale; con che si dà nuovamente rilievo a quella forma di responsabilità penale, da cui mosse l'evoluzione costituzionale inglese per affermare il controllo del gabinetto, giungendo alla responsabilità politica espressa con voti di sfiducia.

8) Capo del governo è il cancelliere ed in lui si manifesta — con qualche continuità del precedente regime — l'autorità che è sostanzialmente la più potente dello Stato; (l'esperienza dimostra quale parte abbia di fatto il governo anche in regimi parlamentari, ed anche, per difetto di contrappesi, in quelli d'assemblea). Il cancelliere ed i ministri del Reich, su cui egli ha posizione preminente e direttiva, sono nominati e revocati dal presidente del Reich; la costituzione dice che debbono avere la fiducia del parlamento, e che se questo con voto espresso la ritira, sono obbligati a dimettersi; con che la costituzione stessa si riconduce al sistema di gabinetto; e traduce in formula esplicita, con la necessità del voto di fiducia, la sostanza di tale sistema che non era di consueto espressa nelle carte dell'ottocento.

Risulta così, come ho detto, lo stile composito di queste più recenti costituzioni.

9) Dopo aver trattato degli organi-base, la costituzione di Weimar si occupa estesamente della legislazione e poi dell'amministrazione; come è richiesto dalla struttura federale dello Stato; ed anche, in generale (come, si vede nelle recenti costituzioni) dallo sviluppo delle funzioni amministrate dallo Stato moderno. Seguono le norme sulla giustizia. Non grande rilievo è dato al potere ed alla funzione giurisdizionale la proclamata indipendenza dei giudici, i quali sono sottoposti allo Stato. Non sono ammessi tribunali speciali.

Debbono essere istituiti con legge tribunali amministrativi. È rinviata alla legge anche l'istituzione di un'alta corte di giustizia, che ha una certa portata di corte costituzionale in quanto dirime le controversie fra il Reich ed i Länder sulle attribuzioni ad essi fissate dalla costituzione; ma fu respinta la proposta di affidarle il compito di giudicare sulla costituzionalità delle leggi del Reich di fronte alla costituzione.

10) La costituzione di Weimar è una costituzione rigida. Quasi incidentalmente, nella sezione della « legislazione », si dice che « la costituzione non può essere riveduta che per legge; tuttavia... » la legge deve essere votata con un dato *quorum*; il veto del consiglio federale

deve essere adottato con un certo *quorum*; il Reichstag può prendere una seconda deliberazione; ma a sua volta il consiglio federale può chiedere il *referendum*; ed in ogni caso è lasciata al popolo l'iniziativa per promuovere una revisione costituzionale.

Questa è la costituzione di Weimar, (sulla quale mi sono fermato, perchè mi serviva di riferimento alle altre nuove costituzioni, per meglio comprenderle). E' un documento solido, meditato, e non sembrava destinato alla sua sorte. Come si spiega il suo fallimento?

Le cause non vanno attribuite che molto secondariamente a difetti del testo costituzionale. Vi sono ragioni storiche più profonde; scrittori tedeschi hanno denunciata la responsabilità degli alleati vittoriosi che, esasperando con il loro duro trattamento lo spirito tedesco, resero impossibile un sereno esperimento delle vie tracciate a Weimar; altri attribuì l'insuccesso del vano tentativo al temperamento del popolo tedesco, che non è suscettibile di veri ordinamenti democratici, e fu travolto verso nuove aspirazioni di imprese e conquiste. Non si fa, qui, una ricerca storica.

Cert'è che una costituzione anche buona non può arrestare il corso della storia; il tentativo democratico si doveva fare (come bisognò farlo, dopo la seconda guerra); Weimar si deve riprendere oggi pur sapendo, ripeto, che se è necessario contro le deviazioni illegali e violente, l'argine della costituzione non ha, da solo, una forza decisiva.

ALCUNE COSTITUZIONI DEL PRIMO DOPOGUERRA

La costituzione austriaca. — L'anno dopo quella di Weimar vennero altre costituzioni. Fra esse l'austriaca.

Vi era stata una costituzione intermedia e provvisoria preparata da Kelsen; furono esaminati vari progetti, alla cui redazione avevano contribuito Mayr e Felsen. Emanata nel 1920; non aveva molti articoli; ma poichè gli articoli si dividevano in sottoarticoli numerati, era una delle più estese.

1) Articolo primo, « l'Austria è una repubblica democratica. In essa il diritto emana dal popolo ». Continua la ridda dei verbi: emana, risiede, appartiene...; comune a tutte le carte del 900 è la proclamazione della sovranità del popolo. La formula che « il diritto emana dal popolo » rivela la preoccupazione dei giuristi di saldare insieme, per così dire, le impostazioni concettuali della sovranità del popolo e dello Stato-di-diritto.

2) Tutta la costituzione austriaca è dominata, come da idea centrale, dalla struttura federativa; il testo parlava di *Bund* e sarebbe semplice confederazione, ma era piuttosto, e per lo meno, Stato federale con sui Paesi, *Länder*, che sono, ha detto Jellineck, dei frammenti di Stato; qualcosa di intermedio fra Stato e regione. La soluzione dei problemi federali occupa la maggiore parte del testo ed influisce sulla soluzione degli altri problemi costituzionali.

3) Non vi è nella costituzione austriaca dichiarazione o disposizione sui diritti e doveri dei cittadini. Manca ogni tendenza di nuove norme di natura sociale.

Questa non è una costituzione socializzante; vi hanno posto mano giuristi; ed evita proposizioni generiche; e piuttosto che ad elencare diritti, provvede ad organizzare la difesa giurisdizionale. Entra piuttosto in questioni organizzative ed amministrative. Vuol essere (ed in ciò si può vedere una tradizione austriaca) una costituzione di buona amministrazione; non senza che con ciò si diluisca la costituzione e si tenda ad invadere il campo della legislazione ordinaria.

4) Dopo le disposizioni generali, la costituzione austriaca raccoglie le sue norme in due titoli: legislazione (parla anche di potere legislativo) e potere esecutivo federale. Il secondo titolo si suddivide in amministrazione (che comprende il presidente della federazione, il governo federale e le forze armate federali) ed in giurisdizioni. Senza farne il proprio schema formale, questa costituzione dà, più che la weimariana, risalto alla distinzione dei poteri; mentre invece accentua meno il sistema dei contrappesi e dei freni reciproci; ma le linee sono le stesse: le funzioni sono distribuite fra gli organi costituzionali, e la parola decisiva nei loro dissensi spetta al popolo, mediante, dice un articolo di questa costituzione, « le elezioni, i plebisciti, le iniziative popolari ». Un *quorum* di elettori ha diritto di fare proposte di legge, che debbono essere sottoposte e discusse dal consiglio nazionale. Quando il consiglio federale apponga il veto ad una legge votata dal consiglio nazionale, questo può chiedere che si proceda a *referendum* popolare. Il *referendum* è sempre necessario per le leggi di revisione costituzionale. Non entra nello schema dei dissensi il presidente o capo dello Stato; ma le linee tipiche sono le stesse.

5) Il potere legislativo, dice la costituzione, è esercitato dal consiglio nazionale col concorso del consiglio federale; che non ha eguali compiti legislativi; il suo è soltanto un potere di arresto, in quanto ha facoltà di apporre il *veto* alle leggi votate dal consiglio nazionale; e non è arresto definitivo, ma di riflessione (« pensarci su »); le leggi soggette

a voto hanno tuttavia corso, se il consiglio nazionale le approva una seconda volta, o come abbiamo visto, chiede il *referendum*. Malgrado la sua inferiorità di posizione, si può — con minor difficoltà che nella costituzione weimariana — parlare di bicameralità e riconoscere al consiglio federale un profilo attenuato di seconda camera, tenendo presente che la costituzione parla di « concorso » e che, in occasioni speciali e solenni, i due consigli si riuniscono assieme come assemblea federale. Si riuniscono pel giuramento del presidente della federazione; per la proclamazione dello stato di guerra; per la sospensione, per la richiesta di revocazione e per la messa in accusa del presidente federale.

Il consiglio nazionale è eletto da tutta la nazione a suffragio eguale, diretto, segreto, personale, universale (la costituzione aggiunge « secondo il principio della rappresentanza »); e stabilisce che per le operazioni popolari (e per i plebisciti ed iniziative popolari) siano istituiti organi elettorali, assistiti da rappresentanti dei partiti. Il consiglio nazionale ha facoltà di autoconvocazione a richiesta d'un terzo dei suoi membri. Può essere — oltrechè per sua decisione con una legge ordinaria — disciolto dal presidente della federazione.

Il consiglio nazionale nomina una propria commissione centrale, con partecipazione dei partiti; ed è convocata in caso di necessità, quando non è riunito il consiglio nazionale; le leggi possono inoltre richiedere un preventivo accordo per alcune ordinanze del governo.

A sua volta la commissione centrale nomina nel proprio seno sottocommissioni permanenti di membri residenti nella capitale, sempre con criteri di proporzionalità dei partiti. La commissione assume automaticamente, in caso di scioglimento del consiglio nazionale, le facoltà che spettano a questo non di vera legislazione ma di controllo e di collaborazione col governo. Se si aggiunge che è prevista la *prorogatio* fino alle nuove elezioni (anzi la legislatura ordinaria si proroga sino al giorno della riunione del nuovo consiglio nazionale) si ha il complesso degli istituti coi quali si vuole assicurare la continuità delle funzioni del parlamento (tema di cui tace la costituzione weimariana, che prevede soltanto una commissione permanente per gli affari esteri).

Una sezione della costituzione tratta della « collaborazione » del potere legislativo e di quello esecutivo. Il consiglio nazionale ratifica i trattati politici; concorre alla fissazione delle tariffe nei servizi pubblici e del trattamento del personale; è particolarmente regolata l'approvazione dei bilanci. I due consigli nazionali e federali hanno il diritto di controllare gli atti del governo federale, e di esprimere i loro desiderata riguardo all'azione del potere esecutivo.

Così alla distinzione dei poteri la costituzione austriaca intreccia la loro « interferenza ».

6) Il presidente della federazione (ossia della repubblica) ha anche in Austria una sfera considerevole di attribuzioni che la costituzione elenca. E' eletto direttamente dal popolo; che può con plebiscito revocarlo, a richiesta dell'assemblea federale. Con qualche diversità dalle altre nuove costituzioni che tendono a fare del capo dello Stato un potere moderatore, superiore ed estraneo agli altri poteri, la costituzione austriaca dichiara che il presidente della confederazione è fra « gli organi superiori del potere esecutivo », oltre ai governi federali e dei « *Länder* ». Altra nota differenziale « tutti gli atti del presidente della federazione sono fatti su proposta del governo o dei ministri federali » salvo disposizione costituzionale contraria; è dunque ammessa una sfera di atti che siano prerogativa propria del capo dello Stato, non coperto da responsabilità ministeriale.

7) « Le funzioni dell'amministrazione federale — dice la costituzione — ad eccezione di quelle riservate al presidente della federazione, sono affidate al cancelliere federale, al vice cancelliere ed agli altri ministri federali. Tutti insieme costituiscono il governo federale, sotto la presidenza del cancelliere ». La figura del cancelliere, e della cancelleria presa dall'antico regime dà al capo del governo una forte preminenza sugli altri membri. Il presidente della federazione nomina il cancelliere e, su proposta di questi, gli altri ministri; che possono essere revocati su proposta dello stesso cancelliere.

La nomina di un nuovo cancelliere federale è controfirmata da lui, non dal cancelliere revocato. Il governo federale o il ministro al quale il consiglio rifiuta la fiducia « con deliberazione formale » deve essere esonerato dalle sue funzioni. Siamo dunque ancora nel sistema di gabinetto; sottinteso più che espresso nelle vecchie costituzioni; l'austriaca va più in là e precisa la procedura per la « deliberazione formale » di fiducia, che la costituzione di Weimar richiede senza precisare i suoi modi. Una nota sua ha la costituzione d'Austria, nello stabilire che, quando un governo federale cessa dalla carica, il presidente incarica alcuni suoi membri o alti funzionari amministrativi di provvedere al disbrigo degli affari fino alla formazione del nuovo governo.

8) Norme varie e minute sull'amministrazione ed in particolare sul controllo finanziario (la Corte dei conti è messa alla dipendenza diretta del Consiglio nazionale, ed è regolata minutamente nella stessa co-

stituzione). Per la « giurisdizione » — che è, lo vedremo, compresa anch'essa nel « potere esecutivo » (come ritengono alcuni teorici) — sono fissati i criteri del giudice unico, del divieto d'istituire tribunali straordinari (ma sono però ammesse eccezioni, da stabilire con leggi di procedura penale) per la partecipazione del popolo alla giustizia (con la giuria e lo scabinato). Altro criterio: « la giustizia è in ogni modo separata dall'amministrazione »; i tribunali (e così la corte suprema di giustizia che è la più alta giurisdizione) non hanno diritto di sindacare la validità delle leggi regolarmente pubblicate, essendone il giudizio rimesso all'alta corte costituzionale.

9) Per la prima volta nelle costituzioni un titolo è destinato alla « garanzia della costituzione e dell'amministrazione ».

E' istituita una corte di giustizia amministrativa; competente a decidere della illegittimità degli atti delle autorità amministrative, con norme minute (anche quest'organo è oggetto di disciplina dettagliata nella costituzione). Per la prima volta — con criteri diversi da quelli della corte suprema degli Stati Uniti d'America — è creata nel continente europeo una corte di giustizia costituzionale, per decidere sulla incostituzionalità delle leggi e per altri ricorsi d'indole anche amministrativa.

10) La costituzione austriaca che parla incidentalmente della revisione costituzionale, (come la costituzione di Weimar) richiedendo un certo *quorum* nel consiglio nazionale, ed il *referendum* popolare, applica il concetto di tale revisione non solo alle leggi costituzionali, ma alle disposizioni costituzionali contenute nelle leggi ordinarie (anche in altri paesi, più che un testo e corpo a sè di costituzione, vi è un complesso di leggi costituzionali, e di norme aventi valore costituzionale comprese nella legislazione ordinaria; il che attenua il concetto di costituzione chiusa, pur mantenendo il suo metodo di rigidità).

La costituzione finlandese. — Le costituzioni dei paesi nordorientali usciti dalla dissoluzione russa, hanno caratteri diversi dalle altre. Risentono delle cose e degli sconvolgimenti politico-economici che si ebbero anche altrove, nelle prime ore della disfatta, ma qui durarono di più; si era più vicini alla fornace. Dovunque, nei paesi vinti, si improvvisarono governi che erano insieme di assemblea (consigli e diete) e di direttori e dittatori. Uscendo dal provvisorio, i nuovi Stati vicini alla Russia, cercarono, pur non seguendone le vicende, di foggiate nuovi tipi più spinti che quelli dell'occidente.

Sta a sè la Finlandia; che teneva molto alle sue tradizioni antiche di Stato proprio.

Era passata dall'apparente unione personale con la Russia e dalla costituzione ottriata del 1809, attraverso fasi di disapplicazione — ed anche di qualche modifica migliorativa, alla costituzione del 1906 — quando tutta la Russia si andò « costituzionalizzando »; e non era un vero regime parlamentare ma di monarchia limitata. Dopo la fase di bolscevizzazione, la Finlandia si diede nel 1919 una costituzione nuova, da repubblica indipendente, che si differenziava dalle altre, perchè seguiva l'orientamento del governo presidenziale di tipo americano; tendenza non senza traccia anche altrove, come a Weimar, ma la Finlandia andò più avanti, anche nelle linee esterne; fermandosi tuttavia anch'essa e combinando col regime presidenziale l'istituto della fiducia parlamentare nel consiglio dei ministri; così che non si uscì da una forma mista.

Costituzione breve, di 95 paragrafi. In un rapido preambolo si richiama alla « propria » costituzione che vuol sviluppare e rafforzare con aggiunte destinate « nel tempo stesso ad affermare il pubblico potere ed estendere le libertà ed i diritti dei cittadini » (esprimendo in tal modo, assieme alle aspirazioni democratiche, l'esigenza di uno Stato forte; ciò che dopo le lezioni dell'instabilità nei governi intermedi potè consigliare di volgersi a quello presidenziale).

1) Inizio quasi di rito, ma con qualche sfumatura: « repubblica sovrana, la cui costituzione è fissata dal presente atto costituzionale e dalle altre leggi fondamentali » (dove si usa il concetto di sovranità dello Stato, per sottolineare la conquistata indipendenza; e si indica, nel presentarla, che la costituzione non è tutta in quest'atto ma in altre leggi costituzionali). Si passa poi all'altro aspetto, più corrente nel linguaggio delle costituzioni, del concetto di sovranità; « la sovranità risiede nel popolo, che (si aggiunge) è rappresentato dalla Dieta nel suo complesso » (dando così al parlamento un riflesso di sovranità sia pure indiretta, più forte che negli altri poteri).

2) Nulla vi è di carattere federale, nella parità delle due razze che compongono lo Stato.

3) Sobrio e non completo con poco più di un'affermazione rimessa alla disciplina ed alle eccezioni della legge il titolo: « diritto individuale e garanzia dei diritti dei cittadini finlandesi ». Son collocati insieme in un articolo: la protezione « della vita, dell'onore, della libertà personale, dei beni »; la polizia particolare dello Stato pel lavoro; l'espropriazione mediante « piena e compiuta indennità », (è la sola determinazione concreta). Subito dopo: la libertà di soggiorno e di circolazione « salvo con-

traria disposizione di legge ». In un altro articolo: la libertà di culto e di religione, « salvo restrizioni legali ». In un altro: insieme le libertà d'opinione e stampa e di riunione « di cui la legge regolerà l'esercizio ».

Segue l'inviolabilità di domicilio e di corrispondenza, « salvo le eccezioni previste dalla legge ». Nessuna disposizione — tranne il cenno fuggevolissimo sul lavoro — di indole economica e sociale in questa costituzione.

4) Fin dalla prima impostazione, nell'art. 2, distingue sistematicamente il potere legislativo, che è « esercitato dalla Dieta, unitamente al presidente della repubblica »; il potere esecutivo che ha a capo il presidente della repubblica ed è « coordinato » per il governo e per l'amministrazione generale dello Stato da un comitato di ministri; il potere giudiziario « esercitato dal tribunale ed in ultimo grado dalla corte suprema e dalla corte amministrativa superiore ».

E' così delineato il quadro dell'ordinamento finlandese; e si vede subito l'accostamento al governo presidenziale (il presidente della repubblica a capo del potere esecutivo coordinato da ministri). È pure evidente che se ne stacca e conserva qualcosa delle costituzioni 800, facendo partecipare il presidente della repubblica al potere legislativo, e mettendogli accanto un presidente del consiglio dei ministri.

Non è previsto *referendum* popolare.

La volontà del popolo si esprime da un lato con l'elezione della Dieta e dall'altro con quella del presidente della repubblica (che avviene, come negli Stati Uniti, indirettamente, mediante un collegio di elettori presidenziali); con le stesse disposizioni, dice la costituzione, che valgono per le elezioni della Dieta.

5) L'iniziativa legislativa — prima ancora che « parlamentare » — è del presidente della repubblica (che può proporre una legge nuova o la modificazione o interpretazione autentica o abrogazione d'una legge vigente). Il presidente della repubblica ha inoltre la sanzione delle leggi; (perchè entrino in vigore senza la sua sanzione occorre che, dopo nuove elezioni, siano approvate una seconda volta, senza modificazione). Larghi sono i poteri che la costituzione dà al presidente della repubblica; tra essi la facoltà di sciogliere la Dieta; ed un'ampia funzione regolamentare (può regolare con decreto tutto ciò che è già regolato da una legge).

6) Il consiglio dei ministri « esegue le decisioni del presidente e regola gli affari di cui la legge gli abbia espressamente attribuita la de-

cisione ». Qualora il consiglio dei ministri ritenga che una decisione del presidente della repubblica è illegale, l'invita a modificarla e ritirarla; se ciò non avviene dichiara, sentito il cancelliere di giustizia, che non può essere messa in esecuzione. Il cancelliere di giustizia è una specie di membro del governo, ed ha il compito di regolare che le autorità si attengano alle leggi e non ledano i diritti dei cittadini; ha funzione di pubblico ministero presso la superiore corte giudiziaria ed amministrativa. Un altro custode di legalità è il « delegato di giustizia » che la Dieta elegge fra i giuristi, ed ha anch'egli diritto di assistere alle sedute del consiglio dei ministri.

Il primo ministro, presidente, e gli altri ministri che compongono il consiglio dei ministri sono « scelti » dal presidente della repubblica, ma « debbono avere la fiducia della Dieta ». Per essere valide tutte le decisioni del presidente della repubblica debbono avere la controfirma ministeriale (istituti classici del governo di gabinetto innestati in quello presidenziale).

7) Molta importanza dà alla materia giudiziaria questa costituzione, (che più volte richiede per date cariche « competenza giuridica »).

Vi sono una corte suprema ed una corte amministrativa suprema, che il presidente della repubblica può interpellare nell'esercizio delle sue facoltà di iniziativa e sanzione delle leggi; e le corti hanno, di per sè, obbligo di segnalargli quanto credono necessario per il rispetto della legalità. Della quale sono, abbiamo visto, custodi anche il cancelliere ed il delegato di giustizia; di modo che vi è una tutela dei diritti; ma non un organo apposito di garanzia costituzionale, come in Austria e Cecoslovacchia.

8) Per la revisione costituzionale si fa rinvio alle modalità da stabilire con apposita legge organica. Questa scarna costituzione è quasi un primo schema, e largamente si rimette alle leggi costituzionali.

La costituzione cecoslovacca. — Un anno dopo la tedesca uscivano (1920) insieme con l'austriaca, la costituzione di Cecoslovacchia e d'Estonia. Mentre le due prime esprimono, con qualche diversità, la linea comune da definire più decisamente e di sviluppare in senso più democratico le costituzioni a sistema parlamentare e di gabinetto dell'ottocento, la costituzione del nuovo Stato cecoslovacco si svolge nello stesso senso, ma con ritmo meno accentuato e sembra attenersi mag-

giormente ad istituti del costituzionalismo prebellico (bicameralità, capo dello Stato non eletto direttamente dal popolo, ecc.).

La costituzione estone invece — la più avanzata del gruppo di costituzioni baltiche — si spinge più avanti (governo eletto dal parlamento; non vi è figura distinta di capo dello Stato ecc.) così che può considerarsi la costituzione di punta di quel dopoguerra orientale verso un regime di governo d'assemblea e di democrazia semidiretta. Sta a sè la costituzione finlandese, che risale al 1929, e si ispira piuttosto ad un sistema di governo presidenziale, su cui si investe e si combina l'istituto della fiducia parlamentare al governo.

Sistemi dunque, in un modo o l'altro, misti, che attestano uno sforzo verso il *novum*, mentre tengono più in generale conto delle forme che offriva l'esperienza costituzionale del passato.

Preceduta da una costituzione provvisoria del 1918 e poi da una legge preliminare, che prorogava i poteri dell'assemblea costituente e fondava il tribunale costituzionale (istituto nuovo, analogo alla contemporanea corte costituzionale d'Austria) la carta costituzionale della repubblica cecoslovacca comprende 134 paragrafi, divisi più spesso, ciascuno, in parti distintamente numerate. È un documento accurato anche nella tecnica formale; una delle costituzioni che si preoccupano di essere ben ordinate e « quadrate »; cerca di essere completa, senza entrare in soverchi dettagli; e di conservare una linea di struttura giuridica senza indugiare in formulazioni etico-politiche e sociali.

Ha un preambolo abbastanza breve dove la nazione cecoslovacca si richiama — più che ad idealità democratiche in generale — ad intenti di consolidare l'unità nazionale e di introdurre norme giuste; per garantire lo sviluppo pacifico della patria nel bene comune di tutti i cittadini e per assicurare i benefici della libertà alle generazioni future. La costituzione deve essere applicata nello spirito della storia nazionale come in quello dei tempi moderni, che si riassume nella parola: auto-decisione.

1) La consueta affermazione della « repubblica democratica » è messa al secondo articolo, con l'aggiunta che ha a capo un presidente elettivo (nel che sarebbe un non necessario chiarimento, ma si vuol sottolineare l'organo e la figura del capo). L'articolo prima dichiara, come a premessa ed a fondamento di tutta la costituzione, che « ogni potere della repubblica cecoslovacca emana unicamente dal popolo ». L'« unicamente » che manca in altre carte rafforza il principio della sovranità popolare; a cui l'articolo vuol dare concretezza, stabilendo che la carta costituzionale determina a mezzo di quali organi la nazione sovrana fa

le leggi, le esegue e fissa il diritto; determina pure i limiti che questi organi devono osservare per non violare le libertà garantite dalla costituzione; (enunciazione dove è la « esigenza dello Stato-di-diritto » e si imposta quale « autolimitazione » dei poteri dello Stato di fronte ai diritti subiettivi dei cittadini, la garanzia costituzionale dà fondamento a tali diritti).

2) E' una costituzione unitaria, non federale, (salvo l'ordinamento speciale ed una Dieta propria, con legislazione secondaria, per territorio dei Ruteni, che hanno pur anche una loro rappresentanza al parlamento nazionale).

3) « Diritti, libertà e doveri civili, sono regolati in un capitolo che vien dopo quelli sull'ordinamento dello Stato. Affermando in primo luogo i diritti d'eguaglianza e l'inammissibilità di qualsiasi privilegio, sono garantiti in appositi sottotitoli: *a*) la libertà della persona e della proprietà (quasi in parallelo rinviando per l'uno e per l'altra ai limiti che saranno stabiliti con legge); *b*) la libertà di domicilio (rinviando per questa ad una legge « costituzionale »); la libertà di stampa, il diritto di riunione e di associazione » (considerati insieme, ed anche qui si rinvia alle leggi, con qualche specificazione, come il divieto di censura per la stampa, il divieto di restrizione del diritto di riunione salvo per quelli in luogo pubblico, il divieto di sciogliere associazioni i cui atti non ledano la legge o la pace o l'ordine pubblico, sono altresì previste preclusioni speciali a questo diritto in caso di guerra o di minaccia alla forma repubblicana ed alla costituzione; *c*) il segreto epistolare, rinviando per i particolari alla legge; (con queste norme si completano le tre classiche inviolabilità della persona, del domicilio, della corrispondenza); *d*) la libertà d'insegnamento di coscienza e d'opinione (riecheggiando da Weimar che l'arte e le ricerche scientifiche son libere ed aggiungendo « purchè non si ledano le leggi penali, si danno allo Stato i compiti di organizzare le scuole pubbliche, rimettendosi alle leggi per quelle private; si garantiscono libertà di coscienza e di religione, con eguaglianza di tutte le religioni di fronte alla legge ecc. »). E' in complesso uno degli elenchi più completi di libertà che, nonostante la cura dell'espressione giuridica, restano elastiche ed indeterminate pel continuo rinvio alla legge.

Manca del tutto nella costituzione, salvo la garanzia ed il cenno ai limiti delle proprietà, ogni disposizione sui diritti sociali, a stile weimariano.

4) Per quanto riguarda l'ordinamento dello Stato permane e dà ordine a questa di Cecoslovacchia, più che ad altre costituzioni recenti, la distinzione dei poteri, coi successivi capitoli: del « potere legislativo »;

del « potere governativo ed esecutivo » (che comprende il presidente della repubblica, il governo, i ministri, e gli organi amministrativi subalterni); e del « potere giudiziario ».

Non manca il sistema dei contrappesi e freni fra i vari poteri, che è anche nello spirito delle anteriori costituzioni; ma ha meno rilievo che in altre costituzioni nuove. Si parla di plebiscito soltanto nel caso che lo chiedga il governo (unanime) per un suo progetto di legge che l'assemblea nazionale rifiuti di approvare; (il plebiscito è anche in tal caso vietato per leggi di natura costituzionale).

5) « Il potere legislativo è esercitato dall'assemblea nazionale, che si compone di due camere; la camera dei deputati ed il senato ». Bicameralità dunque ben dichiarata. Assemblea nazionale è usata in senso di parlamento, nei suoi due rami distinti, e nella riunione dei due rami insieme. Sono, l'una e l'altra delle due camere, elette a scrutinio universale eguale, diretto e segreto; ed a rappresentanza proporzionale. Per l'elezione della seconda occorre aver 26 anni e soddisfare altre norme di legge sulla « composizione e competenza del senato ». Le due camere, oltre all'obbligo che ha il presidente della repubblica di convocarle periodicamente in sessione straordinaria, hanno diritto di autoconvocazione a richiesta della maggioranza dei membri di ciascuna. Il presidente della repubblica ha facoltà di sciogliere le camere.

Anche nelle vecchie costituzioni la bicameralità non esclude — ed è necessario pel funzionamento legislativo — che in caso di dissenso prevalga una di esse, e cioè la camera dei deputati. La costituzione cecoslovacca indica con precisione quali termini sono fissati ad una delle camere perchè decida su un disegno di legge già esaminato dall'altra; e come si determina la prevalenza della camera dei deputati, quando con un dato *quorum* rinnova il suo primo veto. I progetti di legge del governo in materia di difesa e di bilanci devono essere presentati prima alla camera dei deputati; l'obbligo di accompagnare i progetti con un preventivo delle spese e dei mezzi per fronteggiarlo vale (è norma incompleta) solo per progetti di iniziativa parlamentare.

Le leggi devono essere promulgate dal presidente della repubblica; che non ha più la sanzione, ma ha diritto di rinvio all'assemblea nazionale (e cioè alle due camere distintamente); e la promulgazione ha egualmente luogo se le camere mantengono la legge a maggioranza assoluta di ciascuna, o se tale maggioranza non si ottiene nel senato, a quello di due terzi della camera dei deputati.

Particolare rilievo e precisa definizione ha in questa costituzione un comitato di 24 membri (16 della camera, 8 del senato, con altret-

tanti supplenti) che è eletto a rappresentanza proporzionale dei partiti, ed esercita — quando una camera è sciolta o è giunta al termine del suo mandato, e così negli intervalli fra le sessioni — le funzioni non solo amministrative ma legislative dell'assemblea, (salvo alcuni atti ben gravi come la nomina del presidente, la revisione delle leggi costituzionali, dichiarazioni di guerra, l'aggravamento degli obblighi tributari ecc.). E' uno degli esempi meglio determinati d'un istituto di questo genere, (preferibile a mio avviso alla *prorogatio*).

6) A differenza dalla costituzione tedesca e dall'austriaca: il presidente della repubblica non è eletto direttamente dal popolo, ma dalle due camere riunite. (Questo nella nomina del presidente, o di un suo supplente in caso di impedimento, è il solo caso in cui l'assemblea nazionale funziona come riunione delle camere).

Notevoli e ben elencati anche in questa costituzione i poteri del presidente della repubblica; fra i quali, oltre lo scioglimento del comando delle forze armate, è la proclamazione dello stato d'assedio ecc. I messaggi che egli invia al parlamento sono sottolineati, più che in altre costituzioni, come facoltà di dare oralmente e per iscritto all'assemblea notizie sullo stato della repubblica e raccomandare al suo esame le disposizioni che ritiene utili e necessarie.

Per quanto la costituzione cecoslovacca, collochi anche il presidente della repubblica nel potere esecutivo non gli è riservata la responsabilità di atti di tali poteri; è ben stabilito che per ogni suo atto occorre la controfirma ministeriale, e per le sue funzioni è responsabile il governo, (si resta dunque alla figura più tradizionale del capo dello Stato).

7) Così pel sistema di gabinetto.

È il presidente della repubblica che nomina e congeda presidenti del consiglio e ministri; la costituzione ne fissa le modalità; richiede il voto di fiducia della camera dei deputati; (non occorre quello del senato; così che risulta più specialmente il primato della camera stessa).

Non è in questa costituzione accentuata come in altre la funzione speciale e preminente del presidente del consiglio; ma è tuttavia detto che designa i membri del governo che devono dirigere i singoli ministeri.

8) Si stabilisce che i poteri e la sfera di attività dei ministeri sono regolati dalla legge; che dagli organi amministrativi deve essere assicurata la più larga protezione dei diritti e degli interessi dei cittadini; che l'amministrazione non deve avere competenza giurisdizio-

nale; che per ricorsi contro gli atti della amministrazione deve istituirsi un tribunale supremo composto di giudici indipendenti ecc.

9) Sotto la rubrica « potere giudiziario » sono enunciati i consueti criteri dell'indipendenza dei giudici, del divieto di sottrarre al giudice naturale; del divieto di tribunali speciali (salvo in materie penali predeterminate da legge); ecc. È istituita nella repubblica una sola corte suprema, distinta dal tribunale amministrativo, e da quella più alta di tutti, la costituzionale, a cui si provvede con la legge preliminare.

10) La revisione della costituzione non è contemplata in modo spiccato; è detto quasi incidentalmente che per una legge costituzionale occorre il voto concorde delle due camere; con la maggioranza di tre quinti di tutti i membri.

La costituzione d'Estonia. — Ed ecco, fra i paesi baltici, l'Estonia con quella che sembrò una costituzione di punta dell'altro dopoguerra. Volle camminare più rapidamente nel senso della democratizzazione, componendo insieme forme disparate; per alcune di esse (nomina del governo da parte del parlamento, senza capo dello Stato, ecc.) potrebbe considerarsi un'avanguardia delle costituzioni « progressive » e « populiste » di oggi.

89 paragrafi. Nel preambolo si esprime la volontà incrollabile di creare uno Stato fondato su la giustizia, il diritto e la libertà, ponendo come triplice finalizzazione l'assicurare la pace interna ed esterna, il progresso sociale, ed il benessere delle generazioni presenti e future.

1) Disposizioni generali: « l'Estonia è una repubblica indipendente il cui potere sovrano risiede nel popolo » (formula che, pur menzionando la raggiunta indipendenza, è estremamente e felicemente sintetica, come non è in altre costituzioni). « Ogni potere deve essere esercitato in conformità alla costituzione e alle leggi emanate secondo la costituzione »; (formula anche questa efficace, per rendere costituzionalmente l'idea dello Stato di diritto; richiamando opportunamente — ciò che non fanno altre costituzioni, — conformità dei poteri, oltretutto alla costituzione, alle leggi, ed il principio che queste debbono essere conformi alla costituzione). Si aggiunge senza altre sonanti dichiarazioni, che valore uguale alle leggi hanno le norme di diritto internazionale universalmente riconosciute; (questi articoli brevi sono ragguardevoli per sobrietà e completezza).

Viene, subito dopo, il titolo dei diritti fondamentali dei cittadini estoni. Il principio di eguaglianza è approvato negando « in diritto pubblico » ogni privilegio o inferiorità basata su differenza di condi-

zione sociale; « non esistono in Estonia classi nè titoli di classi ». Sono garantite la inviolabilità della persona (stabilendo nella costituzione norme per gli arresti), del domicilio, della corrispondenza, (salvo nei casi di legge). Si riconosce la libertà di religione e di coscienza; non vi è in Estonia religione di Stato. Con espressione che entra ormai nelle costituzioni: le scienze, le arti ed il loro insegnamento sono liberi; l'istruzione è obbligatoria e sotto il controllo dello Stato. La libertà di manifestare le proprie idee, anche con la stampa può essere limitata (ma non esiste censura) soltanto nell'interesse della morale e della sicurezza dello Stato. Come in tutte le costituzioni, si garantisce il diritto di petizione, ma si aggiunge il divieto di ogni raccomandazione; « le autorità interessate non possono prendere in considerazione nessuna raccomandazione ». Il diritto di circolazione e di scelta del domicilio può essere limitato soltanto per ragioni di sicurezza, da parte dell'autorità giudiziaria, o per ragioni d'igiene, nei casi di legge. I diritti di riunione, di associazione e di sciopero sono ammessi e rimessi alle leggi, nell'interesse della sicurezza pubblica.

Due articoli soltanto, in materia economico-sociale. E' garantito il diritto privato di proprietà, consentendo l'espropriazione per causa di pubblica utilità secondo i principi e le norme di legge; (non è prescritta in ogni caso l'indennità). Con la sola indicazione programmatica che è nella costituzione: « l'organizzazione della vita economica deve essere conforme ai principi di giustizia, che mirano ad assicurare ai cittadini i mezzi per condurre una vita degna d'un uomo, mediante apposite leggi destinate a procurare loro terre coltivabili, un domicilio, a proteggere la persona ed il lavoro, a garantire loro l'assistenza necessaria durante la giovinezza, la vecchiaia, e in caso d'inabilità e d'infortunio sul lavoro ».

È da notare l'ultimo articolo di questo titolo pel quale i cittadini possono in virtù di norme della costituzione o di leggi conformi alla costituzione « godere di diritti e libertà diversi da quelli mentovati negli articoli precedenti » (dove — e così nella disposizione, che abbiamo visto, di negare le diseguaglianze « in diritto pubblico — si può ravvisare la preoccupazione di non dare un senso eccessivo e meccanico al principio di eguaglianza). E' ammessa la limitazione dei diritti e delle libertà fondamentali con la proclamazione dello stato d'assedio nei termini stabiliti dalla legge.

L'ordinamento dello Stato si imposta sulla sovranità che il popolo esercita — a mezzo dei cittadini che hanno diritti di voto — in tre modi: referendum, iniziativa legislativa, elezioni dell'assemblea nazionale.

E' data importanza al voto anche al di fuori delle elezioni (diversamente dalle attuali costituzioni « progressive » e « populiste » che tendono ad evitarlo, per non limitare il governo d'assemblea). Il *referendum* ha luogo sulle leggi approvate dall'assemblea nazionale, quando un terzo dei membri dell'assemblea vota che ne sia prorogata la pubblicazione, e 25 mila elettori chiedono un appello diretto al popolo. A 25 mila elettori spetta altresì l'iniziativa di progetti di legge che, ove siano respinti dall'assemblea, daranno luogo a *referendum*. Se si respinge una legge votata dall'assemblea ne consegue lo scioglimento di questa, ed una nuova elezione. Sono sottratti a *referendum* e ad iniziativa legislativa alcune categorie di legge (per imposte, guerra, stato d'assedio, trattati internazionali). Comunque, la parte data nella costituzione a questi due istituti del *referendum* e dell'iniziativa popolare è significativa; e dà all'ordinamento estone un lineamento di democrazia semidiretta, da mettere in relazione, anche, come temperamento, con l'altro profilo di governo d'assemblea.

Dal popolo dipendono il potere legislativo, esecutivo, giudiziario, di cui parla la costituzione. Il legislativo è esercitato dall'assemblea nazionale « quale rappresentante del popolo ». L'assemblea nazionale in camera unica, è eletta a suffragio universale, eguale, diretto, segreto e proporzionale. Può con legge accrescere il numero dei suoi membri per le elezioni future. Ha diritto di autoconvocazione su richiesta di un quarto dei suoi membri. Fa leggi, fissa il bilancio, e « decide in ogni altra materia, in conformità della costituzione ». Esercita, per mezzo di organi creati a tale scopo, il controllo sulle attività economiche delle aziende ed imprese e sull'applicazione del bilancio dello Stato.

Il potere esecutivo è esercitato dal governo che è eletto e revocato direttamente dall'assemblea; non vi è più la forma elastica di « cuscinetto » del governo di gabinetto; l'Estonia — rimanendo un po' più a lungo nei metodi adottati coi rivolgimenti del dopoguerra — si è riallacciata a tipi di governo di nomina diretta dal parlamento, che si affacciano nelle costituzioni rivoluzionarie di Francia; vi si tornò in momenti di transizione, come nel 1871 con la delega data a Thiers; una nomina diretta dall'assemblea si ha anche nella costituzione svizzera; ove dà luogo — anzichè alle instabilità dei regimi di assemblea e di convenzione — ad una solidità di gestione amministrativa, che non vien meno nel sistema di governo a direttorio, anche con l'accentuazione verificatasi nella prassi, del suo fondamento politico.

Il governo estone si compone di un capo (con nome che ha senso di « decano ») e dei ministri. La costituzione, la politica interna ed

esterna, la integrità e sicurezza dello Stato, l'esecuzione della legge, sono dirette dal governo. La costituzione dà pure un elenco di attribuzioni del decano, che sono in gran parte quelle assegnate da altre costituzioni al capo dello Stato; che qui non c'è. Il decano rappresenta bensì la repubblica, ma non è designato, come in America, quale capo dello Stato, e la costituzione non gli dà neppure titoli espressi di capo del governo; dice che « coordina l'attività del governo », ne presiede le sedute e ha diritto di chiedere spiegazioni ad ogni ministro dei suoi atti. Presso il governo è istituita una cancelleria di Stato, sotto la sorveglianza del decano e la direzione di un segretario di Stato.

Tutti gli atti del governo debbono portare la firma del decano, e del ministro e segretario di Stato competente. Così il governo, che sotto certi aspetti è di assemblea e di direttorio, assume il carattere tradizionalmente proprio del governo di gabinetto. Dell'istituto della fiducia non occorre far menzione, perchè già compreso nella revoca, possibile ad ogni momento, e riservata, come la nomina, all'assemblea.

La costituzione ribadisce il metodo democratico e di riferimento al voto popolare, richiamando l'istituzione di autorità amministrative e di assemblee rappresentative nella organizzazione di tale autonomia.

Affermata l'indipendenza dei giudici, la costituzione stabilisce che il potere giudiziario supremo spetta alla corte suprema di giustizia; i cui membri sono eletti dall'assemblea nazionale, e questa a sua volta nomina gli altri giudici; (la costituzione, con l'attenersi così alla elettività, almeno nei gradi più alti, del potere giudiziario si riallaccia con un altro filo al governo di assemblea).

Dopo che negli ultimi articoli si è ribadito che « la costituzione è base inderogabile dell'attività dell'assemblea nazionale, dei tribunali e delle autorità pubbliche » è contemplata la revisione della costituzione stessa, in via di emendamento, su proposta sia dell'assemblea nazionale sia dell'iniziativa popolare; in ogni caso occorre un *referendum*.

Le costituzioni di Lettonia e di Lituania. — La costituzione degli altri paesi baltici — di Lettonia e Lituania — del 1922 — sono in tono minore di fronte a quella di Estonia.

La costituzione di Lettonia (88 articoli) è sobria e densa come l'estone, ma per conto suo più prudente e misurata.

Brevissime norme generali: la Lettonia è una repubblica democratica indipendente; il potere sovrano della Lettonia appartiene al popolo.

Nessuna norma sui diritti dei cittadini.

La costituzione tratta, in titoli distinti, della dieta, del presidente della repubblica, del consiglio dei ministri, dei tribunali. Il quadro è quello più frequente anche nelle costituzioni nuove. Dieta eletta (anche questa è ormai frase di rito) a suffragio universale, eguale, diretto, segreto, e proporzionale. Presidente della repubblica eletto dalla dieta; che può (con una data maggioranza) revocarlo. (Le attribuzioni del presidente sono analoghe a quelle delle altre costituzioni ma con una attenuazione, come vedremo, per la facoltà di scioglimento della dieta). Consiglio dei ministri con un presidente che è designato dal presidente della repubblica e designa gli altri ministri; l'uno e gli altri debbono aver la fiducia della dieta. Giudici indipendenti; con disposizione non consueta, ed affine alla costituzione d'Estonia, la dieta « conferma la nomina dei giudici ».

In complesso la funzione del parlamento è rafforzata. In uno degli ultimi titoli vi è un articolo interessante: il « potere legislativo » (è l'unico accenno che questa costituzione faccia esplicitamente al concetto di « potere ») « appartiene alla dieta ed al popolo, secondo le norme ed i limiti della costituzione »; (con la quale proposizione, mentre si dà rilievo al parlamento, mettendolo quasi a pari del popolo, da cui deriva i suoi poteri, si mette in luce il carattere della costituzione, che non è soltanto parlamentare, ma democratica in senso più ampio, appunto perchè ricorre per la legislazione anche direttamente al popolo).

L'intervento del popolo ha luogo per varie vie. L'iniziativa popolare delle leggi — oltrechè al presidente della repubblica, al consiglio dei ministri, alle commissioni della Dieta, a cinque deputati —, spetta ad un decimo di elettori.

Altri interventi di fronte ad una legge già approvata. Se il presidente non chiede il riesame, e la Dieta l'approva nuovamente, la legge ha corso. Ma vi è un'altra procedura; se il presidente o un terzo della dieta chiedono l'aggiornamento ossia una sospensione della promulgazione, un decimo degli elettori, durante la sospensione, può promuovere il *referendum*. Sono bensì escluse dal *referendum* alcune categorie di legge; sul bilancio, nella dichiarazione di guerra, in stato di assedio, sui trattati internazionali. Ma larga è la sfera lasciata al *referendum*. Si aggiunga che per la revisione della costituzione (per cui occorre sempre una triplice lettura ed un dato *quorum* della dieta), è necessario il *referendum* se si tratta di emendamento alla forma dello Stato, al suo territorio, al suffragio universale.

Il popolo interviene altresì, come arbitro, nei dissensi fra parlamento e presidente della repubblica; che non può sciogliere ma può soltanto proporre lo scioglimento della dieta; la decisione spetta al *referendum* popolare; e se il popolo respinge la sua proposta, il presidente è tenuto a dimettersi; (tale attenuazione di una facoltà riconosciuta generalmente, anche in Estonia, al capo dello Stato, rafforza la funzione del parlamento, e mette avanti una volta ancora il popolo; che sono due note della costituzione lettone).

LA COSTITUZIONE RUSSA

La costituzione russa (1918, 1924, 1936). — La costituzione russa desta speciale interesse, nella storia delle costituzioni, perchè è la prima « costituzionalizzazione » del comunismo, fenomeno così vasto che abbraccia ormai quasi un terzo del mondo.

E' interessante vedere come un'ideologia ed un movimento economico che vuol creare un ordine nuovo ha affrontato i problemi della sistemazione costituzionale di quest'ordine nuovo. Nessun'altra costituzione, nella vicenda dei tempi, è partita da un pensiero così definito e da un così deciso intento di dar vita ad un sistema corrispondente a quella data ideologia. Nessuna costituzione sembra, come questa, nata non da un processo graduale e spontaneo di formazione storica, ma da un atto creativo, che vuol far *tabula rasa* del passato ed istituire ordinamenti del tutto nuovi, nel campo politico come in quello sociale.

Vero è che i comunisti non danno grande importanza al documento ed alla costituzione formale (il padre del comunismo Marx insegnava che le costituzioni non possono preparare rivolgimenti, ma tutt'al più registrarli; ed il socialista Lassalle che non sono questioni di diritto, ma di forza, ed hanno valore e durata solo in quanto esprimono i rapporti di forza esistenti in un paese). Creazione della borghesia capitalista, la costituzione doveva, pei comunisti della vigilia, sparire con l'avvento del comunismo. Nè il pensiero marxista negava soltanto la costituzione, come forma di Stato; negava l'idea stessa (inguaribilmente borghese) di Stato.

Al momento della sua vittoria in Russia, il comunismo era: 1) a-statale, (« lo Stato deve morire »); 2) a-nazionale (veniva dal manifesto dell'internazionale che negava la patria e l'idea di Stati-nazionali); 3) ma era anche contro la concezione dei rapporti fra gli Stati nelle forme tradizionalmente internazionali e federative. Lo Stato nella sua struttura

interna ed esterna doveva sparire, con la sua riduzione da fenomeno politico-giuridico a fenomeno puramente economico-sociale. Questa la teoria ortodossa; nè mancò chi sostenne che anche il diritto era un congegno borghese, e doveva sparire. Lenin dichiarava « declamatorie ed ingannatrici » le dichiarazioni borghesi dei diritti dell'uomo; (nulla era, pei materialisti storici, più « declamatorio » che gli immortali principi). La democrazia era un falso ed un inganno della borghesia; soltanto il comunismo disse Lenin, potrebbe dare una vera democrazia, ma « quanto più essa è larga, tanto più diventa inutile ».

Lo « Stato democratico », lo « Stato di diritto » sono in realtà mera violenza; il comunismo non ha bisogno di metodi coercitivi, non ha bisogno di polizia nè di burocrazia; perchè all'amministrazione degli uomini si sostituirà, secondo Marx-Engels, l'amministrazione delle cose.

Tutto ciò nella prospettiva futura del comunismo integrale. Per realizzarsi il comunismo « ha bisogno dello Stato »; è sempre Lenin che parla; « se noi non siamo anarchici, dobbiamo ammettere la necessità della coercizione durante il passaggio dal capitalismo al comunismo ». È periodo transitorio, chiarisce Stalin, quello di un governo che ha per scopo di schiacciare il capitalismo ed instaurare il comunismo, perchè non vi siano più divisioni di classi nè potere governativo. La dittatura del proletariato non è un fine a se stesso; è un mezzo, la via che conduce alla trasformazione di una società con dittatura politica borghese (lo Stato) in società comunista senza Stato. Per raggiungere il suo scopo che è di schiacciare gli sfruttatori, e — dice Lenin — per ricostruire dallo sfacelo, occorre una mano di ferro; « la dittatura è un potere ferreo, rivoluzionario, ardito e rapido, senza pietà ». Stalin continua: « un potere basato direttamente sulla violenza, non limitato da nulla, non ostacolato da nessuna legge o regola di nessun genere, richiede centralizzazione ferrea, unità di volontà, esclusione di ogni frazionismo e di ogni divisione di potere ».

Così, quasi per la dialettica dei contrasti, cara al comunismo, si passa alla posizione di un non Stato a quello di uno Stato assoluto e totalitario; sia pure, dicono i comunisti, in via transitoria, (Qualche critico del comunismo ha scritto che ciò è « storicamente e logicamente un assurdo »; per vero il clima delle rivoluzioni anche della borghese d'un secolo e mezzo fa, è il clima della violenza e dell'illegalità; l'assurdo è « costituzionale » nel senso di voler rendere tutto ciò legale, con una costituzione, sia pure provvisoria).

Il problema più importante è se, nella logica interna del comunismo, e nella corrispondenza del totalitarismo politico con l'economico,

l'ordinamento costituzionale provvisorio non tenda a diventare definitivo, lasciando un valore di tappa ideale e di mito al non Stato ed al comunismo integrale.

Anche nell'innalzare il loro attuale edificio, i comunisti russi esprimono il maggior distacco possibile dal passato; adoperando una terminologia nuova; vogliono fare *tabula rasa* della struttura tradizionale dello Stato. Uno dei punti che ci interessano come tecnica costituzionale è di vedere che di fatto, per costruire il nuovo edificio, ricorrono ad istituti già acquisiti, che appartengono ad ogni struttura ed all'idea stessa di Stato. E' da vedere se e come il vecchio materiale costituzionale venga utilizzato e modificato. Si potrebbe scorgere taluna analogia a quanto è avvenuto nel campo economico, dove il comunismo russo è partito dal proposito di abolire ogni vestigia dell'economia anteriore, ogni scambio di mercato, la finanza (poichè lo Stato non doveva esistere), la moneta, (Lenin diceva che avrebbe lastricato con l'oro le latrine del Cremlino); ed invece — pur ritornando dopo la Nep al più esteso comunismo della proprietà e della pianificazione, — restavano forme ed istituti non sopprimibili della vita economica. E così nel diritto e nella costituzione.

Ad ogni modo, nello spirito e nella portata dell'assetto statale, le costituzioni russe dell'altro dopoguerra si presentano con uno spirito e con una portata che vuol essere staccata dalla tradizione costituzionale anteriore. Vedremo in seguito, quando studieremo le costituzioni di altri paesi comunisti del secondo dopoguerra, come abbian luogo altri orientamenti, se non sostanziali, almeno accentuatamente formali, in quanto, mentre la russa non parla di democrazia, di popolo, e non chiama gli istituti fondamentali col loro nome borghese — le nuove costituzioni si atteggiano ad un grado più spinto di democrazia — che presentano quale democrazia popolare o progressiva, e cercano di sviluppare in senso più democratico, le forme e gli organi dello Stato, così da farne il tipo più avanzato, nella scala dei tipi costituzionali. E' anche questo un processo della dialettica comunista? E' una costituzione facciata, con un divario, (che spesso avviene nella storia delle costituzioni ma qui sarebbe più forte) tra la costituzione formale e la sostanziale?

Oppure (anche questo avviene nel corso della storia) i principi affermati nella forma finiscono con l'imporsi alla sostanza, penetrando nella struttura statale?

Nel dissolvimento generale prodotto dalla disfatta esterna, dalla rivoluzione e dalle guerre civili, si erano spontaneamente sviluppati i consigli (soviet) di operai, contadini e soldati, che furono soprattutto strumenti di classe a carattere distruttivo, per abbattere il vecchio regime, ma agivano anche per costruire il nuovo regime, il comunista, nel campo economico e sociale; non erano organi propriamente politici; ma il bolscevismo (che dapprima non ne era entusiasta, perchè sorti senza il suo segno) ne fece la propria arma per impadronirsi del potere politico e se ne valse per impedire la vecchia via democratica del parlamento e della costituente, e cercar di edificare la nuova sovrastruttura politica su questa diversa base — il sovietismo — che ha dato appunto il nome a tutta una fase costituzionale. In parallelo con questo processo di ricostruzione dei congegni statali, vi fu l'altro di riunione delle diverse repubbliche in cui si era spezzato l'impero russo; la R.S.F.S.R. (repubblica socialista federale sovietica russa) che era essa stessa uno Stato « composito » riuscì a raccogliere le altre repubbliche nell'U.R.S.S. (unione delle repubbliche socialiste sovietiche), che saldò ancora insieme, nell'assetto comunista, i frammenti della vecchia Russia.

Sopra questi due perni, collegati fra loro, si è svolta la storia costituzionale russa, che va esaminata soprattutto in tre momenti. Il primo è del 1918; dopo essere rimasto per quasi un anno senza costituzione, il bolscevismo trionfante si dà un complesso di norme che, insieme con la leniniana « dichiarazione dei diritti del popolo lavoratore e sfruttato » determina con una legge fondamentale l'ordinamento dell'R.S.F.S.R. Attraverso un'incessante serie di modificazioni ad ogni congresso, si arriva attorno al 1924 al secondo momento che è decisivo; nasce l'U.R.S.S. e viene emanata la sua costituzione, di natura federativa, mentre la R.S.F.S.R., che rimane un suo elemento, aggiorna il proprio testo costituzionale.

Continuano nuove variazioni ed aggiunte, finchè nel 1936 la costituzione staliniana conferisce all'U.R.S.S. un assetto che, salvo secondari ritocchi, è finora definitivo. Dopo i marosi della rivoluzione ed i primi abbozzi costituzionali — scomparse del tutto le classi non proletarie, ed unificata nuovamente la Russia — questa è la « roccia » (dicono scrittori sovietici riprendendo, forse senza volerlo, ciò che fu detto per la costituzione nordamericana di un secolo e mezzo prima).

Giova comunque, per comprendere questa ultima fase, considerare anche le altre due.

Dichiarazione dei diritti dei popoli della Russia: è un documento breve firmato da Lenin; si sente, leggendolo, che l'espropriazione delle

classi capitaliste non è ancora finita, e non sono ancora disciolte le anteriori strutture dei popoli russi; è un documento polemico e di lotta.

La rivoluzione, che continua, ha per meta l'affrancamento dei contadini dai grandi proprietari, degli operai dagli imprenditori, dei soldati dai generali che saranno eletti e revocabili. Ai tempi dello zarismo i popoli della Russia erano tenuti in servitù e spinti gli uni contro gli altri; a ciò non portò rimedio la cosiddetta rivoluzione democratico-costituzionale della borghesia cadetta con le sue vane declamazioni di libertà ed eguaglianza; bisogna dar vita ad una politica sincera, onesta e di fiducia reciproca fra i popoli russi, e può essere resa possibile (ecco la saldatura) dal nuovo regime economico. A tal fine il congresso dei soviet (fine del 1917) ha stabilito, quali criteri, l'eguaglianza e la sovranità dei popoli della Russia, la loro podestà di autodecisione fino al diritto di separarsi, la soppressione dei privilegi e delle limitazioni nazionali e religiose, lo sviluppo delle minoranze.

La legge fondamentale (che segue a metà 1918) incorpora nei suoi 90 articoli, come prima parte, l'altra dichiarazione dei diritti del popolo lavoratore e sfruttato. Anche questo è un documento di lotta, a battaglia non ultimata. È messo insieme con deliberazione dei congressi; ed è ben diverso dalle costituzioni di « vecchio tipo », pure avendo ormai qualche lineamento di testo costituzionale. Dopo la proclamazione che la Russia è R.S.F.S.R., e che « tutto il potere centrale e locale appartiene ai soviet », ecco il programma (questa prima è una costituzione-programma): sopprimere ogni sfruttamento sull'uomo, annullare completamente (non lo è ancora) la divisione della società in classi, sterminare spietatamente gli sfruttatori, stabilire l'organizzazione socialista... Pertanto è abolita la proprietà privata del suolo, che ormai appartiene alla nazione ed è trasmesso senza indennità ai lavoratori; si stabilisce, quale primo atto di possesso della repubblica sulle officine, fabbriche, miniere, ferrovie ed altre fonti di produzione, la legge sul controllo operaio (legge che Lenin doveva poco dopo abrogare, perchè di intralcio alla gestione, ridotta ormai in mano della repubblica). Si annullano i prestiti pubblici e si nazionalizzano le banche; si decreta che per garantire tutto ciò operai e contadini siano armati; siano l'esercito rosso contro le altre classi disarmate. Finchè duri la lotta decisiva del proletariato contro gli sfruttatori, questi non potranno in alcun modo partecipare al potere che deve appartenere interamente ed unicamente alle masse lavoratrici, rappresentate dai soviet.

La seconda parte della legge è dedicata al « regolamento generale » della costituzione della R.S.F.S.R., e ribadisce, come un ritornello, che

« il dovere principale di tale repubblica consiste, per il periodo transitorio attuale, nello stabilire la dittatura del proletariato sotto la forma di un forte governo dei soviet nazionali; governo che ha lo scopo di schiacciare la borghesia e stabilire il socialismo; che non avrà divisioni di classi nè potere governativo » (E' la più aperta manifestazione di ciò che voleva essere nel campo costituzionale il comunismo russo; dittatura provvisoria del proletariato, ferrea e sterminatrice delle altre classi, per giungere alla soppressione del potere governativo e quindi dello Stato). Continua, dichiarando con formule di espressa finalizzazione che, per dare armi al proletariato, gli viene garantita la libertà di coscienza, separando lo Stato dalla Chiesa, e la scuola dalla Chiesa. Per dargli libertà di pensiero si sopprime la stampa capitalistica e si mettono a disposizione degli operai e contadini i mezzi di stampare e diffondere ciò che vogliono. Per assicurare la loro libertà di riunione e di associazione si assegnano « edifici con mobilio, luce e riscaldamento » ecc. (Ecco ciò che è diventata la dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e del cittadino di vecchio stile « democratico » — parola che allora era sgradita in Russia —; ai diritti del popolo si sono sostituiti i diritti del proletariato; e non si chiamano neppure diritti; ogni colorito idealista scompare e dà luogo ad un « materialismo dei mezzi »). Nulla vi è delle dichiarazioni dei diritti sociali e del lavoro, che avevano tanta ampiezza nelle costituzioni di quel dopoguerra — evidentemente la Russia vuol andare più in là —; si fa soltanto richiamo alla massima di Paolo che chi « lavora non mangia »; e si impone il lavoro obbligatorio per tutti. Invece il servizio militare spetta, come dovere altissimo, per difendere il socialismo, soltanto ai proletari; le altre classi saranno sottoposte ad altro servizio. E la repubblica, « guidata dagli interessi della classe operaia, annulla i diritti dei privati e dei gruppi sociali che li impegnano contro gli interessi della rivoluzione socialista ». (In questo documento, che si vanta più volte di essere « sincero », il comunismo russo si presenta nel suo aspetto più duramente classista, e nell'intento di « costituzionalizzare » la rivoluzione e la illegalità rivoluzionaria).

Nella parte che concerne l'« organizzazione dei poteri dei soviet » (espressione che sembra partire dall'esistenza dei soviet e dall'esigenza di darsi un ordinamento costituzionale) sono delineati i tre organi centrali della R.S.F.S.R.: il congresso nazionale, il comitato nazionale centrale esecutivo (C.N.C.E.) ed il soviet dei commissari del popolo. Il primo — più dettagliatamente indicato come congresso nazionale dei soviet, dei deputati operai, contadini, cosacchi e soldati dell'esercito rosso — si compone dei rappresentanti eletti dai soviet municipali di città

e dai soviet di governatorato (con una proporzione maggiore per la popolazione urbana). Il congresso nazionale elegge il C.N.C.E.; che a sua volta elegge il soviet dei commissari del popolo. Siamo nel tipo più spiccato ed originario che fu detto della piramide; di organi che sono costituiti ed ordinati a « girone », eletti e responsabili di fronte all'organo di base (espressione oggi largamente usata anche fuori di Russia). La base è quella dei soviet elementari — organo dove si può vedere analogia con le più vecchie forme di democrazia diretta — i quali danno vita ai soviet dei deputati dei soviet; e così via successivamente. Quali sono i poteri assegnati agli organi sovrapposti? La costituzione, come abbiamo visto, inizialmente stabilì che tutto il potere centrale e locale appartiene ai soviet (senz'altro, in luogo delle rinnegate formule tradizionali della sovranità del popolo, vi è quella di ogni potere ai soviet, senza definizione iniziale; investiti di ogni potere sono i soviet nella loro concreta realtà; e la repubblica di nuovo tipo è « repubblica dei soviet; che vogliono dire "consigli"; ma "soviet" ha un particolare senso comunista e russo »).

Un articolo successivo, in altra parte della costituzione, può servire di precisazione, in quanto « il potere deve appartenere esclusivamente ed unicamente alle masse operaie ed ai rappresentanti di esse, cioè ai soviet dei deputati degli operai e soldati » (dove, pur senza parlare di sovranità, si sostituisce alla « sovranità del popolo » la sovranità delle masse operaie o proletariato, identificandola con quella dei soviet, e ponendo il fondamento del potere dei soviet sul concetto di rappresentanza delle masse operaie). Nell'attribuzione, ora, dei poteri dei vari organi, si dichiara — con una tecnica non ancora esperta ai primi passi d'un nuovo costituzionalismo — che « il congresso nazionale dei soviet è il potere supremo della repubblica »; il C.N.C.E. « l'organo superiore legislativo della repubblica »; il comitato nazionale centrale esecutivo è l'organo superiore, legislativo, amministrativo e di controllo della repubblica; il soviet dei commissari del popolo ha la direzione generale degli affari della repubblica. Il congresso — che viene convocato in via ordinaria dal comitato esecutivo almeno due volte all'anno, e lo è in via straordinaria a richiesta d'un numero di soviet che rappresentino almeno un terzo della popolazione della repubblica — può essere inteso come un parlamento di nuovo stile. Il congresso, e nell'intervallo tra le sue sessioni il comitato centrale esecutivo « amministra tutte le funzioni d'importanza generale » di cui si dà un esteso e dettagliato elenco; inoltre può occuparsi di tutte le questioni che giudica necessarie sottoporre alla propria decisione; può quindi sostituirsi quando vuole al potere esecutivo;

mentre il comitato centrale che si chiama esecutivo è, come recita la costituzione, l'organo superiore legislativo (sono riservati in via esclusiva al congresso soltanto l'applicazione e revisione dei principi costituzionali e la ratifica dei trattati di pace).

Ad ogni modo il comitato esecutivo è, per usare le vecchie terminologie, organo che esercita le funzioni di governo ed assorbe le funzioni di capo dello Stato. Il soviet dei commissari del popolo (espressione suggerita da Trotsky ed accolta da Lenin, come eco della rivoluzione francese, per non conservare quella di ministri) riguarda piuttosto l'amministrazione ed è alla dipendenza del comitato esecutivo, alla cui ratifica vengono sottoposte le decisioni più importanti; ed il comitato può sospenderle, abrogarle, e sostituirle. Come si vede, è una sovrapposizione ed interferenza di poteri, lontana dalla classica divisione che in un modo o nell'altro sta alla base delle più antiche costituzioni, e questa è una nota differenziale del sistema russo, non scomparsa anche nelle successive elaborazioni. (« La struttura del potere sovietico, dirà Stalin, è tale che non è possibile di includervi quella nota divisione dei poteri che riduce i corpi legislativi degli Stati borghesi a semplici società di discussione ». I giuristi russi precizarono che « legge ed ordinanza amministrativa sono una stessa cosa » e che non si può costituzionalmente fare alcuna distinzione tra funzione legislativa ed esecutiva, ma soltanto conferire ad organi diversi entro certi limiti una differente misura di potere legislativo ed esecutivo; di qui la teoria che alla divisione dei poteri sostituisce la dimensione dei poteri). Nulla è detto sui giudici e sulla magistratura (siamo ancora all'epoca dei giudizi sommari).

La costituzione chiude con le norme sul « diritto elettorale ». Sono elettori soltanto i cittadini « che vivono compiendo un lavoro produttivo ed utile come lavoro sociale e quelli che si occupano dell'economia dei primi per permettere ad essi di lavorare »; sono esclusi dal voto gli imprenditori che impiegano salariati, le persone che vivono di guadagni non provenienti dal proprio lavoro ecc. Le elezioni hanno luogo conformemente agli « usi e costumi stabiliti », alla presenza dei rappresentanti del potere dei soviet locali; (non vi è la frase di rito nelle altre costituzioni: che il voto è universale, personale, segreto ecc.).

Questa « prima » costituzione comunista è la più vicina — ed in parte registra — il fenomeno rivoluzionario (che non sembra potersi veramente « costituzionalizzare »); e risponde ai caratteri che si manifestano nei « poteri » in clima di rivoluzione, anche d'altri tempi. Il potere è in forme di grossolana democrazia diretta, nella mano della

piazza e degli organi (come i clubs della rivoluzione francese) che ne scaturiscono; parlamento e governo sono organi di secondo e terzo grado, non designati nei primi tempi da vere e proprie elezioni dirette; tutto sembra subordinato alla base con processo ultrademocratico; ma è proprio in questa via che, per la necessità di concentrare i poteri dell'esecutivo ed abbattere il sistema politico e sociale preesistente, il governo di massa diventa governo di convenzione, ed in ultima istanza di direttorio, (anzi, in realtà, di dittatura personale). Questi lineamenti si riscontrano nelle primissime costituzioni provvisorie comuniste, come in quella di Finlandia del 1917, anteriore dunque alla russa, dove un comitato centrale, emanante dai soviet, e depositario di tutti i poteri, li esercitava mediante un comitato di commissari del popolo che era un suo « commesso responsabile »; ma aveva facoltà di agire d'imperio, secondo le circostanze; un progetto di costituzione del 1919 nella stessa Finlandia dava al primo comitato carattere più netto di assemblea eletta a suffragio universale che eleggeva a sua volta il comitato dei commissari e li sorvegliava mediante sue commissioni; dava inoltre rilievo all'iniziativa dei cittadini che poteva riformare qualunque legge; tentativo complesso dove si affacciavano più complessi elementi costituzionali; ma questo esperimento comunista fu stroncato, e si arrivò alla costituzione del tipo che abbiamo già visto. Una costituzione si era data nel 1919, e cioè dopo la russa, l'Ungheria, riproducendo con qualche maggior simmetria formale i nuovi istituti del costituzionalismo bolscevico; ma anche questa come la finlandese durò lo spazio d'un mattino.

L'evoluzione costituzionale proseguì in Russia. Seconda tappa; (da poco tempo è scomparso Lenin); una premessa che apre la nuova carta, proclama la raggiunta « saldezza delle basi del potere sovietico » e la formazione di un nuovo organismo: l'U.R.S.S. I due punti sono abbinati: « soltanto nel campo dei soviet, con la vittoria della dittatura del proletariato, si è dimostrato possibile annientare fino alla radice la matassa delle contraddizioni nazionali, la separata esistenza delle repubbliche, che rendeva impossibile la ricostruzione dell'economia pubblica ». Si è combattuto insieme contro l'imperialismo all'interno ed all'esterno; la struttura stessa del potere dei soviet, pel suo carattere classista, spinge le masse dei lavoratori ad unirsi in famiglia unica « delle repubbliche aderenti allo Stato federale ».

Sorge l'U.R.S.S. che comprende insieme alla R.S.F.S.R. che è pur essa uno Stato composito, le altre repubbliche sorte dalla decomposizione della vecchia Russia. I giuristi hanno discusso se l'Unione del 1924 era

un vero Stato federale; e si può sempre discutere sulla gamma di figure che va dalla federazione allo Stato federale; e più in là; qualcuno ha ritenuto che fosse uno Stato unitario a regioni o *Länder*; ma è difficile sostenere tale tesi, quando, come è nella costituzione del 1925, ogni Stato aderente ha facoltà di recesso, e quando, come più recentemente, si è ammesso che possa avere una rappresentanza diplomatica e propria presso gli Stati esteri. Certamente i poteri attribuiti dalla costituzione all'Unione di fronte agli Stati aderenti sono molto estesi; ma il sistema federale introdotto nell'impero accentrato degli zar ha portato a forme di autonomia vantaggiosa alle varie nazioni, e molti giudicano felice la soluzione che consente ad una popolazione, anche se conglobata nel territorio di un'altra nazionalità, di costituirsi in unità stabile ed autonoma facendo corpo con lo Stato federale. L'internazionalismo comunista è avviato al federalismo con superamento dialettico, per così dire, del concetto di nazione; che però non è distrutto, come quello di classe; è distrutta, dicono i comunisti, la nazione di tipo borghese e imperialista. Non vi è oggi altro Stato del mondo che, come la Russia, prescindendo nel suo nome da ogni indicazione di nazionalità e di territorio — unione delle repubbliche socialiste sovietiche —; è uno Stato di cui i giuristi russi fanno risaltare la « fluidità »; perchè può slargarsi o restringersi ad ogni momento per nuove adesioni e per distacchi.

L'accento è messo sul socialismo. Al sorgere dell'U.R.S.S. fu dichiarato che « il nuovo Stato segnerà un nuovo passo per l'unione di tutti i lavoratori in una repubblica sovietica socialista mondiale »; ed in un articolo della costituzione fu ripetuto il motto « proletari di tutti i paesi unitevi ». Se la Russia ha un suo imperialismo, questo è, in senso comunista piuttosto che russo o slavo; anche se lo slavismo non è stato del tutto inutile in Stati vicini; ed anche — lo abbiamo visto nell'eroica resistenza popolare dell'ultima guerra — la Russia si è valsa del sentimento di patria, che gli internazionalisti del manifesto di Marx avevano rinnegato.

Il documento costituzionale del 1925 comprende una dichiarazione ed il patto (in 73 articoli) per la formazione dell'U.R.S.S. E' steso — dice la relazione che l'accompagna — col proposito di « non sprofondarsi troppo nel passato, nella pratica degli Stati borghesi; questa costituzione esprime le relazioni che si fanno avanti ora, dai noi, e si distinguono da quelle borghesi perchè noi non consideriamo le nostre leggi, anche le fondamentali, come feticci; le abbiamo cambiate perchè sono variate le condizioni ». Non si parla, tranne in pochi cenni, nella dichiarazione, della struttura economica e sociale; si tratta di regolare i rapporti federali.

Con un'impostazione, che sembrerà corretta ai giuristi più ortodossi, e si sta diffondendo nelle aspirazioni e nelle formule federalistiche, « la sovranità delle repubbliche federali è limitata nel quadro indicato dalla presente costituzione » e solamente nelle materie (del resto estese) che sono elencate dalla costituzione stessa. Segue l'organizzazione dell'U.R.S.S., basata sul triplice ordine di organi nati nella rivoluzione ed acquisiti ormai nel costituzionalismo russo: il congresso, il comitato centrale esecutivo ed i commissari del popolo. Si dà sviluppo al *Praesidium* (presidenza) del comitato centrale esecutivo, facendone un altro organo di prevalente rilievo nel complesso costituzionale.

Come sono formati questi organi e quali sono i loro poteri? (Tutta la costituzione sembra impennarsi sul concetto di potere e sulle sue attribuzioni). Il congresso dei soviet dell'U.R.S.S. — che è sempre definito l'organo supremo del potere ed eletto a secondo grado dai soviet locali — dovrebbe essere il parlamento; ma a prescindere che non proviene dal suffragio diretto, non sembra avere i veri caratteri d'un parlamento moderno; potrebbe piuttosto assomigliare ad un'assemblea di tipo medioevale, che si raccoglie « periodicamente » una volta all'anno (e in via straordinaria a richiesta di due repubbliche federali); vi è qualcosa di intermedio fra il parlamento vero e proprio e le assemblee di democrazia diretta e quasi diretta; e si esprime nel mondo dei soviet e dei loro sovrapposti gironi. Si noti che la costituzione non indica più specificatamente le attribuzioni del congresso; come fa invece per quelle del comitato esecutivo centrale; che dovrebbe dunque essere « esecutivo », ma sostituisce il congresso quando questo non è riunito ed ha funzioni legislative di parlamento; anche esternamente ne ha l'aspetto, diviso come è, bicameralmente, in due consigli; quello dell'unione, eletto dal congresso e l'altro delle nazionalità, formato dai rappresentanti delle repubbliche federate.

Il comitato centrale esecutivo unifica il lavoro di legislazione ed amministrazione dell'U.R.S.S., definisce il campo di competenza degli organi minori (*Praesidium* e consiglio dei commissari del popolo), ne può sospendere ed abrogare le decisioni, approva tutti i decreti ed ordinanze che « stabiliscono norme generali della vita politica ed economica » ecc. Vastissimo dunque è il campo insieme legislativo ed esecutivo di questo consiglio centrale, che delibera distintamente, in due camere; nè le leggi entrano in vigore se non sono approvate dai due rami. Una commissione di conciliazione è incaricata di comporre le diver-

genze; in caso che non riesca, i due consigli si riuniscono assieme in adunanza comune, e se anche qui non si trova l'accordo, la questione è rimessa al congresso in sessione ordinaria o straordinaria.

Il comitato centrale esecutivo elegge il proprio praesidium, che a sua volta lo sostituisce. « Durante le vacanze del comitato centrale (che normalmente si riunisce tre volte all'anno) il suo praesidium è il più alto organo legislativo esecutivo ed amministrativo del potere dell'U.R. S.S. » (Siamo sempre nel sistema della scala oppure, come fu detto, della « scatola cinese », l'una dentro l'altra. Queste costituzioni sembrano informate al concetto che il potere fondamentale della base — il proletariato — è affidato nel suo *plenum*, durante gli intervalli delle riunioni dirette e via via degli organi intermedi, ad altri organi sempre più ristretti; che in realtà vengono così a concentrare ed esercitare normalmente il potere).

Il praesidium del comitato centrale nomina a sua volta il consiglio dei commissari del popolo, che è l'organo esecutivo ed amministrativo del comitato centrale. Parrebbe corrispondere al nostro consiglio dei ministri; ma le funzioni di governo spettano anche ad altri organi; ed è sottoposto immediatamente ad uno di questi, che è permanente, il praesidium (ciò differisce dal sistema parlamentare, ed ha analogia piuttosto con quello di direttorio).

Un altro organo dell'U.R.S.S. è il suo tribunale supremo, che ha per scopo di « affermare la legalità rivoluzionaria » ed ha tra le sue funzioni — con la revisione delle decisioni dei tribunali superiori della repubblica federale, e la risoluzione delle controversie fra tali repubbliche — il compito d'interpretare la legislazione delle unioni e di fornire conclusioni sulla legalità delle disposizioni alle repubbliche stesse dal punto di vista della costituzione; (nel che potrebbe vedersi, pei soli aspetti federali, un profilo di sindacato costituzionale). Si contempla infine e si dà speciale rilievo ad un altro organo che diventa costituzionale, la G.P.U. (direzione riunita politica statale), « allo scopo di riunire gli sforzi rivoluzionari delle repubbliche unite nella lotta contro la controrivoluzione economica, lo spionaggio ed il banditismo ».

La costituzione del 1936 non vuole ricalcare il passato; mantiene la struttura e gli istituti dell'ordinamento sovietico; ormai acquisito ai primi passi del costituzionalismo russo; ma ha una tecnica più propriamente costituzionale; è sobria e semplice, netta e vigorosa; ha uno « stil

nuovo » che è suo; nel tempo stesso che — dovendo essere la costituzione di uno Stato — riprende posizioni e lineamenti che sono, per definizione, di ogni Stato e di ogni costituzione. Le ha dato la sua impronta Stalin, che ne ha sorvegliato direttamente la redazione, e l'ha difesa in un famoso discorso. La sua costituzione si riferisce alla situazione già creata dalla rivoluzione. Le vecchie classi sono ormai scomparse, ed il comunismo economico e politico è ormai la « roccia ». La battaglia interna è ormai finita; non c'è più che disciplina di ferro nel seno del comunismo.

Se si parla ancora di dittatura di classe, si vuole costituzionalizzarla in uno Stato nuovo, che « non conosce classi »; come si è annunciato ai primi tempi della battaglia; ma non si è ancora realizzata l'altra previsione, lontana, della scomparsa dello Stato. Nel suo discorso Stalin dichiara di non guardare indietro, alle fasi già superate, ma non vuol neppure guardare avanti, nel futuro. Memore dell'insegnamento di Marx, afferma che particolarità essenziale d'una costituzione è di « non essere confusa con un programma; vi è una diversità sostanziale; mentre il programma parte da ciò che non esiste ancora, che deve ancora essere ottenuto e conquistato nell'avvenire, la costituzione al contrario deve parlare di ciò che esiste già, che è stato ottenuto e conquistato adesso, nel momento presente; la nostra società sovietica è già arrivata a realizzare il socialismo, ha creato il regime socialista, cioè la prima fase o la fase inferiore del comunismo; non è ancora arrivata a realizzare la fase più alta del comunismo, sebbene se lo proponga per futuro, (nella quale fase ulteriore vi potrà essere, Stalin non lo dice, la scomparsa dello Stato; si passerà comunque dal criterio di « a ciascuno secondo il suo lavoro » a quello « a ciascuno secondo il suo bisogno »). La costituzione del 1936 — a differenza delle costituzioni-programma del 1918 e del 1924 — è « la registrazione e la sanzione legislativa di ciò che è già realizzato »; (quando si realizzerà la fase futura, verrà una nuova costituzione) ».

La costituzione staliniana comincia col tracciare i lineamenti — o, come si dice, « il volto » — dello Stato sovietico.

Il primo capitolo (che, anche in questa costituzione è di principi fondamentali, direttive più che disposizioni giuridicamente concrete; ma sempre di maggior portata normativa che in uno Stato non comunista) è dedicato all'« organizzazione sociale », e ne delinea, in parallelo, la « base politica » e la « base economica » (inscindibili, secondo il

rilievo marxista, tra loro). Invece di ricorrere alla formulazione classica di « repubblica democratica » ecc., mette subito in luce, che « l'U.R. S.S. è lo Stato socialista degli operai e contadini ». E' dunque « Stato »; lo Stato non è sparito, come annunciavano le interpretazioni del pensiero marxista di più stretta osservanza. Ma è Stato di nuovo tipo socialista, e di lavoratori. E' lasciata da parte la impostazione dello « Stato democratico » (non vi è in tutta la costituzione la parola democrazia). La classe operaia, il proletariato, si è fatto avanti ed ha preso in mano « tutto il potere ». Non occorre neppure più invocare la dittatura del proletariato, che era parola di lotta; se avviene di parlarne ancora, è nel senso che ormai la classe operaia è la sola, essendo sparite le altre classi.

Tutto il potere appartiene ai lavoratori delle città e delle campagne, rappresentati dai soviet dei lavoratori. (Nel suo discorso-relazione Stalin si rifiuta di adottare formule più particolari, che indichino anche gli « intellettuali » ed altre categorie; queste non sono classi in senso marxista, sono « strati »). Esaminando la proposizione fondamentale del testo staliniano, si vede che è venuta meno, insieme con il richiamo alla democrazia, la proclamazione della « sovranità del popolo ». Per vero le espressioni: « tutto il potere appartiene a... » e « la sovranità è di... » possono sembrare equipollenti; ma la portata è diversa in quanto al « popolo » si sostituiscono i « lavoratori », nè è senza significato che si tralascia, come inutile ed arcaico, il concetto di sovranità (al quale la costituzione russa ricorre soltanto in seguito, quando — nell'accezione dogmaticamente più ortodossa di sovranità di Stato — le serve a definire i rapporti con l'U.R.S.S. delle repubbliche in essa federate). Dalla stessa proposizione risulta il rilievo dato al concetto di rappresentanza e con la sostituzione di consiglio a parlamento, si profila una « repubblica dei consigli » in luogo del sistema parlamentare (in tutta la costituzione non si fa parola di parlamento).

La « organizzazione sociale » dell'U.R.S.S. è delineata per la sua « base politica » appunto nei consigli dei deputati dei lavoratori, (e qui vi è un riferimento storico: quali sono sorti in seguito allo spossamento dei capitalisti ed alla conquista della dittatura del proletariato), e per la « base economica » nel sistema socialista dell'economia (con la proprietà socialista degli strumenti e dei mezzi di produzione e con l'abolizione dello sfruttamento dell'uomo da parte dell'uomo). Seguono in alcuni articoli la distinzione della proprietà socialista (nella triplice forma di proprietà dello Stato, dei kolkos e delle cooperative) con la indicazione dei beni riservati a ciascuna delle tre categorie; e l'ammissione della

piccola proprietà privata dei contadini e degli artigiani, come forma secondaria, limitata ad alcuni beni. In parallelo col sistema della proprietà socialista si afferma l'altro del « piano statale dell'economia nazionale »; e si chiude questa prima parte con due principî fondamentali: uno che echeggia il motto paolino « chi non lavora non mangia » e l'altro « ciascuno deve dare secondo le proprie attitudini; a ciascuno deve essere dato secondo il suo lavoro »; (che è la fase a cui è giunto finora il comunismo).

Subito dopo i principî e i lineamenti fondamentali molte costituzioni mettono i diritti e doveri dei cittadini; altre — ad esempio la weimariana — li mettono in fine; a tale criterio si attiene la costituzione di Stalin. Il secondo capitolo riguarda la « struttura dello Stato », in quanto è « Stato federale » composto di repubbliche socialiste sovietiche che si sono unite volontariamente.

L'U.R.S.S., che nel 1936 era formata di 16 repubbliche federate, di vari altri « territori » — ed in sostanza comprendeva sessanta nazionalità — è nettamente definita come « Stato federale » plurinazionale (molto vi insiste Stalin nel suo discorso e ribadisce nella costituzione l'esatto rilievo della « limitazione di sovranità »): le singole repubbliche sottopongono a limite soltanto alcune materie indicate nella costituzione; al di fuori di tale limite ogni repubblica dell'unione esercita il proprio potere statale in modo autonomo e conserva il diritto di uscire liberamente dall'unione.

La costituzione tratta poi degli « organi supremi del potere statale ». Mentre le costituzioni democratiche — e non sovietiche — poggiano su due perni — la sovranità del popolo e la distinzione dei poteri — questa dell'U.R.S.S., prototipo del costituzionalismo comunista, sostituisce (come si è visto) al popolo i « lavoratori », e non fa capo alla distinzione dei poteri. E' stato detto non senza ragione che il simbolo d'una costituzione democratica è la « bilancia », d'una sovietica è la « piramide ». Tutto il potere viene dal basso, dai consigli di lavoratori che sono alla « base », e si svolge per delegazione, in consigli sovrapposti a gironi sino alla vetta (dove non è una persona unica, ma un consiglio ristretto). La costituzione russa parla solo una volta, incidentalmente, di « potere legislativo », ed adopera volta a volta la designazione di « organo legislativo », di « governo », di « organo esecutivo ed amministrativo » che vengono dalla tradizione costituzionale. « Organo supremo » è il più vicino alla base, il primo gradino della piramide; e si chiama « consiglio supremo » dell'U.R.S.S. Gli altri organi, dice espressamente la costituzione, sono il *praesidium* del consiglio

supremo, il consiglio dei commissari del popolo, i commissariati; e vengono a più riprese dichiarati « dipendenti », « subordinati », in « subordinazione gerarchica » al consiglio supremo.

Sono tutti « commessi » (seconda la vecchia designazione di Rousseau) revocabili *ad nutum* dalla volontà del consiglio supremo. La costituzione staliniana conferma così il carattere del nuovo ordinamento sorto come movimento diretto di lavoratori (con analogia alle forme di « democrazia diretta »); il regime sovietico si pone, per immediata delegazione dei lavoratori al congresso supremo, come « governo di convenzione » o assemblea che eserciti direttamente ed « esclusivamente », dice la costituzione staliniana, il potere legislativo, ed indirettamente gli altri poteri; ciò escluderebbe il potere d'una sola persona, ma la esperienza dimostra che le forme apparentemente più democratiche possono dar luogo, ove non funzioni un sistema di « equilibrio » dei poteri, alle forme più assolute. Messi su questa via, della delegazione successiva, si arriva facilmente dalla dittatura del proletariato alla dittatura d'un uomo solo; e tutto ciò è totalitarismo; ossia concentrazione di poteri; senza la ricerca di quel loro equilibrio che, ferma restando l'ultima parola al popolo, è la vera garanzia d'un ordine democratico.

Mentre con la netta repulsa d'ogni equilibrio al potere, lascia aperta la via alla dittatura personale, la costituzione staliniana presenta un notevole miglioramento di linee costituzionali. Il consiglio supremo dell'U.R.S.S. acquista figura di parlamento eletto direttamente dal popolo, e scompare l'ibrido comitato centrale esecutivo; restano il praesidium ed il consiglio dei commissari del popolo. Il consiglio supremo diventa esso, come era logico (e non il comitato), bicamerale.

Il consiglio supremo è composto di due camere: il consiglio dell'unione ed il consiglio delle nazionalità, eletto il primo dai cittadini dell'U.R.S.S., il secondo dai cittadini delle repubbliche federate ed autonome. La costituzione russa non ha seguito il sistema dell'unicameralità (che può sembrare più conforme allo stile sovietico ed alla linearità di « piramide », e fu infatti adottato in quasi tutte le successive costituzioni comuniste per le esigenze dell'ordinamento federale). Stalin nel suo discorso riconobbe che « il sistema di una sola camera sarebbe migliore se l'U.R.S.S. fosse uno Stato veramente omogeneo; è invece uno Stato plurinazionale; vi deve essere un organo che rappresenta gli interessi comuni di tutti i lavoratori dell'U.R.S.S.; ma vi sono anche interessi specifici, legati alle loro particolarità nazionali, e sarebbe impossibile governare con Stati composti da tante nazionalità senza un consiglio di loro rappresentanti). Così si è seguito il modello originario

degli Stati Uniti d'America. Si va anzi più in là, conferendo ai due consigli « eguaglianza di diritto ». In caso di disaccordo interviene la commissione conciliatrice, costituita secondo principî paritetici; e se non si stabilisce l'accordo, il *praesidium* del consiglio, eletto come vedremo dallo stesso consiglio supremo, lo scioglie ed indice le nuove elezioni; nel che tuttavia non è la facoltà di scioglimento delle camere quale ha il capo dello Stato in altre costituzioni; la facoltà è limitata al dissenso delle due camere, e l'intervento di un organo che « dipende » da esse non ha che il valore formale di una constatazione di fatto.

Le due camere, ad « assemblee riunite », eleggono il *praesidium* del consiglio supremo; composto di un presidente, del vicepresidente e di trentun membri. Che cosa è questo *praesidium*? è una piccola assemblea — un direttorio, una presidenza collegiale — che « subordinata gerarchicamente » al congresso, adempie una serie di compiti, specificamente indicati, i quali corrispondono in gran parte alle funzioni attribuite, da altre costituzioni al capo dello Stato. Oltre a quelle funzioni più tradizionali è l'attribuzione di sostituirsi alle camere negli intervalli delle loro sessioni per nominare e revocare i commissari del popolo. E vi è l'attribuzione di « interpretare le leggi vigenti ed emanare i regolamenti relativi »; e quello di abrogare l'ordinamento e le disposizioni del consiglio dei commissari del popolo — dell'unione e delle repubbliche federate — che non corrispondono alle leggi (la costituzione del 1936 non ha mantenuto quel tribunale supremo che aveva funzioni di costituzionalità e di legittimità nella costituzione del 1924).

Oltre a nominare il *praesidium*, il congresso supremo « designa il governo dell'URSS »; non so se nella parola russa, così tradotta vi è una sfumatura diversa da elezioni, e perchè siasi parlato del « governo » (espressione prima non usata) invece che specificamente del « consiglio dei commissari del popolo » e dei « commissari »; ma non vi è dubbio che immediata è l'emanazione del congresso senza intervento (tranne negli intervalli fra le sessioni, come si è visto) del *praesidium*. I « commissari del popolo »: (è la sola volta che si parla indirettamente di popolo in questa costituzione), pur essendo dipendenti dal *praesidium* direttoriale, hanno un profilo meno diverso di prima, da quello dei ministri. Non entrano tutti nel consiglio dei commissari, che è composto soltanto di alcuni di essi, particolarmente indicati insieme ai membri del *praesidium*; ed è l'« organo esecutivo ed amministrativo » che coordina e dirige il lavoro di tutti i commissari (specificati in un elenco della costituzione), e questi a loro volta dirigono le varie ammi-

nistrazioni. Consiglio e commissari sono responsabili di fronte al congresso supremo.

Vi sono poi gli organi locali del potere statale, anch'essi in forma di consigli di deputati dei lavoratori; consigli di regione, di circoli, di circondario, di borgata ecc., con il loro comitato ed organi esecutivi tutti a base elettiva.

La costituzione dedica il suo ultimo capitolo al « sistema elettorale » di tutta questa serie di consigli, che vanno dal supremo dell'U.R.S.S. agli organi locali; e stabilisce che le elezioni (e le revocche, poichè ogni deputato è anche revocabile) avvengano a suffragio universale egualitario diretto e segreto. Sistema dunque democraticissimo; ma il diritto di presentare candidati è riserbato alle organizzazioni sociali dei lavoratori, del partito comunista, a quelle professionali, cooperative, giovanili, culturali; l'elenco è ampio; ma questo diritto esclusivo di presentazione può apparire limitazione che ferisce e — come dice Mirkine Guetzwich — svuota il diritto di voto; è sintomo ed annuncio dell'uso che si fa realmente di quel sistema elettorale, su cui nominalmente posa tutto l'edificio della costituzione sovietica.

Nell'ordinamento giudiziario si applica il principio dell'elettività. La costituzione russa ci dà il più evidente esempio di magistratura elettiva. « L'esame dei provvedimenti in tutti i tribunali viene fatto da assessori popolari, tranne i casi previsti specificatamente dalle leggi ». Il tribunale supremo dell'URSS è eletto dal consiglio supremo; e così via, grado a grado, i tribunali d'ordine minore sono eletti dai consigli dei territori corrispondenti. Per l'ultimo grado — i tribunali del popolo — l'elezione avviene direttamente dal corpo elettorale. (Si noti che — la costituzione vi fa un cenno incidentale — vi possono essere « tribunali speciali » istituiti e nominati dal tribunale supremo). A fianco della magistratura giudicante sta la procura dell'U.R.S.S.: il procuratore che ne sta a capo è eletto dal consiglio supremo; e gli organi inferiori dai consigli locali, come per i giudici. La costituzione dice che i giudici ed i procuratori sono eletti per una durata stabilita (nè parla di revocabilità), e sancisce che « i giudici sono indipendenti e debbono obbedire soltanto alla legge », e che « gli organi della procura esplicano le loro funzioni indipendentemente da qualsivoglia organo locale e sono subordinati soltanto al procuratore (supremo) dell'U.R.S.S. ».

Al quale spetta (il criterio della collegialità cede qui, in tema inquisitorio, a quello della personalità unica) la vigilanza sulla esatta applicazione delle leggi da parte dei commissari del popolo e degli organi amministrativi che ne dipendono nonchè dei funzionari e di tutti i cit-

tadini dell'U.R.S.S. La costituzione russa dà scarso rilievo alle procedure e garanzie giudiziarie, si limita a dire che i procedimenti sono pubblici « tranne che la legge preveda eccezioni », e che all'imputato è garantito il diritto alla difesa.

Viene infine la parte che riguarda « i diritti e doveri fondamentali dei cittadini ». È la prima volta che una dichiarazione di diritti entra nella costituzione comunista (e non vuol essere « vana e declamatoria » dice Stalin, come le vecchie dichiarazioni; insiste Stalin soprattutto sulla nota dell'eguaglianza, e promette che la sua costituzione non si limiterà a proclamare l'eguaglianza dei diritti dei cittadini, ma la garantirà, dando una sanzione legislativa al fatto della soppressione dello sfruttamento; sposterà insomma il centro di gravità « dalla dichiarazione alla garanzia dei diritti ». Vediamo se ciò è ottenuto.

Questa parte comincia riallacciandosi con l'ultimo articolo della primissima parte sull'organizzazione sociale; che sancisce il dovere del lavoro, ed afferma il diritto al lavoro, spiegando che danno sicurezza alla sua attuazione « l'organizzazione socialista dell'economia nazionale, l'incessante incremento delle forze produttive della società sovietica, la eliminazione delle possibilità di crisi economiche, la liquidazione della disoccupazione ».

Dopo il diritto al lavoro, il diritto al riposo, (con indicazione dei modi per attuarlo; riduzione normalmente a 7 ore dell'orario di lavoro, congedi annui, case di riposo, e circoli messi a disposizione dei lavoratori ecc.). Segue il diritto all'istruzione anche qui con indicazione di mezzi concreti (con un « sistema di stipendi statali concessi all'enorme maggioranza degli studenti delle scuole superiori » e con l'organizzazione dell'insegnamento tecnico gratuito nelle fabbriche e nelle aziende rurali). Stabilita la parificazione dei diritti della donna a quelli dell'uomo in tutti i campi della vita economica e politica, statale, culturale e sociale, un articolo della costituzione dichiara il principio dell'eguaglianza in tutti quei campi, indipendentemente da ogni discriminazione di nazionalità e di razza, e rimette alla legge di punire chiunque vi apporti limitazioni; (la formula, se si spinge più avanti nel chiedere le punizioni, è meno ampia che in altre costituzioni, le quali fanno menzione per vietarle, di ogni altra discriminazione di religione, di opinione politica e sociale). Per assicurare la libertà di coscienza ai cittadini dell'U.R.S.S. è dichiarata la separazione della chiesa dallo Stato, e della scuola dalla chiesa. Rapidamente, in un solo articolo, si garantiscono insieme le libertà di stampa, di associazioni e riunioni, di cortei, dimo-

strazioni nelle strade; null'altro che la parola « si garantiscono »; ma si aggiunge che « per rendere effettivi questi diritti » (è dunque adombrato anche nel comunismo l'idea del « diritto potenziale ») si metteranno a disposizione dei lavoratori tipografie, edifici, strade, mezzi di comunicazione ecc. (formula che, mentre sembra largheggiare, rivela che l'esecuzione di quei diritti di libertà è subordinata all'autorità concedente). Un articolo riguarda il « diritto di organizzazione » delle masse popolari in associazioni pubbliche, professionali, giovanili, sportive, premilitari, scientifiche ecc.; aggiungendo che i cittadini più attivi e coscienti « della classe operaia e degli altri ceti di lavoratori » (dove, se la traduzione è esatta, si distinguono generi di lavori) « si riuniscono nel partito che è l'avanguardia ed il nucleo direttivo della vita del paese ». Le precedenti costituzioni russe non avevano parlato del « partito » che Trotsky pensava doversi sostituire coi « soviet »; ed aveva invece acquistato con Stalin la forza dominatrice che disponeva della vita del paese. Continuando nei diritti dei cittadini, la costituzione regola le tre inviolabilità: della persona, salvo intervento del giudice e del procuratore di Stato (non si richiama a norma di legge); e del domicilio e della corrispondenza (rimettendosi per esse alla tutela della legge).

Vengono poi i doveri dei cittadini: osservare la costituzione, le leggi, la disciplina del lavoro; avere cura della proprietà socialista; prestare servizio militare (« dovere onorevole » pei cittadini) e difendere la patria (ogni tradimento è « misfatto atrocissimo »; il concetto di patria, già negato dai comunisti, si pone così, con vigoria, e si annuncia l'orientamento nazionalistico che la Russia combina con quello internazionale di classe). A chi ben veda, il sistema delle garanzie dichiarate da Stalin non investe che la promessa di mezzi per alcuni diritti (stampa); e più spesso si rimette semplicemente alle leggi; talora fa un mero cenno senza neppure rimettersi alle leggi; né determina principi e norme di tutela giurisdizionali. In generale si richiama all'organizzazione dello Stato, e non pone, come in altre costituzioni, la base iniziale, che è nei diritti della persona. Così che i diritti ed i doveri dei cittadini si impostano (corrispondentemente alla teoria tedesca) quale riflesso dei diritti dello Stato.

* * *

Comunque sia, e pur mettendo in luce le diversità e le incompletezze di questa costituzione di fronte ad altre più tradizionali ed insieme più democratiche, non sembra che si possano ripetere le critiche

assolute che furono mosse all'apparire delle prime costituzioni russe (ed anche dopo quella del 1924). Giuristi di valore — come Mirkine Guetzwich, ed in Italia Ambrosini —, ai quali si aggiunge, altissimo, Orlando — negarono non solo che lo Stato sovietico fosse Stato democratico e Stato di diritto, ma addirittura che fosse Stato, e che vi potesse essere diritto. Si affermò che « lo Stato sovietico era inerte ad ogni modificazione e ad ogni evoluzione giuridica » (Mirkine).

Si può mantenere tale giudizio dopo la costituzione del 1936?

La costituzione staliniana del 1936 è molto interessante e dà luogo a rilievi di tecnica costituzionale, che hanno incisivi riflessi di storia generale.

1) Il movimento comunista che muoveva dalla negazione dello Stato e della costituzione, in quanto concetti e strumenti borghesi, riconobbe, nel momento stesso del suo trionfo, la necessità di un suo ordinamento costituzionale; e nel ricostruirli per suo conto trovò che vi sono istituti e funzioni fondamentali, i quali appartengono alla struttura di ogni comunità politica ossia di ogni Stato.

2) Il comunismo russo, nel darsi una costituzione, non si volle riallacciare alla tradizione, alle forme, al linguaggio del costituzionalismo preesistente; e cercò di portare nella sua costituzione, con nuovo assetto economico e sociale, un sistema « sovietico », che avrebbe sostituito la dittatura del proletariato alla sovranità del popolo ed il comunismo alla democrazia, che il comunismo della vigilia aveva vilipesa e diniegata. Fu soltanto dopo, per esigenze tattiche dello stesso comunismo russo, che — nei paesi dove agiva — si tornò ad una impostazione democratica di ultrademocrazia popolare, progressiva, e su questa base sorsero le costituzioni comunisteggianti di questo dopoguerra, nella zona orientale europea.

3) La costituzione russa del 1936, che teneva ad essere comunista, non democratica di vecchio stampo, vide la luce in un momento storico che si svolgeva, nelle costituzioni non comuniste, verso forme sempre più democratiche, di democrazia sociale ed economica; e la sovranità del popolo, si avviava, col riconoscimento a tutti del diritto e dovere del lavoro, a diventare sovranità di lavoratori (con metodi tuttavia ben diversi dai russi); nello stesso tempo, politicamente, con una penetrazione sempre più diffusa della sovranità popolare, lo Stato parlamentare diventava, in senso più integrale, uno Stato democratico. La differenza è soprattutto in ciò che i paesi non comunisti, pur dando decisiva importanza alle manifestazioni della volontà popolare (che ha sempre l'ultima parola) non disarmano quel complesso di equilibri, di freni e

balance, in cui consiste essenzialmente lo spirito del costituzionalismo (così che, se il popolo ha l'ultima parola, vi sia il modo di « pensarci su »; e di dare un ritmo ordinato e composto all'attività dello Stato). Il comunismo, specialmente nelle sue fasi ascensive, disdegna tutto ciò che appare eredità del passato e mezzo di resistenza e di conservazione borghese: e — se non può prescindere dalla distribuzione dei poteri, che è necessità elementare di ogni Stato, — non vuole organizzare il complicato equilibrio; preferisce il sistema della piramide, non della bilancia, ma della scala di poteri, dipendenti dai gradi sovrapposti dall'originaria volontà dei lavoratori.

4) Di qui i riscontri che le costituzioni comuniste hanno coi regimi rivoluzionari anche d'altri tempi; e coi loro governi di assemblea e di direttorio. Sono in realtà i sistemi che più si prestano, per assenza di freni, al governo dittatoriale; trapassando dalla nominale dittatura del proletariato a quella d'un capo. Nella sua facciata di ultrademocrazia il costituzionalismo comunista può coprire più facilmente la compressione delle libertà funzionali e dei diritti delle minoranze.

Nel costituzionalismo russo si conferma il fenomeno che può essere di ogni costituzione, in quanto è ordinamento giuridico, al quale può non corrispondere la realtà dei rapporti politici: può essere facciata; può essere incompleta, o addirittura falsa costituzione. Con ciò non si intende che la costituzione sia mera forma, avulsa del suo contenuto, e non abbia — questo è il suo compito — valore ed efficacia di determinare regolarizzandola (costituzionalizzandola) la attività dello Stato; ma — come avviene in ogni ramo del diritto, e senza confronto di più, nel diritto costituzionale, ove la forza cogente è meno definita — la norma è qualcosa di distinto, che cerca di dirigere l'azione. E l'azione può arrivare a celarsi dietro il diritto.

IV

LE COSTITUZIONI DEL SECONDO DOPOGUERRA

LINEAMENTI GENERALI

Vi sono, anche in questo dopoguerra, le zone costituzionalmente « asismiche »; non che manchino svolgimenti nella vita politica degli Stati; ma restano ferme le costituzioni dei vincitori: Inghilterra, Russia, Stati Uniti d'America.

E così degli Stati nordici-scandinavi e del Benelux che fanno parte, da quasi un secolo e mezzo, dell'area costituzionale più solida e stabile, accanto alla vecchia Inghilterra.

Sentono il bisogno di nuove costituzioni Francia e Italia, che sono costituzionalmente più mobili, più variabili; ed hanno attraversato, prima e durante la guerra, forme antidemocratiche di governo. Per verità la Francia, dopo l'instabilità costituzionale fino al 1870, si era fermata in una « quasi » non costituzione; ma ne sentiva da tempo il disagio: « bisogna elevare il nuovo edificio »; (parole di Herriot, eguali a quelle che io pronunciai proprio nello stesso giorno). Il processo di formazione fu in parte diverso; e diverse in parte le due costituzioni; ma si possono considerare in certo senso gemelle; un po' più conservatrice e meno « sociale » la francese; più breve e semplice dell'italiana; ma l'una e l'altra hanno per meta la revisione e l'integrazione delle forme democratiche, con l'intento di rafforzare i poteri del parlamento e nello stesso tempo la stabilità del governo, e di perfezionare il sistema degli equilibri fra gli organi dello Stato, ferma sempre — si ripete — la sovranità del popolo, resa anzi più penetrante e più efficiente. Vi sono differenze; ma è indubbio che un nuovo tipo di costituzioni democratiche va, per quel che è possibile, rintracciato in Francia e (più ancora) in Italia. A tale tipo si accosta la costituzione della Germania occidentale.

Di fronte stanno le costituzioni degli altri paesi vinti e sconvolti dell'Oriente europeo, di marca comunista o comunisteggiante; che si presentano come un tipo nuovo di Stato con aggettivi di ultra democratico

o di democratico-progressivo. Ne abbiamo intraviste le linee nella costituzione russa dell'altro dopoguerra; ora nei paesi dell'influenza russa si notano ricalchi del primo costituzionalismo comunista, ed innesti, almeno apparenti, di quello più tradizionale. Tali sono le nuove costituzioni jugoslava, bulgara, romena, cecoslovacca. Ed anche la tedesca orientale.

In paesi dell'Europa sud-orientale, Grecia e Turchia, sottratte alla influenza comunista, non si sono date nuove costituzioni. Ma tutto è in movimento. Siamo in un momento nel quale (come disse il poeta) non si sa quali luci siano di tramonto e quali di aurora. Ci è toccato di fare la costituzione del nostro paese in uno dei momenti più difficili.

Si annunciano intanto forme nuove, ancora vaghe, di costituzioni internazionali e sovranazionali. Ha un suo statuto, ed una dichiarazione dei diritti dell'uomo, la universalistica O.N.U. più vicina alle costituzioni degli Stati nazionali sarà la carta dell'Unione d'Europa, che ha già una forma rudimentale di statuto. E tutta l'Europa e tutto il mondo sono ricoperti e solcati di reti di organizzazioni varie ed elastiche — economiche e politiche — accordi, alleanze, forme confederali che potranno essere semplificate, coordinate, vivificate in organismi comuni. Il moto si ferma ancora, con ostinatezza di formalismo giuridico (come se la tecnica costituzionale non fosse anch'essa in movimento) ai modelli più scarni e più immuni da infiltrazioni sociali ed economiche dell'ottocento! Noi non vedremo forse, nella sua completezza, il nuovo edificio del costituzionalismo nazionale e internazionale, ma abbiamo dovuto mettere le fondamenta, e dovremo cercare il suo svolgimento.

LE COSTITUZIONI PROGRESSIVE E COMUNISTEGGIANTI DELL'ORIENTE EUROPEO

Con metodo diverso da quello finora seguito, sarebbe opportuno esaminare, non una dopo l'altra, ma in parallelo, per argomenti, le nuove costituzioni di paesi dell'oriente europeo: la jugoslava del gennaio 1946 (139 articoli, la bulgara del dicembre 1947 (101 articoli), la cecoslovacca del maggio 1948 (178 paragrafi).

La Jugoslavia è repubblica « democratica popolare »; Stato federale di forma repubblicana; comunità di nazioni a pieno diritto in base al diritto di autodecisione, compreso quello di separarsi dalla Federazione. La Bulgaria è repubblica popolare, con un governo rappresentativo istituito con l'eroica lotta ecc. La Cecoslovacchia è « repubblica

popolare socialista »; « democrazia popolare » insiste il proemio, creata dell'unità dei due popoli ceco e slovacco, con le tradizioni del cristianesimo orientale, della rivoluzione hussita, di quella attuale socialista ecc.

Viene in luce, nelle tre costituzioni, il profilo ed il nome di democrazia-popolare che non devia (come la costituzione russa del 1936) dall'impostazione democratica del costituzionalismo anteriore, e sembra delineare un grado ulteriore di svolgimento della democrazia. Questa è la nota centrale. Soltanto nella costituzione cecoslovacca, che è meno spinta, e si attiene più delle altre ai fili del costituzionalismo anteriore, si manifesta fin da principio (qualcuno dice come epigrafe), l'impronta comunista.

Rivive il principio-base della sovranità popolare (anche se non si fa più uso della parola sovranità). Costituzione jugoslava: « tutto il potere emana ed appartiene al popolo », che « attua il suo potere attraverso gli organi rappresentativi del potere di Stato ». Costituzione bulgara: « tutti i poteri emanano ed appartengono al popolo »; « sono esercitati mediante organi rappresentativi liberamente eletti e mediante referendum ». Costituzione cecoslovacca: « Il popolo è l'unica fonte di tutto il potere dello Stato ». « Il popolo non solo si dà le leggi ma le esegue per mezzo dei suoi rappresentanti ». Nella costituzione cecoslovacca, che, come tecnica costituzionale è la più accurata, si esprime il rapporto fra sovranità di Stato e sovranità di popolo facendo di questa la fonte unica di quella, ma nel tempo stesso si accentua il carattere delle nuove costituzioni orientali che è di concentrare non solo il potere legislativo, ma anche gli altri poteri nell'assemblea.

In tutte tre si sottolinea il principio che serve a foggare la struttura « a piramide » di queste nuove costituzioni.

Le quali continuano svolgendo questi principî della rappresentanza. La jugoslava: « tutti gli organi rappresentativi sono eletti a scrutinio segreto universale, diretto e segreto »; e tutti gli organi sono responsabili davanti agli elettori e revocabili secondo la legge. La bulgara ripete le stesse espressioni: « tutti gli organi rappresentativi dello Stato sono eletti col voto universale, diretto e segreto dei cittadini »; (« liberamente » è detto prima); è sancita anche in questa costituzione la responsabilità verso gli elettori e la revocabilità secondo le leggi. La cecoslovacca: il popolo esercita il potere con corpo rappresentativo eletto « e controllato dal popolo »; il voto è indicato coi soliti quattro aggettivi; non è come nelle altre due prevista la revocabilità; ma v'è un altro punto che risponde allo spirito di queste nuove costituzioni: il

formarsi di organizzazioni volontarie per la cura delle cose pubbliche e per l'esercizio dei diritti demandati dal popolo.

Assieme alle elezioni prevede interventi diretti di democrazia la costituzione bulgara, considerando il referendum in parallelo con la elezione dei consigli.

Per completare i lineamenti generali dello Stato con un richiamo all'ordinamento giuridico, la costituzione jugoslava dice che « tutti gli atti debbono essere fondati sulla legge » e « tutti i cittadini debbono attenersi alle leggi ».

Di stampo comunista, le tre costituzioni mettono, come la russa, fra i principî fondamentali « l'ordinamento sociale economico » (Jugoslavia), « l'organizzazione dell'economia politica » (Bulgaria), l'« economia pubblica » (Cecoslovacchia). Ma la formulazione russa è, in vari aspetti, attenuata.

Proprietà: i mezzi di produzione possono essere dello Stato, delle cooperative, di persone private, fisiche o giuridiche (Jugoslavia e Bulgaria); il patrimonio comune deve essere tutelato, (Jugoslavia); soccorse ed agevolate le cooperative (Jugoslavia, Bulgaria). La proprietà e l'impresa privata è garantita (Jugoslavia) dalle leggi; e se è acquistata col lavoro e risparmio merita « speciale protezione » (Bulgaria). La proprietà privata è limitata soltanto dalla legge; ma non può essere esercitata a danno della comunità popolare (Jugoslavia, Cecoslovacchia); a detrimento del pubblico interesse (Bulgaria); nè possono formarsi monopoli (Jugoslavia). Espropriazione; ammessa da parte dello Stato per uso pubblico e con indennizzo (Bulgaria); soltanto in base alla legge, e con indennizzo, salvo che la legge l'escluda (Cecoslovacchia). Proprietà terriera « la terra appartiene a chi la coltiva » (Jugoslavia, Bulgaria); sono previste in modo speciale le fattorie di Stato e le cooperative (Bulgaria); sono previsti i limiti d'estensione e gli aiuti alla media e piccola proprietà (Jugoslavia).

Pianificazione; come in Russia sono previsti i « piani economici » (Jugoslavia, Bulgaria); « unitari » (Cecoslovacchia); il commercio estero ed interno è diretto e controllato dallo Stato; è diritto dello Stato produrre e commerciare in beni d'importanza essenziale, (Bulgaria).

La costituzione indica le categorie di beni, — sottosuoli, acque, sorgenti di energie, vie e comunicazioni (radio) — che sono dello Stato o concesse dallo Stato in utilizzazione a terzi (Jugoslavia, Bulgaria); possono essere nazionalizzati singoli rami di produzione per interesse comune (Jugoslavia); l'economia « nazionale » è la base dell'economia del

paese, e richiede speciale protezione; possono essere nazionalizzate le industrie, i trasporti, il credito (Bulgaria).

Naturalmente è dato grande risalto al lavoro; che è « il fattore basilico », economico e politico; oggetto in tutti gli aspetti di cure speciali; lo Stato deve aiutare ogni specie di lavoro con la politica generale, nelle tasse, col credito ecc. È garantito il diritto al lavoro, e proclamato « punto d'onore » il dovere del lavoro; riconosciuto il diritto al riposo, alla assistenza ed alle pensioni ecc. (Bulgaria); il diritto al lavoro, al compenso, al riposo, all'assistenza ed alla pensione (Cecoslovacchia). È con speciale energia proclamato il diritto di associazione e di organizzazione dei lavoratori per la difesa contro gli sfruttatori, per la protezione dei salariati e la garanzia dei loro diritti (Jugoslavia).

Nel loro complesso siamo in queste costituzioni — per le norme sul lavoro e sulla proprietà — ad uno stadio nel quale il comunismo è ancora in cammino; si è impossessato (con colpi di mano più che con vere rivoluzioni) dello Stato e procede ad introdurre il suo sistema economico.

Notevole ampiezza hanno, in questa costituzione di nuovo stile, le norme sui diritti e doveri dei cittadini. Nella bulgara come in altre del primo dopoguerra, ad esempio Weimar, sono collocate in fondo alla costituzione; la jugoslava le mette nella prima parte, dopo l'ordinamento sociale economico. Nella cecoslovacca aprono la costituzione, subito dopo i principi fondamentali, che hanno una diversa numerazione. È da notare che, per l'ordine di materie, la cecoslovacca segue lo stesso ordine della costituzione italiana dell'anno precedente.

La Jugoslavia aveva anche nella costituzione dell'altro dopoguerra un elenco dettagliato dei diritti e delle libertà dei cittadini, che sono costituzionalmente tradizionali. Comincia col raggruppare alcune norme sull'eguaglianza (che hanno una trattazione più diffusa che altrove). Proclama l'eguaglianza « di fronte alla legge ed in parità di diritti », prescindendo da ogni differenza (anche di « grado di cultura »); e divieta ogni atto che, violando il principio di eguaglianza, comporti un privilegio o limiti un diritto. Dopo l'eguaglianza civile, considera quella politica, e tratta qui (e non nell'ordinamento politico) dei diritti di suffragio; col solito quadruplice criterio che all'eguaglianza aggiunge l'universalità, il voto diretto, il segreto. Un articolo è dedicato alla donna, cui è riconosciuta parità di diritto in tutti i campi; ed insieme si accorda particolare protezione a lei, come mamma, e al bambino.

Dopo i diritti d'eguaglianza quelli di libertà. Viene prima la libertà di coscienza e di confessione, che è garantita ai cittadini; ed è con-

sentita alle comunità religiose « le cui dottrine non siano in contrasto con la religione » libertà di culto e di rito; si dichiara la separazione della chiesa dallo Stato, la sorveglianza dello Stato sulle scuole religiose; si puniscono gli abusi della chiesa e della religione a scopi politici, e le organizzazioni politiche a basi religiose; si ammette d'altra parte che lo Stato può aiutare materialmente le comunità religiose.

Seguono le norme sulla famiglia e sul matrimonio, che è valido solo quando è contratto davanti ad organi di Stato, e tutte le controversie sono di competenza dei tribunali civili; i genitori hanno gli stessi obblighi e doveri verso i figli illegittimi che verso i legittimi. Molti sommari e semplici cenni in un solo articolo per la garanzia della libertà di stampa, di parola, di associazione, di riunione, di comizio, e di manifestazioni pubbliche. Ampiezza è invece data alle tre inviolabilità. Della persona: è stabilito che la detenzione preventiva non può essere che per tre giorni, con decreto motivato del pubblico ministero. Dopo di che, con la tecnica di queste costituzioni di raggruppare le norme attinenti ai vari temi, si mettono nello stesso articolo le norme sul diritto individuale di difesa; sulla facoltà dell'amministrazione di infliggere pene solo nei limiti di legge; sul divieto di espellere e di togliere la cittadinanza; sulla protezione del cittadino all'estero ecc. Inviolabilità del domicilio, salvo le perquisizioni autorizzate da legge. Inviolabilità della corrispondenza, salvo in caso di istruttoria penale, di mobilitazione e di guerra. Si passa poi a tre obblighi: di lavorare, di assolvere coscientemente gli incarichi pubblici, di difendere la patria (« tradire la patria è il più grave crimine verso il popolo »). Seguono i compiti dello Stato per la salute e l'educazione fisica; e per l'istruzione. Le scuole sono statali; solo con legge si può permettere la istituzione di scuole private, controllate dallo Stato.

È sancito il diritto dei cittadini di ricorrere contro gli organi amministrativi per i loro procedimenti irregolari; di accusare i funzionari che commettono reato; di esigere dallo Stato e dai funzionari risarcimenti di danni ecc. Da notare un'ultima disposizione che chiude questo complesso; ed un ben ordinato elenco di diritti e doveri: « allo scopo di difendere le libertà e la democrazia ». Si dichiara illegale e punibile l'uso dei diritti civili che miri a violare e mutare l'ordinamento costituzionale democratico; disposizione che mentre appare ultrademocratica può aprire la via ad arbitrii.

Anche la costituzione bulgara comincia con l'eguaglianza; col divieto di ogni privilegio (sia pure per « situazione materiale »); con la puni-

zione di ogni violazione ecc. Eguaglianza fra l'uomo e la donna, con speciale protezione alla madre e al bambino.

Diritti al lavoro, garantiti dalle pianificazioni e dai lavori pubblici. Dovere e « punto d'onore » il lavoro, secondo la forza e l'utilità di ciascuno. Servizio obbligatorio del lavoro secondo leggi speciali. Diritto al riposo. Diritto alla pensione ed indennizzi in caso di incapacità e d'infortunio. Protezione del matrimonio e della famiglia da parte dello Stato. Cura particolare dello Stato per l'educazione sociale, culturale, fisica, e sanitaria. Garanzia di libertà, di coscienza, di religione, di culto; separazione della chiesa e dello Stato; leggi speciali regoleranno l'autonomia della chiesa; proibizione di adoperare la religione per la politica.

Diritto dei cittadini all'istruzione; che deve essere laica a spirito democratico e progressiva; le scuole private possono stabilirsi soltanto per legge e sono sempre sottoposte al controllo statale; è garantito a tutti il diritto all'istruzione con aiuti ed incoraggiamenti agli studenti. Un articolo per la cura dello Stato allo sviluppo scientifico (un istituto di ricerca, librerie, teatri, gallerie, studi di films ecc.).

Tutela da parte dello Stato della salute pubblica (con appositi servizi e propaganda vigile della cultura fisica ecc.).

Garanzia dell'inviolabilità personale; ammessa la detenzione preventiva solo per 48 ore; e per decisione della procura o dell'autorità giudiziaria. Diritto alla difesa. Le pene sono inflitte solo in base a leggi esistenti. Diritto di asilo agli stranieri perseguitati per aver sostenuto principi democratici ecc. Inviolabilità del domicilio, salvo i casi di legge. Inviolabilità della corrispondenza, salvo il caso di mobilitazione, stato d'assedio, o con autorizzazione speciale del magistrato o della procura. Diritto di associazione, di organizzazione, purchè non contrasti con l'ordine pubblico; la legge punisce le associazioni ed organizzazioni che intendano privare il popolo bulgaro dei diritti e delle libertà conquistate nel 1944, o mettano in pericolo la indipendenza nazionale e la sovranità dello Stato, o facciano segretamente propaganda di fascismo e di ideologia antidemocratica, o facilitino le aggressioni imperialiste. Garanzia, (anche qui semplici cenni) della libertà di stampa, di parola, di riunione, di dimostrazione. Diritto dei cittadini di denunciare, e ottenere risarcimento dai funzionari che arrecano danni in violazione dei propri doveri. Dovere di difendere la patria; il tradimento della patria è il più grave delitto; obbligo di osservare la costituzione e le leggi rigorosamente e coscientemente. Obbligo di preservare la proprietà nazionale e contribuire con tutte le loro forze alla potenza culturale e difensiva del paese e al benessere del

popolo. La costituzione bulgara, per queste parti, si è ispirata, con brevi variazioni, a quella anteriore della Jugoslavia.

La costituzione cecoslovacca esprime il principio di eguaglianza nella più breve e semplice formula « tutti i cittadini sono eguali avanti la legge »; ed in una, pur breve e tassativa, parificazione di diritti fra i due sessi.

Seguono (abbiamo visto che la distribuzione degli argomenti è analoga alla costituzione italiana) la garanzia della libertà personale; nessuno può essere perseguito se non in flagranza o per ordine scritto e motivato di un giudice o della procura; ordine che deve essere consegnato subito o almeno entro 48 ore dall'arresto preventivo); garanzia della libertà del domicilio (che non può essere perquisito se non nei casi previsti dalla legge e con ordine scritto della magistratura o della procura, da consegnare subito entro 48 ore dalla perquisizione); garanzia del segreto postale e delle notizie trasmesse in altri modi (salvo nei casi e nei modi stabiliti dalla legge). Il diritto di soggiorno e di emigrazione può essere limitato solo nei casi di legge.

« Nei limiti delle norme giuridiche generali ogni cittadino può in qualunque luogo della repubblica acquistare immobili e altre proprietà ed esercitarvi attività di lucro ». Protezione della famiglia e del matrimonio: « l'origine del bambino non può essere nociva ai suoi diritti; la legge stabilirà i particolari ». Tutti i cittadini hanno diritto all'istruzione; che lo Stato curerà sia data a ciascuno secondo le sue doti e le necessità della nazione; le scuole sono statali; e tutto l'insegnamento regolato in modo da non essere in disaccordo con i risultati della scienza e l'ordinamento popolare democratico. Garantita la libertà di coscienza; « la concezione del mondo, la fede e la convinzione non possono essere di nocimento ad alcuno; ma non possono essere motivo a che qualcuno rifiuti di adempiere il dovere di cittadino prescrittogli dalla legge »; « tutte le professioni religiose o areligiose sono eguali davanti alla legge »; libertà di culto, ma l'esercizio di tale diritto non può essere in contrasto con l'ordine pubblico o i buoni costumi, e non è permesso di abusarne per fini areligiosi. Garantita la libertà di manifestazione « nei limiti di legge » con la parola, lo scritto, la stampa, e qualunque altro mezzo. Garantita la « libertà dell'attività intellettuale produttiva »; scienza, arte e le loro manifestazioni sono libere purchè non violino la legge penale; lo Stato protegge i beni culturali, e sussidia, e provvede che siano assicurati a tutti; ciascuno ha diritto di far conoscere i risultati della propria attività intellettuale; il diritto può essere limitato per legge solo con riguardo all'interesse pubblico ed ai bisogni culturali del popolo. Garantita la libertà di

stampa, vietata « per principio » la censura preventiva; la legge stabilirà chi ed a quali condizioni potrà pubblicare i giornali (con speciale riguardo a che non ne sia scopo il lucro); e stabilirà con un piano la pubblicazione di periodici, di libri, di riproduzioni artistiche. E' riservato allo Stato il diritto di fabbricazione, divulgazione, proiezione, d'esportazione e d'importazione dei films; il diritto di trasmissioni per radio e televisione. Vi è poco, anche in questa costituzione, dei diritti di riunione ed associazione, che sono consentiti purchè non si minacci l'ordinamento democratico popolare e la quiete e l'ordine pubblico; e saranno regolati con legge. Speciale rilievo è dato al diritto dei lavoratori ad unirsi in organizzazione sindacale « unitaria » per la difesa dei loro diritti e interessi; organizzazione alla quale si garantisce larga partecipazione al controllo dell'economia ed alla soluzione di tutte le questioni concernenti la classe lavoratrice; nelle singole imprese ed uffici gli interessi dei lavoratori saranno rappresentati dall'organizzazione unitaria e dai suoi organi.

Nei « diritti sociali » la costituzione cecoslovacca sancisce il diritto al lavoro, (garantito dalla pianificazione); il diritto della donna come madre ad una speciale protezione; la tutela del lavoro della gioventù; il diritto ad una giusta retribuzione del lavoro, secondo la qualità e quantità del lavoro, ed anche l'utile per la comunità (diritto garantito dalla politica salariale dello Stato, d'accordo con l'organizzazione sindacale unitaria); diritto al riposo (garantito con la sistemazione legislativa del periodo di lavoro, con licenze pagate per cura, ristoro ecc.). Diritto di ciascuno alla difesa della salute, alle cure, alle pensioni per vecchiaia, inabilità al lavoro, impossibilità di guadagno; (diritti garantiti dalla legge sull'assicurazione nazionale e sulle cure pubbliche sanitarie e sociali).

La costituzione cecoslovacca riunisce poi come « doveri fondamentali del cittadino verso lo Stato e verso la società » l'obbligo di fedeltà alla repubblica, di rispetto della costituzione, delle leggi, degli interessi dello Stato; l'obbligo speciale di aiutare a conservare la proprietà nazionale; l'obbligo di esercitare coscienziosamente, onestamente, democraticamente le funzioni a cui il popolo elegge; l'obbligo di lavorare secondo le proprie possibilità e di aiutare col lavoro il benessere della comunità; il supremo dovere di difendere lo Stato e l'ordinamento democratico popolare; di prestare servizio militare, e di collaborare a tale difesa con ogni mezzo ma con le limitazioni imposte dallo Stato. La costituzione cecoslovacca conclude i diritti e doveri dei cittadini con « disposizioni generali »; le quali stabiliscono che soltanto in base alla legge si possono applicare castighi; che tutti gli organi pubblici sono obbligati ad esercitare il loro ufficio ed amministrare secondo la legge « ed i principi del-

l'ordinamento democratico popolare »; sono punite le manifestazioni e l'attività diretta a minacciare l'indipendenza, la compattezza dello Stato, la costituzione, la forma repubblicana e l'ordinamento democratico popolare; è vietato abusare a tale scopo dei diritti e delle libertà civili; e specialmente è vietato divulgare il fascismo, il nazismo, lo sciovinismo ecc. La legge stabilirà a quali restrizioni sono sottoposti i diritti e le libertà dei cittadini in caso di guerra o di avvenimenti che minacciano in modo eccezionale l'indipendenza, la compattezza dello Stato, la costituzione ecc. (come nelle formule precedenti).

Senza dubbio la costituzione cecoslovacca — come è la meno spinta in materia economica — è la più accurata nella enunciazione dei diritti e doveri del cittadino; e qualche sua formula merita di essere considerata come un'elaborazione di tecnica costituzionale; ma il fondo resta lo stesso; ed aggiungendo all'obbligo di rispettare il diritto quello di rispettare « lo spirito della costituzione » e l'ordinamento popolare democratico, si apre il varco ad ingerenze dello Stato al di là e contro « lo Stato-di-diritto ». Le nuove costituzioni degli Stati di democrazia « popolare e progressiva » mettono in vista la dichiarazione dei diritti e doveri; e fanno il gesto di andare al di là delle costituzioni di altro tipo, spostando l'accento (così dice la relazione alla costituzione jugoslava) dalla semplice dichiarazione dei diritti all'indicazione concreta delle garanzie con cui lo Stato li assicura; ma queste sono piuttosto misure (scuole, case di cura, pianificazioni, ecc.) che spostano nello stesso tempo l'accento dall'individuo allo Stato. Manca in queste costituzioni il punto di partenza ed il rilievo della persona umana; viene in scena lo Stato, e si tratta soprattutto di obbligo dei cittadini verso lo Stato, e di diritti che lo Stato loro conferisce per ragioni pubbliche, presentate come ordinamento popolare democratico ecc., e non come esigenze e diritti fondamentali del cittadino, quale persona umana. Lo spostamento dalle vecchie dichiarazioni dei diritti è notevole; e val la pena di registrare come questa posizione delle nuove « democrazie positive » sia, per alcuni riflessi, analoga alla posizione caratteristica della dottrina tedesca che coi « diritti riflessi » dell'individuo per « autolimitazione dello Stato » tendeva ad arrestare effettivamente il cammino della democrazia. Le costituzioni di questo gruppo danno sufficiente rilievo alla tutela giurisdizionale dei diritti civili, e delle tre inviolabilità (pur rinviando possibili limitazioni per mezzo di legge); invece specialmente la Jugoslavia e la Bulgaria riducono la garanzia dei diritti di riunione, d'associazione e di stampa, che hanno riflessi più direttamente politici e sono a lor volta garanzia di ordinamenti.

Veniamo ora all'ordinamento — o « struttura dello Stato » — quale è fissato in queste costituzioni. Stretta analogia vi è fra la costituzione jugoslava e la bulgara.

La prima, trattandosi di uno Stato federale, definisce le attribuzioni ed i poteri della repubblica federale popolare e delle repubbliche popolari che ne fanno parte. Dopo di che mette in luce che l'assemblea popolare della repubblica federale è « la rappresentanza della sovranità nazionale »; è l'organo supremo del potere di Stato, ed esercita tutti i diritti spettanti alla repubblica federale, in quanto non siano in base alla costituzione deferite ad altri organi federali del potere di Stato e dell'amministrazione dello Stato. Il potere legislativo nelle funzioni spettanti alla repubblica federale viene esercitato esclusivamente dall'assemblea popolare. Chiara è l'impostazione base; si parte dal fatto che l'assemblea rappresenta la sovranità nazionale (ossia il popolo giacchè, come abbiamo visto nei principi fondamentali — sebbene non si parli di « sovranità del popolo » — si accentua che tutto il potere emana ed appartiene al popolo). Ne viene che l'assemblea stessa è organo supremo ed esercita tutti i diritti dello Stato federale; posizione dunque di concentrazione dei poteri; nè la costituzione si vale del sistema della divisione dei poteri; ma — ammesso che tale distinzione si imponga come necessità di vita dello Stato —, si riconosce che la competenza dell'assemblea legislativa si estende a tutti i poteri, tranne a quelli che la costituzione attribuisce ad organi dello Stato federale.

Questo punto è ribadito, e chiarito dalla costituzione bulgara, che pone anch'essa, come organo supremo del potere federale di Stato, l'assemblea nazionale; ed aggiunge che essa è, nel quadro della costituzione, depositaria di tutto il potere dello Stato, tranne per certi particolari funzioni che cadono nella competenza di altri organi subordinati del potere e dell'amministrazione dello Stato in virtù della costituzione. La qualificazione di organi « subordinati » (evidentemente alla stessa assemblea) mostra che alla rinuncia della distinzione dei poteri, cui si ispira questo nuovo costituzionalismo ultrapopolare, concentrando la generalità dei poteri nell'assemblea, si accompagna — quasi come adattamento e transizione — il riconoscimento che dati poteri spettano costituzionalmente ad altri organi. Con che si attenua, dal lato formale, il divario dalle altre costituzioni (anche nuove, come la italiana e la francese) che riconoscono per conto loro il primato del parlamento, ma tengono ferma la distinzione dei poteri (riservando, sempre come abbiamo detto, « l'ultima parola al popolo »).

Dalle due costituzioni « sorelle » dei paesi balcanici ad economia

comunista ed a dichiarata struttura politica « democratico-popolare », si distingue la costituzione della Cecoslovacchia. E' come, abbiamo visto, uno « Stato unitario » che riconosce autonomia ed organi nazionali propri, anche di natura legislativa, alla Slovacchia. Come Stato unitario, è stabilito nelle norme fondamentali della costituzione che « il più alto organo del potere è l'assemblea nazionale ». Insieme a questo caposaldo la costituzione cecoslovacca espone che il presidente della Cecoslovacchia è eletto dall'assemblea nazionale e che « il più alto organo del potere esecutivo è il governo »; responsabile verso l'assemblea nazionale; lo nomina e revoca il presidente della repubblica. Il potere giurisdizionale esercitato da giudici, eguali nella decisione, siano di professione, siano popolari; indipendenti gli uni e gli altri nell'esercizio del loro ufficio e vincolati solo dall'ordinamento giuridico della democrazia popolare. Viene in questo modo ripreso il filo tradizionale della distinzione dei poteri; e si ha come un grado intermedio fra i due tipi dominanti delle costituzioni attuali.

L'organo supremo dello Stato — assemblea popolare in Jugoslavia e nazionale in Bulgaria e Cecoslovacchia — è bicamerale in Jugoslavia che è Stato federale; unicamerale in Bulgaria che non lo è; ed in Cecoslovacchia, che non ha neppur essa vero profilo federativo, malgrado il regime autonomo di cui gode lo Slovacchia. Rimanendo comunque all'unicameralità, secondo la tradizione degli Stati balcanici, la Cecoslovacchia si attiene al criterio più rispondente alla concezione democratico-popolare — e comunista —, ma non contrario per definizione al tipo semplicemente democratico franco-italiano; (la Francia infatti, col suo consiglio nazionale, non è veramente bicamerale).

La costituzione jugoslava — nel bicameralismo determinato, sulle orme degli Stati Uniti d'America e della Russia, dal suo carattere federale — dichiara che le sue due camere — il consiglio federale eletto da tutti i cittadini jugoslavi, ed il consiglio delle nazionalità eletto dai cittadini delle repubbliche e province federali — hanno parità di diritti.

Questa eguaglianza stessa conduce all'istituto delle « sedute in comune »; l'assemblea è bicamerale; e « di regola » le due camere si raccolgono separatamente, ma con apertura e chiusura contemporanea; la seduta in comune ha luogo nei casi stabiliti dalla costituzione e quando lo decidono ambedue le camere. (E' una espressione della tendenza, che vi è in più paesi ad una figura di assemblea, che funziona normalmente a due camere, ma in dati casi ad assemblea unica). La costituzione jugoslava prevede la possibilità di disaccordo fra le due camere, nell'approvazione d'un progetto di legge; un comitato di coordinamento, com-

posto in numero eguale di membri delle due camere, cerca di trovare una soluzione d'intesa; se non riesce e le due camere, riesaminando il progetto, divergono ancora, il presidente della repubblica scioglie l'assemblea. I membri delle due camere hanno diritto di autoconvocazione e di iniziativa. Oltre che nelle sessioni ordinarie, l'assemblea si convoca straordinariamente a richiesta del presidente della repubblica, di una delle repubbliche federate e di un terzo dei membri d'una camera. L'iniziativa dei progetti di legge spetta, oltrechè al governo ed ai suoi membri ad ogni deputato di ambedue le camere. L'assemblea può prorogare la durata del suo mandato in caso di guerra o di eventi straordinari, e può decidere il proprio scioglimento anche prima che il suo mandato sia scaduto.

La costituzione bulgara, dopo aver detto che l'assemblea nazionale è il solo organo legislativo dello Stato, enuncia (secondo la sua abitudine di fare simili elenchi) le attribuzioni dell'assemblea: eleggere la sua presidenza, costituire il governo, stabilire e sopprimere dicasteri, approvare i piani economici e le nazionalizzazioni d'impresе; decidere cessioni ed acquisti di territori, la guerra e la pace ecc. Anche in Bulgaria i deputati hanno facoltà di autoconvocazione e di iniziativa delle leggi. Soltanto l'assemblea può decidere di sciogliersi prima che abbia fine il suo mandato; può prolungare il suo mandato in caso di guerra e di avvenimenti eccezionali; ed — anche se è già sciolta — può riconvocarsi in tali eccezionali circostanze. Una disposizione come questa (non senza riscontri con altre costituzioni) attribuisce all'assemblea il diritto di stabilire quali norme della costituzione debbano essere osservate nel fare una legge e se la legge è in contrasto con le norme della costituzione.

La costituzione cecoslovacca dà norme per il funzionamento dell'assemblea nazionale; che ha diritto di autoconvocarsi, ma occorre la richiesta della maggioranza assoluta dei deputati, e l'indicazione delle materie da trattare. I deputati, oltre al governo, hanno l'iniziativa delle leggi. Il presidente della repubblica ha diritto di rinviare una legge all'esame della camera; se questa approva nuovamente a maggioranza assoluta, la legge sarà promulgata. La presidenza, che l'assemblea si elegge pel suo funzionamento, ha importanza, anche perchè le è affidato, nell'intervallo delle sessioni, di prendere (su proposta del governo, e salvo ratifica quando si riunirà l'assemblea) i provvedimenti urgenti per cui ordinariamente occorrerebbe una legge.

A differenza delle altre due democrazie popolari, la cecoslovacca ha un presidente della repubblica capo dello Stato. Jugoslavia e Bulgaria, ad imitazione della Russia, non hanno che un *praesidium* o presi-

denza, che è eletto dall'assemblea popolare ed è foggiato come suo *praesidium* (così che spicca sempre più la funzione dominatrice dell'assemblea). Il *praesidium* ha le funzioni che spettano altrove al capo dello Stato: convocazione delle camere e loro scioglimento (ma solo nel caso di dissenso fra le due camere stesse); promulgazione delle leggi; emanazione di decreti; nomina e revoca (su proposta del governo) dei rappresentanti jugoslavi all'estero, e ricezione dei diplomatici stranieri; proclamazione della mobilitazione e dello stato di guerra in casi di aggressione armata o di impegno verso l'organizzazione internazionale della pace o verso un paese alleato; nomina e revoca (su proposta del presidente del governo) dei membri del governo nell'intervallo fra le sessioni dell'assemblea, salvo poi ratifica dell'assemblea stessa; avocazione allo Stato di imprese ed istituzioni di carattere generale ecc.

Meritano rilievo due fra le attribuzioni del *praesidium*. Indice il *referendum* popolare su problemi di competenza della repubblica federale, in base a decisione dell'assemblea federale o su proposta del governo; (entra così di scorcio il richiamo a questa forma di democrazia diretta che dovrebbe avere il favore di questo tipo di Stato che si dichiara ultrademocratico; ma prevale di fatto in correnti comuniste di altri paesi la preoccupazione di ostacolare le decisioni dell'assemblea... ossia di chi la dirige). Altre rimarchevoli funzioni del *praesidium* attengono alla interpretazione autentica della legge, ed alla loro costituzionalità (materie analoghe la Bulgaria affida direttamente all'assemblea); il *praesidium* jugoslavo (su proposta del governo di una repubblica federata, del tribunale supremo o del pubblico ministero, ed anche di sua iniziativa) giudica, salvo ratifica dell'assemblea, sulla conformità con la costituzione e con le leggi della repubblica federale, delle leggi delle repubbliche che ne fanno parte. Il *praesidium* è responsabile del suo operato davanti all'assemblea popolare che, anche prima dello scadere del periodo per cui sono eletti, può esonerare membri del *praesidium* ed eleggerne nuovi.

Nella costituzione bulgara il *praesidium* — organo pur esso, anche nel nome, dell'assemblea nazionale, — ha analoghi poteri ed è disciplinato quasi allo stesso modo che in Jugoslavia. Fissa la data del *referendum* deciso dall'assemblea; il controllo di costituzionalità consiste nell'annullare le decisioni e le direttive del governo che non sono conformi alla costituzione o alle leggi.

La Cecoslovacchia ha, essa sola delle tre, un capo vero e proprio dello Stato, un presidente della repubblica eletto dall'assemblea nazionale. Nella figura che risulta dalla costituzione cecoslovacca il presidente

della repubblica non partecipa al potere legislativo (non ha neppure la promulgazione delle leggi, che firma soltanto). Invece — poichè una disposizione dice che tutti i poteri di governo ed esecutivi, non attribuiti espressamente al presidente della repubblica dalla costituzione, spettano al governo — risulta che egli, il capo dello Stato, parteciperebbe al potere esecutivo. Si resterebbe, così, alla concezione di un più vecchio costituzionalismo che le nuove forme democratiche dei paesi non comunisti cercano superare, ritornando piuttosto all'idea del potere moderatore, estraneo agli altri poteri. Le attribuzioni del presidente, che vengono appositamente elencate, non sono insignificanti. Fra le altre: rappresenta lo Stato all'estero; negozia e ratifica i trattati internazionali (ma quelli politici o economici in generale, per cui occorre una legge, richiedono il preventivo consenso dell'assemblea); firma le leggi (non si parla di promulgazione); fa comunicazioni orali e scritte all'assemblea e le raccomanda provvedimenti; nomina il presidente e gli altri membri del governo; assegna loro i dicasteri; revoca il governo; e ne accoglie le dimissioni; ha il diritto di essere presente alle sedute del governo ecc. Siamo dunque nella costituzione cecoslovacca, almeno formalmente, al profilo del governo di gabinetto, giacchè al presidente spetta la designazione del governo, salvo beninteso, la fiducia della camera. Siamo anche all'istituto della responsabilità del presidente; i suoi atti devono essere controfirmati dai membri del governo che ne sono responsabili.

Ed ecco il governo che in Jugoslavia è l'organo supremo esecutivo ed amministrativo del potere di Stato; viene nominato ed esonerato dall'assemblea in seduta comune; risponde e rende conto ad essa della sua attività.

Il governo che deve svolgere tale attività, in base alla costituzione ed alle leggi, emana ordinanze per applicare, e cura e controlla l'esecuzione delle leggi; indirizza e coordina l'attività dei ministeri, delle commissioni e dei comitati; cura la preparazione e l'attuazione dei bilanci e dei piani economici; dirige il sistema creditizio, minerario, ecc. Il governo della repubblica si compone di un presidente, dei vicepresidenti, dei ministri, del presidente delle commissioni dei piani economici e di quella di controllo. La costituzione dice che il presidente del governo rappresenta il governo e dirige l'opera del governo; si affaccia così, pur senza sottolinearne la preminenza, la figura di un capo del governo che è effettivamente l'autorità maggiore dello Stato. La costituzione stabilisce nel suo testo quali sono i dicasteri, e dispone la istituzione presso il governo di comitati cui è affidata la direzione di determinati rami dell'amministrazione statale.

Analoghe norme in Bulgaria; dove il governo ha nome anche di consiglio dei ministri. Fra le attribuzioni del governo è di prendere misure per l'ordine pubblico.

Secondo la costituzione cecoslovacca, come abbiamo visto, il governo è dichiarato « supremo organo del potere esecutivo »; ed ha in questo campo tutte le attribuzioni che non sono costituzionalmente affidate al capo dello Stato; ed anche per queste, essendone responsabile e dovendo firmare tutti gli atti, il potere spetta effettivamente al governo. Questo governo è composto del « presidente del governo », dei suoi sostituti, di altri membri, che sono ministri e segretari di Stato; senza le altre categorie di presidenti di commissioni che vi sono nelle costituzioni gemelle di Jugoslavia e Bulgaria. Ha dunque uno stile più tradizionale, per quanto non si adoperi la designazione di « consiglio dei ministri », (è detto soltanto che il governo « delibera in consiglio per date materie »).

Il « presidente del governo » (designazione che gli dà rilievo) dirige i lavori del governo, e stabilisce il programma della sua attività; coordina l'attività di tutti gli uffici centrali e controlla l'esecuzione del programma governativo. Dopo la sua nomina da parte del presidente della repubblica, il governo è obbligato a presentarsi davanti all'assemblea nazionale, a presentarle il suo programma ed a richiedere un voto di fiducia. L'assemblea, di fronte alla quale il governo è responsabile, può in qualunque momento esprimere la sua sfiducia, ma è prescritta una particolare procedura; occorre un « progetto di pronunzia » presentato da almeno cento deputati (il terzo dell'assemblea); la discussione non può aver luogo prima di otto giorni; ed è necessaria la presenza della maggioranza assoluta dei voti e l'appello nominale. Il governo dal canto suo può sempre presentare all'assemblea un progetto per la pronunzia della fiducia. E può in qualsiasi momento ritirarsi e rassegnare le sue dimissioni. La competenza del governo che è stato (come si è visto) indicata in modo generale — tutto il potere esecutivo non esplicitamente attribuito al presidente della repubblica — viene più concretamente definita per gli atti che si devono stabilire « in consiglio »; atti più importanti di carattere politico; nomina dei giudici ufficiali e funzionari di grado più alto; progetti per l'assemblea nazionale; provvedimenti governativi ecc. Il governo può emanare provvedimenti per l'esecuzione d'una legge, entro i limiti della legge stessa (e così i singoli ministri, se sono autorizzati dalla legge). La legge e nei loro limiti i provvedimenti possono affidare una più particolareggiata regolamentazione delle norme generali ai ministeri, ai comitati nazionali ed anche ad altri uffici.

La costituzione cecoslovacca risolve, in modo interessante (che ri-

chiederebbe più lungo esame) il problema dei rapporti della repubblica popolare cecoslovacca con la Slovacchia. Questa ha « organi nazionali » che esercitano il potere legislativo, di governo ed esecutivo secondo le norme costituzionali. Tali organi sono il consiglio nazionale slovacco ed il corpo dei commissari. Il primo ha potere legislativo negli affari « di carattere nazionale e regionale », purchè non richiedano, per assicurare un completo sviluppo del popolo slovacco, una disciplina unitaria; e purchè non occorra un provvedimento unitario di legge. Questo è il criterio generale; le materie di competenza legislativa del consiglio nazionale slovacco sono poi specificate dalla costituzione (cultura, salute pubblica, miglioramenti agrari, artigianato ecc.). Al corpo dei commissari spetta il potere di governo ed esecutivo sulla Slovacchia, eccettuati i temi della difesa nazionale, della politica estera e del commercio estero. Ha dunque una sfera d'azione senza confronti più vasta di quella del consiglio nazionale slovacco; nè viene nominato da questo, ma dal governo cecoslovacco, che gli dà « direttive ed indicazioni ». Ed è davanti a lui responsabile. E' dunque una specie di sottogoverno; di decentramento che — mentre è dalla costituzione delegata ad un consiglio elettivo locale (sia pure di profilo nazionale) una funzione legislativa in determinate materie — conserva all'organo esecutivo carattere di organo territoriale dello Stato unitario; è una delle figure intermedie che si vanno introducendo in varie forme in vari Stati, e che vanno al di là del decentramento, senza raggiungere la natura della federazione; (una prima impressione fa presente qualche analogia fra questa autonomia cecoslovacca e quella, ad esempio, dei paesi della vecchia Austria). La costituzione dice che le leggi del consiglio nazionale slovacco, quando contrastano con la costituzione o con una legge costituzionale, sono invalide. E che, se una disposizione del corpo dei commissari è in contrasto con la costituzione o con una legge del consiglio nazionale slovacco o con una disposizione del governo cecoslovacco, quest'ultimo può revocarla. A prescindere da tali rapporti fra lo Stato della Cecoslovacchia e gli organi nazionali slovacchi, la costituzione regola l'ordinamento delle amministrazioni locali con criteri analoghi alle costituzioni democratiche-popolari.

Per la Bulgaria: organi locali, distrettuali, rionali, urbani, circondariali e regionali, con i comitati popolari eletti dai cittadini del territorio. I comitati popolari dirigono l'attività e lo sviluppo economico e culturale nella propria sfera d'azione; tutelano l'ordine pubblico, l'osservanza delle leggi e la salvaguardia dei diritti dei cittadini; appoggiandosi alla iniziativa ed alla larga partecipazione delle masse popolari ed alle organizzazioni del popolo lavoratore. Emanano disposizioni ge-

nerali, nell'ambito della costituzione, delle leggi della repubblica federale e delle prescrizioni generali degli organi superiori del potere di Stato. Hanno organi esecutivi ed amministrativi; che sono subordinati tanto al proprio comitato popolare quanto agli organi esecutivi ed amministrativi degli organi superiori del potere di Stato.

In sostanza è la nostra struttura degli enti locali, cui queste costituzioni cercano dare un'inquadratura generale ricondotta al loro spirito di emanazione dal popolo a forma di piramide.

La costituzione bulgara, diviso più semplicemente il territorio della repubblica popolare in municipii e regioni, dice che « organi dello Stato » sono i comitati popolari eletti dalla popolazione locale. I compiti sono analoghi a quelli della costituzione jugoslava.

Nella costituzione cecoslovacca i comitati popolari diventano « nazionali »; ma sono locali (delle più piccole località), distrettuali, regionali. Nel territorio in cui sono eletti dalla popolazione esercitano l'amministrazione pubblica su basi decentrate, in modo di « poter decidere subito ed opportunamente tutte le questioni che non toccano l'interesse di unità superiori ».

I comitati nazionali debbono rispettare le leggi e le disposizioni ed attenersi alle direttive degli organi superiori unitari; quelli di grado inferiore sono subordinati al comitato nazionale di grado superiore. Così questa costituzione, mentre si stacca meno delle altre da alcune linee tradizionali dell'ordinamento degli Stati, cerca di dare a tale ordinamento ed a tutta l'amministrazione l'impronta dell'emanazione dal popolo, a gradi sovrapposti di piramide. Non deve sfuggire che, come è letteralmente espresso nella costituzione bulgara, si tratta sempre di « organi di Stato »; nel che si rivela, insieme agli asseriti principi dell'autonomia e della penetrazione del popolo in tutta la macchina dello Stato, una preoccupazione di « statalità » e di unità nell'organismo politico amministrativo.

La costituzione jugoslava ha due titoli: « tribunali popolari » e « pubblico ministero ». Dopo aver stabilito che « organi di giustizia sono il tribunale supremo della repubblica federativa, quelli delle repubbliche e delle provincie autonome ed i tribunali di circondario e distretto, ammette che possono essere con legge creati tribunali speciali per date cause. Si ripetono principi consueti; i tribunali (che si pronunciano in nome del popolo) sono indipendenti e giudicano in base alla legge; sono in ogni grado separati dall'amministrazione; nei limiti delle leggi i tribunali superiori hanno controllo nei minori. Altre norme consuete, ma più scar-

se che altrove: i dibattimenti sono pubblici; agli imputati è assicurato il diritto di difesa in tribunale. Secondo lo spirito ed il sistema di queste costituzioni, anche la magistratura è elettiva: i giudici del tribunale supremo sono eletti a termine, ed esonerati anche prima, dall'assemblea popolare della repubblica federale; i giudici di alto tribunale sono eletti dalle assemblee corrispondenti per territorio. Insieme a giudici permanenti di prima istanza, fanno parte dei collegi anche « giudici giurati » che hanno parità di diritti e sono eletti dal comitato popolare del distretto o della città. Il pubblico ministero nel suo complesso è l'organo dell'assemblea popolare della repubblica federale per il controllo dell'esatta applicazione della legge da parte di tutti i ministeri e da organi dipendenti da istituzioni della repubblica federativa e delle singole repubbliche popolari e da parte dei funzionari e di tutti i cittadini. Anche qui vi è l'elettività pel grado supremo; il procuratore generale della repubblica federale ed i suoi sostituti sono eletti e possono essere revocati dall'assemblea popolare in seduta comune delle due camere; ma poi sull'elettivo prevale il criterio gerarchico; è il procuratore generale che elegge e revoca i procuratori e sostituti delle singole repubbliche; ed il procuratore di queste repubbliche nomina i procuratori di grado inferiore. I procuratori sono dichiarati indipendenti ma subordinati al procuratore generale.

Norme analoghe, ma non identiche, nel capitolo « tribunali e procure » della costituzione bulgara. Il divieto dei tribunali speciali non è neppur qui assoluto, potendosi derogare con legge. Quanto all'eleggibilità, è detto che la legge determina quali giudici ed assessori (giudici giurati) sono eletti (non si parla formalmente di revoca) dai cittadini, secondo norme generali di legge, con voto generale, eguale, diretto e segreto; e quali dai comitati popolari locali o dall'assemblea nazionale. Questa costituzione dunque è più consequenziale della jugoslava. Il supremo controllo giudiziario su ogni specie e grado di tribunali è esercitato dal tribunale supremo della repubblica popolare, i cui membri sono eletti dall'assemblea nazionale. Spetta al procuratore generale, eletto anch'esso « e subordinato » all'assemblea nazionale, il supremo controllo sulla concreta osservanza della legge da parte dei diversi organi del governo e dei funzionari e cittadini. « Particolare dovere del procuratore generale è di curare il perseguimento e la punizione dei reati che attengono allo Stato ed agli interessi nazionali ed economici della repubblica; e dei delitti ed azioni a detrimento della indipendenza e della sovranità dello Stato ». Tutti i procuratori di ogni altro grado sono designati e revocati dal pro-

curatore generale; a cui sono subordinati direttamente o per mezzo dei gradi intermedi.

Nel suo capitolo sui « tribunali » la costituzione cecoslovacca pone il principio che nessuno può essere sottratto al suo giudice legale; stabilisce che il potere giudiziario (è la sola costituzione popolare che usa tale espressione) spetta negli affari di diritto civile ai tribunali civili (ordinari, speciali o arbitrali) e negli affari penali ai tribunali penali « fin dove, secondo le disposizioni generali, gli affari penali non devono essere trattati con procedimento penale amministrativo »; (è però anche stabilito che « in tutte le sedi la giurisdizione è divisa dall'amministrazione »). Con deroga comune a questo gruppo di costituzioni si ammette l'istituzione, per legge, di tribunali penali speciali. I tribunali si compongono normalmente di giudici di professione e di giudici popolari. I primi sono nominati ai loro posti per sempre e sono inamovibili, in quanto non possono essere trasferiti senza loro consenso, tranne nel caso di riorganizzazione dei tribunali o di giusto motivo di punizione. I giudici popolari sono chiamati e revocati dai competenti comitati nazionali. Così questa costituzione « intermedia » lascia in gran parte cadere il principio di elettività della magistratura, rinviando alla legge per le modalità di assunzione e di funzionamento.

Della revisione costituzionale si occupa incidentalmente la costituzione jugoslava; stabilendo che gli emendamenti ed aggiunte debbono essere approvati dalla maggioranza assoluta dei membri delle due camere, e la proclamazione deve aver luogo in seduta comune di ambedue le camere. Secondo la costituzione bulgara la costituzione stessa può essere emendata su proposta del governo o di un quarto dei deputati, e con il voto di due terzi dei deputati. La costituzione cecoslovacca enuncia che tutte le sue parti (dichiarazioni, norme fondamentali e disposizioni dettagliate) valgono come un tutto; e l'interpretazione deve seguire lo schema di questo tutto e dei principi sui quali si basa. La costituzione può essere modificata ed integrata col voto dei tre quinti dei deputati.

STRUTTURA DELLE COSTITUZIONI

FORME NUOVE DELLE COSTITUZIONI

Diventano quasi codici. — Le costituzioni d'oggi sono più estese e diffuse delle antiche. Sono divenute quasi dei codici. Quella di Weimar ha 181 articoli; la russa 146; le corporative-cristiane di Austria e di Portogallo 184 e 143.

Le carte ottocentesche, come il nostro statuto, erano più sommarie ed incomplete. La diversità si collega alle tendenze generali ed alle concezioni di vita dominanti, che erano allora per una scarsa ingerenza dello Stato, mentre oggi si accentua la disciplina e la regolazione della convivenza sociale in tutti i suoi aspetti. Le proporzioni crescenti della legislazione cominciano a manifestarsi nel gradino più alto, che è quello delle leggi costituzionali.

Costituzioni scritte. — Tutte le nuove costituzioni di oggi sono scritte. Ma non vi è nessuna costituzione che possa prevedere e scrivere tutti i casi possibili. Esiste sempre una parte di costituzione non scritta; e, per quanto la tendenza sia di ridurla al minimo, non conviene spingersi fino agli estremi, con caratteri ideologici ed ipotetici di « onniprevisione ». Nè — per quanto ormai tutte le costituzioni siano di tipo rigido — si deve toglier loro una certa capacità di adattamento e di elasticità delle norme ai vari casi.

Costituzioni rigide. — Oggi è la fase delle costituzioni rigide; nel senso che — mentre quelle « flessibili » dell'ottocento potevano essere modificate con leggi ordinarie o anche di fatto per via di consuetudine — non si può nelle « rigide » addivenire a modifiche se non in forme ed attraverso procedimenti ben definiti da leggi di tipo costituzionale.

Senza cadere nella superstizione della costituzione perfetta e della sua astratta inviolabilità, giova che siano precisati i punti essenziali

dell'ordinamento costituzionale; e sia prescritto che le modifiche abbiano luogo a ragion veduta; e con procedure che facciano « pensarci su ».

L'ordine formale nelle costituzioni. — Vi sono, oltre a disposizioni d'ordine generale, due gruppi di norme: uno dei quali attiene alle libertà ed ai diritti dei cittadini e l'altro agli istituti fondamentali dello Stato.

In molte costituzioni si comincia coi « diritti dei cittadini » (Austria, Spagna, Estonia, Finlandia, Lituania, Romania, Jugoslavia, ecc.); in altre invece vien prima il gruppo di norme relative agli istituti costituzionali (Germania, Cecoslovacchia, Irlanda, ecc.). La costituzione dell'U.R.S.S. e quella polacca, pur considerando i diritti dei cittadini, non dedicano ad essi gruppi distinti ed estesi di disposizioni.

Anche se non è questione di valore sostanziale, sembra opportuno che abbiano il primo posto le norme dettate a presidio e tutela delle libertà essenziali.

Dichiarazioni generali. — Tendono oggi ad abbandonare le dichiarazioni in forma non di norma, ma di discorso o precetto. È una « dogmatica politica » ed una specie di « catechismo educativo » (Pergolesi), che si trova così negli Stati democratici come negli autoritari; e potrebbe dar luogo a rilievi dal punto di vista della tecnica legislativa. Si tratta (secondo un'osservazione fatta dal Carnelutti) non di norme giuridiche vere e proprie, ma della « predicazione di principi etici, che hanno la loro importanza per la formazione del costume ».

Dalle premesse generali si ha già la prima impressione di ciò che è lo spirito della costituzione di cui si tratta. Ogni costituzione ha una fisionomia propria. Quale diversità fra quelle di fine del settecento, le classiche di metà del secolo scorso e le costituzioni d'oggi!

Gli immortali principi. — Anche nelle costituzioni d'oggi riecheggiano note e motivi che provengono dalle dichiarazioni dei diritti dell'uomo e dal trionfo degli « immortali principi », tanto deriso per la sua astrattezza e per alcune sue goffe espressioni. Ma le idee di libertà, eguaglianza e fratellanza rappresentano esigenze perenni dello spirito, di valore etico-politico e quasi religioso. Ad esse si richiamano le encicliche del Santo Padre; e fra gli storicisti che ne criticarono l'astrattismo, Benedetto Croce esalta ora la « religione della libertà ».

Non è più il clima delle dichiarazioni del settecento (l'americana faceva appello « alle leggi della natura e del Dio della natura »), ma si

trovano ancora richiami ai diritti naturali, non solo nelle costituzioni degli Stati democratici, ma in quelle di Stati autoritari, come il Portogallo e l'Austria. Anche nelle costituzioni che non hanno impostazioni naturalistiche e si ispirano ad una concezione più realistica e positiva del diritto (come è ad esempio nello statuto di Weimar), i concetti di libertà e di eguaglianza sono due piloni, attorno a cui si enunciano molti diritti individuali.

Il principio di fraternità — che i cristiani chiamano di carità — non sembra aver grande rilievo formale nelle costituzioni, e si presta meno ad un riferimento preciso di diritti concreti; ma nella sua sostanza vive ed è attivo come e più degli altri due principi; e penetra e si diffonde in tutta la vita sociale ed economica d'oggi, nello spirito di solidarietà e di assistenza sociale che anima le odierne tendenze.

Certo è, ad ogni modo, che nella congiuntura storica che attraversiamo, dopo che regimi dittatoriali li hanno compressi e violati, gli immortali principi assumono un significato ed una portata di rivendicazione immediata, e si faranno sentire nelle future costituzioni.

Il bene generale. — Un altro motivo, che risale all'edonismo settecentesco ed alle effimere costituzioni della rivoluzione francese è il « benessere », « la felicità comune », ecc. Echeggia ancora, in costituzioni come l'irlandese, la polacca, ecc., che pongono il « bene comune » a finalità dell'azione dello Stato.

La coincidenza di questo punto di vista sociale e collettivo con quello degli immortali principi nel clima rivoluzionario del settecento confermerebbe la tesi che non è esatta un'interpretazione meramente individualistica di quelle antiche dichiarazioni di diritto.

Fu allora affermata e messa avanti l'esigenza del « benessere », della prosperità e del progresso della nazione, ecc., alla pari ed insieme a quella del « bene comune ».

Il richiamo alla nazione, ai suoi diritti, al suo avvenire, è frequente nelle costituzioni moderne; e — come vedremo anche in seguito — si presta a posizioni antidemocratiche, che, invece di accomunarli come nei documenti costituzionali delle origini, distaccano e contrappongono il bene della collettività a quello degli individui.

L'ordine internazionale. — Le costituzioni interne degli Stati non mancano di riferimenti all'« ordine internazionale ». Accenni al riguardo vi sono nelle più antiche (ad esempio nella nordamericana). Vi è fra l'idea di nazionalità e quella di solidarietà internazionale un nesso, che

ha avuto la più alta espressione nell'insegnamento mazziniano; in contrasto con la deformazione del nazionalismo che (*lucus a non lucendo*), negando i diritti delle altre nazioni, nega lo stesso concetto ed i valori etico-politici della nazionalità.

Varie costituzioni, ad esempio quella di Weimar, riconoscono valore alle norme internazionali (« le regole di diritto internazionale su cui vi è accordo generale valgono come parti integrali obbligatorie nel diritto dell'impero tedesco »). Nella costituzione irlandese vi è « l'accettazione dei principi di diritto internazionale universalmente riconosciuti », e « l'adesione al principio della soluzione pacifica dei conflitti ». La costituzione spagnola dichiara che la Spagna rinuncia alla guerra, rispetta le regole universali del diritto internazionale e le incorpora nel suo diritto positivo. Ed ecco la costituzione portoghese: « la nazione costituisce uno Stato indipendente, la cui sovranità riconosce come limite nell'ordine interno la morale ed il diritto, ed in quello internazionale i limiti che derivano da convenzioni o trattati liberamente stipulati o dal diritto consuetudinario liberamente accettato, ...per cooperare con gli altri Stati nella preparazione e adozione delle soluzioni che interessano la pace dei popoli e il progresso dell'umanità ».

Tutto fa ritenere che coi nuovi organismi che si formeranno fra le nazioni dopo l'attuale guerra, l'inserimento del diritto internazionale nelle costituzioni si farà più aperto e più penetrante.

Ogni potere emana dal popolo. — Vi è nelle costituzioni democratiche il richiamo alla sovranità popolare. Che ogni potere emani dal popolo è un'affermazione, che s'incontra anche in costituzioni come la belga del 1831 a forma monarchica (i re per grazia di Dio e per volontà della nazione), ma ha la sua portata più conseguenziale nella forma repubblicana.

Così nella cecoslovacca: « ogni potere emana dal popolo ». Nella spagnola: « i poteri di tutti gli organi emanano dal popolo ». Nell'estone: « la suprema autorità risiede nel popolo » (oltre a che si parla di « diritto imprescrittibile del popolo a disporre di se stesso, basato sulla giustizia, sul diritto e sulla libertà »). La costituzione albanese stabilisce che « tutti i poteri procedono dalla nazione e sono esercitati secondo i principi e le regole della costituzione ». E la romena: « tutti i poteri dello Stato emanano dalla nazione, che non può esercitarli che per delegazione, a secondo i principi e le regole fissate nella costituzione ».

Torneremo su questo punto, e vedremo che a questa caratteristica delle costituzioni democratiche — l'emanazione di tutti i poteri dal popolo — si accompagna, e ne è l'altro aspetto, l'autodisciplina che il popolo fa dei suoi poteri.

Costituzioni autoritarie: la polacca. — Contraria a questa è l'impostazione degli Stati autoritari, in cui il potere non sale dal popolo, ma discende dall'alto. Un esempio si ha nella costituzione polacca del 1935, dove è detto che « il presidente della repubblica è alla testa dello Stato; risponde davanti a Dio ed alla storia dei destini dello Stato... »; sono posti sotto la sua autorità gli organi dello Stato, il governo, la dieta, il senato, le forze armate, i tribunali, il controllo dello Stato, ecc. La costituzione polacca è piena di pompose affermazioni. (Bastano le prime battute di una costituzione per rievocare quello che Voltaire chiamava « lo spirito delle nazioni »). « Lo Stato polacco, ricostituito con la lotta ed i sacrifici dei suoi migliori figli, deve trasmettere, a titolo di eredità storica, di generazione in generazione la potenza e la dignità dello Stato che ogni generazione ha il dovere di accrescere, col suo proprio sforzo; e risponde sotto il suo onore, del compimento di questo dovere davanti la posterità ».

Il richiamo al dovere storico, alla continuità delle generazioni, ecc., che è una nota comune degli Stati totalitari, sostituisce in qualche modo la impostazione democratica di tutti i poteri emananti dal popolo.

Il richiamo ai principi cristiani. — Altre costituzioni cercano di ancorarsi sopra un fondo religioso e cristiano. Così l'austriaca: « In nome di Dio onnipotente, fonte di ogni diritto, il popolo austriaco riceve questa costituzione basata sul principio corporativo, pel suo Stato federale, cristiano e tedesco ».

La costituzione irlandese comincia: « In nome della santissima Trinità, da cui deriva ogni potenza, ed a cui bisogna riferire come al nostro fine supremo tutte le azioni degli uomini e degli Stati », il popolo d'Irlanda, ricordati i secoli di prova e di lotte eroiche, vuole, con « spirito di prudenza, di giustizia e di carità garantire la dignità e libertà dell'uomo e realizzare un ordine sociale ».

La costituzione portoghese (che comincia coll'indicare in modo particolareggiato tutti i territori coloniali per rivendicarne la incredibilità) è anch'essa a sfondo religioso, ma accentua piuttosto la nota corporativa, dichiarando che il Portogallo è « repubblica unitaria e corporativa, basata sul libero accesso di tutte le classi ai benefici della civiltà

e sull'intervento di tutti gli elementi strutturali della nazione nella vita amministrativa e nella confezione delle leggi ».

Costituzioni democratiche. — Vibra, dalle prime parole dello statuto di Weimar, insieme alla volontà di ricostruzione e di ripresa della nazione vinta, la idealità democratica che ispirava l'altro dopoguerra: « Il popolo tedesco, uno nei suoi componenti etnici, è animato dalla volontà di promuovere e di consolidare il suo impero nella libertà e nella giustizia, di servire la pace interna ed esterna, e di lavorare all'avanzamento del progresso sociale ».

Più sintetica ed insieme più spinta nel senso già iniziato a Weimar di una costituzione economica e sociale, è la spagnola: « la Spagna è una repubblica democratica di lavoratori di ogni categoria, organizzati sotto il regime della libertà e della giustizia ».

La costituzione russa. — Nella nuova costituzione non vi è più la dichiarazione dei diritti del proletariato, che vi era nella precedente, ma si definisce subito l'U.R.S.S. come « lo Stato socialista degli operai e dei contadini »; e si riafferma la « dittatura del proletariato »; « tutti i poteri appartengono ai lavoratori della città e delle campagne in persona dei soviet dei lavoratori ». Come avviene ormai delle costituzioni che, oltre agli istituti politici, fissano la struttura economica del paese, quella dell'U.R.S.S. identifica « la sua base economica nel sistema socialista dell'economia e nella proprietà socialista degli strumenti e mezzi di produzione... ».

I DIRITTI DEI CITTADINI

DIRITTI E DOVERI

Necessità concrete. — Barthélemy parla di « fantasmi dei diritti dei cittadini » che indugiano nelle carte costituzionali. Nulla per verità è più sentito, come bisogno reale e concreto, dopo una esperienza dolorosamente vissuta. Sono necessità pratiche, a cui bisogna dare attuazione nel modo più concreto possibile, come istituto politico e norma di vita.

Doveri e diritti dei cittadini. — D'altra parte non si tratta soltanto di diritti dei cittadini. Anche nella costituente francese del 1789 si era proposto che, accanto alla dichiarazione dei diritti, vi fosse l'altra dei doveri dei cittadini. L'idea allora caduta si esprime in modo tipicamente italiano nel nostro grande Maestro, Mazzini, che insegnò (ed una nuova costituzione deve così incominciare) i doveri degli italiani. Già nell'altro dopoguerra la costituzione-pilota delle nuove costituzioni democratiche — quella di Weimar — aveva dichiarato i « diritti e doveri dei tedeschi ».

Doveri di prestazione allo Stato. — Il dovere dei cittadini di corrispondere allo Stato le imposte viene formulato dalle costituzioni, più specialmente nel senso tradizionale che risale alle origini dei parlamenti e del costituzionalismo, e cioè che le imposte devono essere stabilite in forza di leggi. In questo senso parlano di imposte la costituzione lituana, la polacca, la jugoslava, la portoghese, ecc. Lo statuto di Weimar stabilisce che « tutti i cittadini senza distinzione contribuiscono, in proporzione dei loro mezzi, a tutti gli oneri pubblici conformi alle leggi ». La costituzione turca pone il principio che « le imposte sono intese come la partecipazione del popolo alle spese generali dello Stato ». Il dovere del servizio militare è indicato nelle costituzioni finlandese, lituana, ecc., e trova una espressione spiegata nella russa. « L'obbligo-

rietà del servizio militare è legge. Il servizio militare nell'armata rossa degli operai e contadini costituisce un impegno d'onore dei cittadini dell'U.R.S.S. La difesa della patria è sacro dovere di ciascun cittadino dell'U.R.S.S. Il tradimento alla patria — violazione del giuramento, passaggio dalla parte del nemico, produzione ai danni della salvezza dello Stato, spionaggio — è punito con rigore dalla legge, come il più grave delitto ».

Con formula più generale la costituzione spagnola prescrive che « lo Stato potrà esigere da ogni cittadino la sua prestazione personale per servizi civili e militari ». E lo statuto di Weimar: « tutti i cittadini sono obbligati a prestare, conformemente alle leggi, i loro servizi personali allo Stato ed ai comuni ». Al che vanno evidentemente aggiunti i servizi reali. Vi sono tuttavia limiti, nè lo Stato può chiedere qualsiasi servizio ai cittadini, andando contro i diritti irriducibili di libertà.

Dovere di fedeltà. — Prima ancora che il dovere delle prestazioni è fondamentale quello di fedeltà. « È dovere del cittadino essere fedele verso la patria » (Lituania). « Ogni cittadino deve sottomettersi alle leggi, servire gli interessi della comunità nazionale, difendere la patria » (Jugoslavia). « I cittadini debbono allo Stato la fedeltà e l'adempimento leale dei doveri che sono stati loro imposti » (Portogallo). « Ogni cittadino è tenuto ad osservare la costituzione dell'U.R.S.S., ad eseguire le leggi, a mantenere la disciplina del lavoro, ad adempiere lealmente ai doveri pubblici, a rispettare i principi della comunità socialista » (Russia). « Il dovere supremo di ogni cittadino è la fedeltà verso lo Stato e il suo regime costituzionale » (Estonia).

In queste ultime disposizioni si accenna più propriamente alla fedeltà verso la costituzione. Dovere del cittadino è di rispettare la costituzione, che non può essere modificata in modo violento ed illegale, ma soltanto nelle forme stabilite nella stessa costituzione. L'affermazione di questo principio contro il pericolo dei colpi di mano e delle dittature, di cui abbiamo fatto la triste esperienza, non potrà mancare nelle future costituzioni democratiche.

I diritti dei cittadini. — Fra i diritti ed i doveri dei cittadini vi sono nessi ricordati nella più recente costituzione lituana: « Il cittadino deve far uso della libertà senza danneggiare gli interessi altrui e ricordandosi sempre dei suoi doveri verso lo Stato ».

Mentre la materia dei doveri è in maggior scala rinviata alle leggi ordinarie dello Stato, di quella dei diritti si fa cenno più puntuale nella

stessa costituzione. Lo Stato dà « la garanzia » dei diritti individuali (nella costituzione irlandese si distinguono sottilmente due posizioni dello Stato, che « promette di rispettare per conto suo »; e « di difendere e sostenere nella misura del possibile con le sue leggi i diritti individuali dei cittadini »).

Le costituzioni registrano « le libertà elementari dei cittadini ».

Che effetto fa oggi, dopo un ventennale periodo di devastazione e di silenzio, parlarne ancora e rievocare gli elenchi che risultano dalle vecchie e nuove costituzioni!

Elenchi molto lunghi vi sono anche nelle costituzioni degli Stati autoritari, dove, però, non si tratta tanto di veri diritti di libertà, quanto di funzioni attribuite ai singoli nel vantaggio dello Stato. Un riflesso di questa posizione si trova nella costituzione russa, dove è detto che « in rispondenza agli interessi dei lavoratori e nell'intento di consolidare il regime socialista, ai cittadini dell'U.R.S.S. viene garantita libertà di parola, di stampa, ecc. ».

Nelle costituzioni autoritarie, notano i commentatori, l'elenco dei diritti di libertà è tassativo (e più spesso i diritti sono violati nella pratica realtà), mentre nelle costituzioni democratiche sarebbe esemplificativo. La costituzione estone del 1920 dice che « la enumerazione dei diritti e delle libertà del cittadino di cui agli articoli precedenti non esclude gli altri che risultano dallo spirito della legge costituzionale e che sono in armonia con essa ».

Il diritto all'eguaglianza ed alla solidarietà sociale. — I diritti dei cittadini sono nel loro complesso designati generalmente come diritti di libertà; ma in essi prendono pur posto diritti che fanno capo agli altri due principi, e cioè a quello dell'eguaglianza ed al principio di fraternità o carità o solidarietà sociale. Diremo in seguito di quest'ultimo ordine di diritti, che pongono in essere i congegni dell'assistenza e mettono avanti, accanto alle libertà di ieri, quelle che oggi si chiamano le « libertà economiche » e danno un nuovo colorito sociale alle costituzioni meramente politiche d'un tempo.

Il diritto all'eguaglianza davanti alla legge, che trovò dopo il 1789 espressione in tutte le costituzioni, vecchie e nuove, riecheggia anche in quelle dell'altro dopoguerra. In alcune vi è un semplice riferimento, direi, di diritto naturale. « Tutti i cittadini, in quanto persone umane, saranno eguali davanti alla legge » (Irlanda). « Tutti i soggetti eguali davanti alla legge e tutti gli impieghi aperti a tutti i cittadini » (Albania).

L'eguaglianza legale è spesso formulata nel senso che sono esclusi i privilegi di qualsiasi genere. « Nessun privilegio di nascita, sesso e nazionalità » (Estonia). « Non danno luogo a privilegi giuridici l'origine, la ricchezza, il sesso, la classe sociale, le idee politiche, le credenze religiose » (Spagna). Varie costituzioni deducono dal principio di eguaglianza la inammissibilità e la abolizione dei titoli nobiliari e delle onorificenze (Estonia, Spagna, Irlanda, Romania, ecc.). Lo statuto di Weimar dice che « gli appellativi nobiliari non varranno che come parte di un nome, e non dovranno più essere conferiti ».

Una particolare specificazione del diritto di eguaglianza è che « l'eguaglianza davanti alla legge implica la capacità di essere investito di cariche pubbliche, in relazione alla competenza ed ai servizi prestati, e l'abolizione di qualsiasi privilegio di nascita, nobiltà, titolo nobiliare, di sesso e di condizione sociale, tranne per le donne le differenze derivanti dal loro sesso e, quanto agli oneri o vantaggi dei cittadini, quelli imposti dalla diversità delle circostanze o dalla natura delle cose » (Portogallo). Il criterio della possibile discriminazione è chiarito dove si proclama che « i cittadini possono essere trattati in modo disuguale solamente in quanto lo giustifichino motivi obbiettivi »; ma la stessa costituzione sottolinea che non sono ammessi privilegi di nascita, di cetò, di classe, ecc. (Austria).

Da un secolo e mezzo, dacchè era stato proclamato, il principio dell'eguaglianza legale sembrava ormai un punto definitivamente acquisito e quasi un luogo comune. È stato invece profondamente intaccato in questi ultimi tempi; dalla formazione del partito unico (Italia, Germania, Romania, Spagna, Russia, ecc.), che porta inevitabilmente a disuguaglianze; dalla differenziazione e dal privilegio di date nazionalità su altre; e dalla persecuzione razziale.

Sono ben note le questioni cui hanno dato luogo i grovigli etnici negli Stati usciti dal trattato di Versailles e gli sforzi fatti per salvaguardare i diritti delle minoranze.

La nota dell'assoluta eguaglianza delle nazionalità e razze è vivace nella costituzione russa: « La parità dei diritti dei cittadini dell'U.R.S.S., indipendentemente dalla loro nazionalità e razza, in ogni campo della vita economica, statale, culturale e sociale, politica, è legge intangibile. Qualsiasi diretta o indiretta limitazione di diritti di cittadini e reciprocamente la concessione di diretti o indiretti privilegi a cittadini, in considerazione della loro appartenenza ad una razza o nazionalità, come pure ogni propaganda che implichi esclusione, odio o disprezzo di una razza o nazionalità sono puniti dalla legge ».

Il principio dell'eguaglianza si trova ribadito anche nelle costituzioni di Stati autoritari; la polacca dice che « nè l'origine, nè il sesso, nè la nazionalità possono costituire motivi per limitare il diritto » (dei cittadini).

È negli Stati totalitari che con le leggi contro gli ebrei il principio dell'eguaglianza è stato lacerato nel modo più violento ed ingiusto, con norme che dovranno essere spazzate via, e ricordate con vergogna.

LE LIBERTÀ FONDAMENTALI

Codificazione dei diritti di libertà. — Le dichiarazioni dei diritti di libertà, che ebbero tanto rilievo agli albori ed una espressione più sobria nell'età classica del costituzionalismo, vennero riprese e fuse nel testo costituzionale col modello di Weimar, seguito dalle costituzioni democratiche del primo dopoguerra (Polonia, Cecoslovacchia, Jugoslavia, Spagna, ecc.) mentre nell'ondata susseguente la codificazione dei diritti di libertà fu più monca e ristretta.

Uno schema dei diritti di libertà non si può facilmente tracciare. Da formule generali come la finlandese « la legge garantisce la vita, l'onore, la libertà personale ed i beni » si va ad elencazioni minute, anzi troppo minute, di punti come nella costituzione portoghese:

- 1) diritto alla vita ed alla integrità personale;
- 2) diritto al buon nome ed alla buona reputazione;
- 3) libertà e inviolabilità delle credenze e pratiche religiose;
- 4) libertà di esprimere il proprio pensiero in una forma qualsiasi;
- 5) libertà d'insegnamento;
- 6) inviolabilità del domicilio e segreto della corrispondenza;
- 7) libera scelta della professione e di un genere di lavoro;
- 8) diritto di non essere privato di libertà personale senza ordinanza d'un giudice;
- 9) diritto di non essere condannato se non per legge anteriore che dichiara punibile l'atto;
- 10) facoltà di domandare l'istruttoria in contraddittorio, con garanzia della difesa;
- 11) divieto di pene corporali perpetue e della pena di morte;
- 12) divieto della confisca dei beni;
- 13) divieto del carcere per mancato pagamento di spese giudiziarie;

- 14) libertà di riunione e di associazione;
- 15) diritto della proprietà e sua trasmissione tra vivi ed in caso di morte;
- 16) diritto di non pagar imposte non stabilite come prescrive la costituzione;
- 17) diritto di riparazione per ogni effettivo pregiudizio;
- 18) diritto di petizione, di reclamo, di lagnanza;
- 19) diritto di resistere ad ogni ordine che violi le garanzie individuali;

20) revisione delle sentenze penali e diritto ad una riparazione di danni a carico del tesoro. Questa « enumerazione di diritti e di garanzie » (che, come aggiunge la costituzione portoghese, « non esclude altri diritti e garanzie contenuti nella costituzione e nelle leggi ») non sembra ben coordinata e serrata in una catena logica. Molto più efficaci, senza essere raccolte in punti schematici, le codificazioni dei diritti di libertà nella costituzione di Weimar, ed anche nell'austriaca che è una delle più diffuse sull'argomento.

Sommarie, ma chiare e ben ordinate le norme della costituzione russa; che — dopo aver parlato, come è nel suo stile, di diritti più propriamente economici (al lavoro, al riposo, ecc.) — contempla la libertà di parola, di stampa, di riunione, di dimostrazione, di associazione (negli aspetti dei sindacati professionali, delle unioni corporative, delle organizzazioni giovanili e sportive, delle società culturali, ecc.); e pone poi i diritti all'inviolabilità della persona, del domicilio, della corrispondenza.

Le « inviolabilità » fondamentali. — Sembra che con ordine logico si debba cominciare, negli elenchi delle libertà, da queste tre che sono pur formulate nello stesso modo in altre costituzioni come la polacca: « inviolabilità individuale, individualità del domicilio, segreto della corrispondenza ».

Inviolabilità della persona. — È l'antico *habeas corpus* che continua nelle nuove garanzie. Secondo ciò che è scritto nella costituzione russa « nessuno può essere arrestato senza decisione del tribunale o senza sanzione del procuratore ». Concordemente in molte costituzioni è ammesso l'arresto senza disposizione giudiziaria, ma deve essere rapidamente regolarizzato. « Le autorità possono assicurarsi d'una persona, ma entro 48 ore debbono rimetterla all'autorità giudiziaria » (Austria). « Ogni detenuto sarà messo in libertà o consegnato all'autorità

giudiziaria nelle 24 ore susseguenti all'arresto; ogni detenzione sarà annullata o trasformata in arresto giudiziario, nelle 72 ore dacchè il detenuto è messo a disposizione dell'autorità giudiziaria (Spagna). « Su lagnanza per detenzione illegale, l'alta corte o uno dei suoi giudici farà un'inchiesta immediata e potrà emettere un ordine di presentazione davanti alla corte od al giudice che potrà ordinare la liberazione, se l'arresto è illegale » (Irlanda). In questo, e negli altri punti delle libertà, la materia è regolata con maggiore o minore diffusione, a seconda di quanto si mette di norme e di garanzia nella legge costituzionale o in quelle ordinarie.

All'inviolabilità personale si collega con particolare riflesso, la disposizione di alcune costituzioni che interdicono l'extradizione dei rifugiati politici di altri paesi (Romania, Spagna).

Inviolabilità del domicilio. — « Il domicilio del cittadino è l'asilo », dice la costituzione austriaca. Numerose costituzioni ricordano che non sono ammesse le perquisizioni se non per ordinanza giudiziaria. La spagnola aggiunge che alle perquisizioni debbono assistere il « perquisito, uno dei suoi o almeno due testimoni ».

Il « segreto della corrispondenza ». — È regolato, in termini lati, quasi come una esplicazione dell'inviolabilità personale, nelle forme del segreto postale, telegrafico e telefonico, con le sole eccezioni stabilite dalla legge del Reich (Germania). « Segreto dei messaggi e delle lettere per via postale, telegrafica, telefonica o qualsiasi altro mezzo » (Estonia).

Altri diritti: libertà di circolazione. — Le tre inviolabilità, viste finora, e che più spesso ricorrono nelle costituzioni, sono proiezioni e diritti della personalità umana; come lo sono molte altre libertà, di cui si trova cenno meno frequente; ad esempio la libertà di circolazione (Spagna, ecc.); che in alcune costituzioni si esplica sino alla facoltà di emigrazione, e si collega con la libertà di soggiorno e di scelta di domicilio (Germania).

Libertà e diffusione del pensiero. — Già quando si parla di segreto della corrispondenza, viene in luce il principio del diritto alla libertà ed alla diffusione del proprio pensiero, che costituisce un pernio di questi sistemi di libertà. « Le diffusioni del pensiero orale, manoscritto, o per immagine è libero » (Estonia). « Libertà di pubblicare e comunicare le proprie idee ed opinioni sia oralmente sia per scritto

sia per la stampa » (Romania). « Ogni persona ha diritto di esprimere liberamente la sua opinione con la parola, lo scritto, la impressione, la immagine » (Austria).

Alcune costituzioni aggiungono e le altre sottintendono: « nei limiti delle leggi ». Quella di Weimar stabilisce che non vi può esser censura. « Nè autorizzazione preventiva ed avvertimento alla stampa », aggiunge la romena. Fra i limiti sono mentovati quelli richiesti dalla moralità pubblica (specialmente per il cinematografo).

È interessante notare come si faccia strada il criterio educativo dell'opinione pubblica; in quanto « l'opinione pubblica è elemento fondamentale della politica e dell'amministrazione del paese » (Portogallo). « Per educazione dell'opinione pubblica lo Stato veglierà a che radio, stampa, cinema, pur serbando libertà di espressione legale, compresa la critica della politica del governo, non cerchino di smuovere l'ordine e di costituire un pericolo alla sicurezza dello Stato » (Irlanda).

Senza dubbio l'educazione del popolo è altissimo compito dello Stato; ma è inutile dire come, attraverso questa maschera, si può arrivare a forme coattive, che violano le libertà fondamentali.

Libertà di riunione. — Accanto alla libertà di diffondere il proprio pensiero vi è quella di riunirsi con le altre persone. Riunione in senso lato, che raccoglie i diritti di manifestazione, di assembramenti, di associazione stabile, ecc. Questi diritti sono ben espressi, almeno nella lettera, dalla costituzione russa, che anzi (per i diritti di associazione come per quelli di stampa), promette i mezzi materiali (tipografie, locali, ecc.) per il loro esercizio.

Alcune costituzioni ricordano i limiti: che le riunioni abbiano luogo pacificamente e senza armi (Romania); che non turbino l'ordine pubblico e non si svolgano vicino alle Camere, ecc. (Irlanda).

È ribadito il « diritto dei cittadini di costituirsi in associazioni culturali, scientifiche, d'utilità pubblica, professionali, politiche o altre » (Estonia).

Naturalmente anche tutti questi diritti sono subordinati a limiti, e — poichè la loro regolazione è ordinariamente rinviata ad altre leggi — l'affermazione dei diritti, di per sè, ha un carattere generale e poco preciso. Conviene, per quanto è possibile, dedurre nella stessa costituzione garanzie e norme sia pure assai semplici e brevi; ed inoltre richiedere che le leggi regolatrici dei limiti e delle norme delle libertà abbiano carattere costituzionale, ossia vengano approvate e modificate nelle forme stabilite dalla costituzione per le leggi costituzionali.

Diritto all'istruzione. — Tema costituzionale è quello dell'istruzione e delle istituzioni scolastiche. Alla libertà di pensiero e di diffusione del pensiero sembra collegarsi la libertà d'insegnamento (come dispone la costituzione belga del 1831). Ma questo non è il solo profilo da cui può esser vista l'istruzione. Ve ne è un altro, di grande importanza: « l'educazione fisica, morale e sociale della prole è dovere supremo e diritto naturale dei genitori ». Così afferma, ed è notevole per il suo spirito d'avanguardia, lo statuto di Weimar. Aggiunge che sull'esecuzione del dovere e diritti dei genitori « vigila lo Stato ». Vi ha di più: lo Stato, come da tempo è acquisito, e come stabiliva la costituzione francese del 1791, ha « l'obbligo di creare ed organizzare un'istruzione pubblica comune a tutti i cittadini, gratuita per gli insegnamenti indispensabili a qualsiasi uomo ». Nè finisce qui. Perchè il compito dello Stato abbia efficacia, l'istruzione deve essere obbligatoria. Ecco dunque i fili che si incontrano nel tessuto costituzionale: libertà ed obbligatorietà dell'istruzione. Della facoltà di fondare scuole libere parlano la costituzione estone, la finlandese, la greca, ecc. D'altro lato le costituzioni si occupano dell'intervento dello Stato e dell'organizzazione a sua cura delle scuole di vario ordine (con accenni in alcuni casi anche all'autonomia universitaria, come è in Estonia, Finlandia, ecc.).

Fra la libertà di insegnare e di apprendere da chi si vuole ed il compito dello Stato di organizzare l'istruzione vi può essere qualche contrasto. Non manca nell'azione dello Stato l'intento di dirigere l'istruzione secondo i fini e le idealità supreme dello Stato stesso.

L'obbligatorietà e la gratuità della istruzione si limitano ordinariamente alla scuola elementare. Ma le costituzioni d'avanguardia, come la tedesca di Weimar, disponevano per la gratuità anche delle scuole medie e secondarie e per sovvenzioni di Stato nelle superiori ed universitarie, al fine di permettere a « giovani capaci, appartenenti a famiglie modeste », di giungere ai gradi più alti.

Questo criterio trova la più drastica espressione nella costituzione russa: « I cittadini hanno diritto all'istruzione. Questo diritto è assicurato con l'istruzione elementare generale obbligatoria per tutti; con la gratuità dell'istruzione superiore; col sistema di borse statali concesse alla maggior parte degli studenti nelle scuole superiori ».

Nelle costituzioni di domani il diritto dei più capaci, anche se da umili origini, di avere con sistematici aiuti di Stato aperta la via all'istruzione più alta deve essere esplicitamente sancito.

I POTERI COSTITUZIONALI ED IL POPOLO

ORGANIZZAZIONE GENERALE DELLO STATO

Forma dello Stato. — La parte della costituzione, che riguarda gli istituti ed i congegni fondamentali dello Stato, raccoglie la maggior attenzione. Si presenta, prima di tutte, la questione della « forma dello Stato ».

Non esistono più, almeno per quanto risulta dalle carte costituzionali, Stati a governo assoluto. Il solo, di nuova formazione, è lo Stato del Vaticano, che è in realtà antichissimo; e corrisponde ad una combinazione di autocrazia e di elettività compenetrata ed avvivata dallo spirito di fratellanza cristiana.

Non esistono più monarchie assolute, e cioè nel senso autentico ed originario. E neppure le cosiddette forme « costituzionali » o, come invece dicono i critici, « pseudo costituzionali », di tipo Hohenzollern prima dell'altra guerra, dove il parlamento non vincolava ed era ausiliario dell'azione del re. (Si può vederne qualche avviamento soltanto nella Jugoslavia e nella Romania degli ultimi anni).

Le monarchie superstiti sono temperate dal regime parlamentare. Ed il re ha più spesso un potere minore che il capo dello Stato in un regime presidenziale come il nord-americano. Ma l'ereditarietà dell'istituto monarchico gli conferisce facoltà e possibilità che non ha la repubblica e risorge il problema della preferenza all'una o all'altra forma di Stato.

Risorge, non tanto come problema teorico ed astratto, ma in casi concretamente individuati e come tendenza storica di questo momento. L'ottocento fu il secolo delle transazioni fra dinastie e parlamenti; e ciò conferì al « costituzionalismo » un suo profilo particolare. Mentre in Italia e Germania alcune dinastie compivano una funzione unificatrice (con la scomparsa o la diminuzione di altre) si ebbe un fenomeno di diffusione dell'istituto monarchico in Stati di nuova formazione, a cui veniva preposta una dinastia per garantirne la solidità e la consistenza.

Da notare che tali dinastie, ad esempio nei Balcani, erano quasi sempre importate (la monarchia, come era avvenuto, nei secoli anteriori, per la Gran Bretagna, la Russia, nell'ottocento per il Belgio, ecc., ha ordinariamente radici forestiere). Anche da questo aspetto risalta la funzione di ordine e di continuità che veniva attribuita alla forma monarchica, in contrapposto alla maggior instabilità dei regimi repubblicani. Si aggiunga che la combinazione della monarchia ereditaria col sistema parlamentare sembrava impedire le ondate delle dittature plebiscitarie ed i loro sbocchi cesarei.

Un fenomeno di arresto e di contrazione si è avuto già nell'altra guerra, che ha spazzato via i tre grandi imperi continentali e tutti i nuovi Stati che sorsero furono repubblicani. Il metodo delle dinastie trapiantate era finito. Restò una zona monarchica a nord, dai paesi scandinavi all'Olanda, dove l'istituto monarchico si era acclimatato con quello parlamentare; e la neutralità lo aveva convalidato. L'istituto rimase altresì dove, dal Belgio agli Stati balcanici, la vittoria, coronando il sacrificio e l'esilio, aveva consacrata la sorte dei re. In questa guerra le dinastie profughe sono in numero anche maggiore, e contano sulla vittoria definitiva per essere ripristinate. La sconfitta, come ha ribadito l'altra guerra, è demolitrice di troni.

La tendenza generale è indubbiamente nel senso che l'istituto monarchico perde di efficacia e di attualità. Mentre l'ottocento ci ha dato le monarchie parlamentari e liberali, il secolo nostro ci dà le dittature antiparlamentari ed antiliberali dalle forme più violente, basate sopra il partito unico (dietro di cui si cela un'oligarchia di gruppi), come la fascista e la nazista, a quelle temperate dall'idea cristiana e dal corporativismo, come è la portoghese e come cercò di essere l'austriaca.

La reazione contro le prime manifestazioni costituzionali dell'altro dopoguerra, che erano state così diffidenti contro l'esecutivo e non avevano consentita la formazione di governi forti e vitali, portava a forme dove alcune monarchie (la jugoslava, la romena, la greca) cercarono di rinforzarsi, ma non riescirono o vennero travolte dalla attuale guerra. Furono piuttosto personalità di Capi e gruppi (come Pilsudski ed « i colonnelli » in Polonia) che presero in mano lo Stato. In Italia la dinastia restò, lasciando il passo all'altrui dittatura, quasi con un regime di shogunato; ed il parlamento e le libertà vennero soppresse. Si è messa così in questione la sua stessa esistenza.

L'istituto monarchico si è affermato, là dove compiva una funzione storica e rendeva un particolare servizio. Che fu dopo il rinascimento di unificazione nazionale, e nell'ottocento di costituzionalismo parla-

mentare. La stessa monarchia era diventata « garante della costituzione », e presidio contro i movimenti rivoluzionari e gli attentati alla libertà. In Gran Bretagna la monarchia adempie anche il compito di unire nel suo simbolo alla madre patria, ed insieme fra loro, i *dominions* e l'Impero. Si prescinde dal fatto che il vero potere regolatore e coordinatore della costituzione è nell'autodisciplina e nel costume del popolo inglese più che in una dinastia (alla cui origine straniera ed alla ignoranza della lingua nazionale alcuni storici hanno attribuito il sistema di gabinetto). Forse, anche se non avesse più un compito, la monarchia sarebbe mantenuta in Gran Bretagna, come la parrucca dei suoi giudici.

In realtà le monarchie vivono in quanto si guadagnano il diritto di vivere; e se non rendono servigi, cadono quali rami secchi. La storia ora va in un altro senso.

Cert'è che storicamente al profilo del re irresponsabile, simbolo di unità in un regime, dove l'esecutivo era effettivamente nelle mani di un capo di governo, designato dal parlamento, è succeduto negli ultimi anni il rilievo più drastico del duce o capo, che impossessatosi del governo, esercita il più diretto potere personale; egli è veramente monarca, senza autentico parlamento e senza vincoli costituzionali. Fase breve; dopo la quale è certo il ripristino delle libertà, nelle forme di un nuovo ordine costituzionale; che dovrà realizzare insieme l'esigenza di governi durevoli ed efficienti. Si tratterà di vedere se il capo dello Stato debba essere un simbolo unitario (quali erano i monarchi costituzionali e l'evanescente presidente della repubblica francese) o piuttosto un capo responsabile anche di governo (come avviene nel regime presidenziale americano), o se sia possibile una figura intermedia.

I poteri ed il loro equilibrio nella sovranità del popolo — Lo schema elementare del costituzionalismo — tratto da Montesquieu — è nella tripartizione e nell'equilibrio dei poteri. Pur non completa ed esauriente, la tripartizione in potere legislativo, esecutivo, giudiziario, ha un valore obbiettivo; e risponde a momenti essenziali della vita di insieme e dello spirito. Non è una distinzione rigida di poteri e di organi; ma piuttosto di funzioni, che si polarizzano e talora si combinano in vari organi. L'equilibrio va inteso non nel senso più semplice della tricotomia dello « spirito delle leggi »; e neppure nel meccanico e complesso giuoco di bilanciare e di contrappesi delle costituzioni Sieyès; ma in un senso più complesso ed elastico, che comprende altre forze, tutte le forze dello Stato, anche sotto aspetti ed in nuove forme odierne.

Non si può prendere alla lettera l'elogio di Montesquieu che « il popolo è ammirevole per scegliere coloro cui deve confidare qualche parte della sua autorità ». Il popolo non sceglie sempre bene; ma la sua funzione è la scelta; (nè qui giova entrare nel dibattito dei costituzionalisti se si tratta di delega di poteri o di selezione dei migliori; che sono due criteri confluenti nella scelta). La funzione di scelta si esercita col voto e soltanto col voto; al di fuori del quale non vi è altro potere legale del popolo.

Più che un potere di per se stesso, il potere del popolo è il presupposto e la base costitutiva, attraverso il voto, di ogni altro potere. Metodo non perfetto; che tuttavia l'esperienza dimostra preferibile agli altri, dove il potere non emana dal popolo; bensì dal diritto d'una dinastia, d'una casta, di un gruppo privilegiato. La sovranità popolare non è diritto naturale, nella concezione astratta d'un tempo; ma esigenza che rispondendo a principi razionali e di giustizia, coincide con una tendenza attuale ed irriducibile della storia. Non diritto innato; ma che si deve guadagnare con la educazione e la conquista di capacità del popolo.

La sovranità, per cui tutti i poteri emanano dal popolo, ha per correlato, e sua forma essenziale, la regolazione dei poteri stessi da parte del popolo. Come la libertà deve essere autodisciplina, così il popolo, per conservarsi libero e sovrano, evitando la tirannide, deve imporre a se stesso limiti e controlli, nelle forme di una libera democrazia.

Il problema è qui; tutti i poteri emanano dal popolo, e l'atto di emanazione deve essere nel tempo stesso autolimitazione del potere del popolo.

Dopo la devastazione più che ventennale ci incombe un'opera faticosa di educazione e di elevazione delle masse popolari. I diritti del popolo devono essere la conquista di ogni ora, che si consolida man mano.

Volontà popolare, cesarismo e monarchia temperata. — Che tutti i diritti emanino dal popolo è formula che si trova anche in carte monarchiche. Si tratta talvolta di volontà implicita, e di voto tacito; talvolta di voto espresso e solenne di parlamento o di plebiscito. La plebiscitaria è la forma su cui si basano anche monarchie cesaree ed assolute; che sostituiscono un solo voto strappato dalla violenza e dall'acciecamiento al « plebiscito di ogni giorno », ed all'esercizio regolare e continuo del diritto di voto secondo la costituzione. La rinnovazione

periodica del voto e delle cariche elettive è condizione di sincerità e di verità dell'« emanazione dei poteri dal popolo ».

Varie forme di emanazione. — Tale emanazione si scorge con maggior evidenza nella formazione del parlamento. Così nella costituzione finlandese: « il potere pubblico appartiene alla nazione rappresentata dalla Camera dei deputati, ecc. ».

Ma « l'emanazione » non si ferma qui. La costituzione estone (del 1936, che dedica al « popolo » un apposito capitolo), dichiara che « il popolo esercita il potere supremo dello Stato mediante i suoi cittadini che godono diritti di voto »; e che « il potere dello Stato si esercita con l'elezione del presidente della repubblica, e l'elezione della Camera dei deputati, l'elezione dei corpi di governo autonomi, ed il *referendum* ».

Questo schema è esatto. Se all'età delle transazioni e nelle costituzioni delle monarchie temperate, poteva sembrare che la sovranità popolare si esaurisse nella nomina del parlamento, così non è negli Stati repubblicani, ove il presidente è eletto dal popolo, e non dal parlamento. Sono due organi e poteri, che hanno eguale origine, e fra essi possono esistere rapporti di divisione di lavoro, di temperamento e di equilibrio; nè — se pur in definitiva si attribuisce una prevalenza di peso al parlamento — questo deve schiacciare ogni altro potere e riassumere in sè solo tutta la sovranità nazionale.

Vi è poi il *referendum*. Prima dell'altra guerra esisteva soltanto in due paesi, in ciascuno dei quali la costituzione ha un profilo speciale. Negli U.S.A. non era previsto dalla costituzione federale, ma da quelle dei singoli Stati. Veniva esercitato in Svizzera con una certa frequenza, così che la repubblica elvetica fu chiamata la terra di elezione del *referendum*. Era la forma tipica dell'iniziativa popolare in materia legislativa. Se un dato numero di cittadini proponeva all'assemblea un argomento di una legge e la proposta non veniva accolta, aveva luogo il *referendum*; dopo il quale, in caso di pronuncia favorevole, l'assemblea doveva redigere il progetto. Si sviluppò poi l'altra forma di un progetto vero e proprio redatto e presentato dall'iniziativa popolare: l'assemblea può fare un controprogetto e render note le sue ragioni al popolo, che decide per *referendum*. Dalle costituzioni e consuetudini cantonali il *referendum* penetrò nelle federali; dove è tuttavia ammesso, finora, solo per le leggi di revisione costituzionale, e non per le ordinarie.

Finita l'altra guerra, l'istituto ebbe una facile e rapida estensione, nel clima di spiegata democrazia. Si cominciò con lo statuto di Weimar,

che: 1) stabili obbligatoriamente il *referendum* nelle revisioni costituzionali; 2) ammise che un decimo degli elettori potesse presentare un disegno di legge ordinaria, completamente redatto; se il Reichstag l'approvava, non occorre il *referendum*; se no il voto favorevole del popolo imponeva l'adozione del disegno; 3) oltredichè la costituzione tedesca prevede il *referendum* sulle leggi, in una serie di casi, per disparità di opinioni: a) tra il presidente del Reich ed il Reichstag (il presidente può entro un mese dalla votazione d'una legge chiedere che sia sottoposto a *referendum*); b) tra maggioranza e minoranza del Reichstag (per le leggi la cui pubblicazione è aggiornata su domanda di almeno un terzo dei membri del Reichstag; ed almeno un ventesimo degli elettori chiede che si ricorra al *referendum*); c) tra Reichstag e Reichrat (se non si mettono d'accordo, il presidente può entro tre mesi ordinare il *referendum*).

Finora si tratta di materia tecnico-legislativa, su cui avviene la pronuncia popolare. Questa assume più spiccata natura politica, quando, indipendentemente da un progetto di legge, sorge conflitto fra il presidente del Reich ed il Reichstag; allora, a richiesta del Reichstag, si fa capo al *referendum*; e se il popolo dà ragione al presidente, il Reichstag è disciolto; in caso contrario il presidente viene revocato.

L'istituto del *referendum* veniva adottato nelle costituzioni dell'altro dopoguerra dall'Austria e dalla Cecoslovacchia, dai paesi baltici, dall'Irlanda, dalla Spagna, dalla Grecia, ecc. Si presentano in vario modo le figure del *referendum* obbligatorio o facoltativo, in tema costituzionale o di legislazione ordinaria, d'iniziativa popolare o in caso di conflitto fra organi dello Stato, tecnico-legislativo e politico, ecc.

Mentre alcune costituzioni consentivano il *referendum* solo per le riforme costituzionali (Lituania, Grecia, Irlanda), altre lo escludevano, prescrivendo invece un'altra procedura di revisione (Cecoslovacchia, Spagna).

La iniziativa popolare era prevista in Spagna, dove il quindici per cento degli elettori poteva presentare alle Cortes un disegno di legge; ed inoltre poteva chiedere che una legge votata dalle Cortes (tranne le leggi più importanti) fosse sottoposta a *referendum*.

In Estonia 25 mila cittadini, in Lettonia un decimo del corpo elettorale, avevano facoltà di presentare all'assemblea un disegno di legge; e, se non era approvato, di imporlo per *referendum*.

Il voto popolare era più spesso previsto in caso di contrasto fra gli organi dello Stato. In Cecoslovacchia, se l'assemblea respingeva un disegno di legge governativo, il governo poteva chiedere sovr'esso il

referendum. In Estonia, ove una legge (erano però escluse le più importanti) venisse aggiornata da un terzo dei membri dell'assemblea, il *referendum* poteva avvenire a richiesta di 25 mila elettori e portava allo scioglimento dell'assemblea, nel caso che il popolo respingesse la legge dall'assemblea votata. In Lettonia, quando la pubblicazione d'una legge votata dal parlamento era aggiornata, a richiesta di un terzo dei membri del parlamento, e per decisione del presidente della repubblica, aveva luogo il *referendum* e la legge veniva annullata, col voto della metà degli elettori. A carattere più nettamente politico il *referendum* si inseriva nel conflitto fra l'assemblea ed il presidente della repubblica che voleva scioglierla; se il voto popolare non gli era favorevole, il presidente doveva dimettersi.

Non occorrono maggiori dettagli sulle caratteristiche dell'istituto del *referendum* che sembrava destinato a vasta applicazione; ma già le ondate di reazione costituzionale lo ridussero (venne abolito in Irlanda); ed ora i paesi del *referendum* hanno, insieme con l'autonomia, perduto la loro costituzione. Che cosa sarà domani? I cenni qui dati mostrano che la figura e la disciplina del *referendum* sono ancora fluide e non ben definite, per varietà di casi e di orientamenti (in alcune costituzioni era obbligatorio, in altre non ammesso per le leggi costituzionali e più importanti).

In sè l'istituto che, specialmente per le sue origini elvetiche, ricorda la democrazia diretta, merita di essere considerato con prudenza, per le novazioni ed i turbamenti che può portare nel processo legislativo e nel funzionamento degli ordini normali della costituzione. Ma può anche, come straordinario ricorso alle fonti della volontà popolare, troncare questioni e risparmiare l'esperimento più macchinoso delle convocazioni elettorali pel rinnovamento della Camera.

In ogni caso non può essere che un istituto ausiliario — non essenziale e basilare — nella nuova costituzione.

IL CAPO DELLO STATO

I SUOI POTERI

Il re in regime parlamentare. — Sparita la figura dei re a poteri assoluti, ed anche quella dei re, che nei regimi detti costituzionali (o pseudo-costituzionali) avevano per organo ausiliario il parlamento, permane nelle poche costituzioni superstiti di Stato monarchico il re che si adatta e funziona in regime parlamentare.

Le formule sono di stile ottocentesco: « il potere esecutivo è affidato al re, che l'esercita per mezzo di ministri ». Così la costituzione 1931 della Jugoslavia (dove tuttavia pei fini di « guardiano dell'unità nazionale » che la corona si riservava di fronte ai separatismi interni, vi fu qualche inclinazione al regime costituzionale). In Romania « il governo esercita il potere del re ». Nella effimera costituzione albanese « il re è il capo supremo dello Stato; possiede tutte le competenze ed i diritti accordati al trono dalla costituzione; e li esercita con l'intermediario dei ministri ».

Il profilo del re, in regime parlamentare, è di un capo irresponsabile dello Stato, che esercita il potere esecutivo mediante un governo responsabile, che egli sceglie in base all'indicazione di fiducia del parlamento. È la concezione classica di Prevost Paradol, che fu trasportata dal re al presidente nella repubblica francese, e nella maggior parte degli Stati repubblicani d'Europa. Sta in contrapposto al « regime presidenziale » degli Stati Uniti d'America, dove il presidente assume ed esercita personalmente il potere esecutivo, per mezzo di ministri che dipendono da lui e non hanno contatto col parlamento; nè vi è un « sistema di gabinetto ».

Il sistema di gabinetto. — Questo sistema, che venne fuori spontaneamente dalla prassi inglese — e che incarna e rende possibile il regime parlamentare, col gabinetto basato sulla fiducia del parlamento — sembrò soluzione per più aspetti felice, ed anche elegante; perchè

toglieva il distacco fra potere legislativo ed esecutivo. Era un sistema sorto e più adatto a tempi tranquilli, come l'ottocento, ma resta pur ora in vita.

Si risale con esso al capo dello Stato per la attribuzione suprema del potere esecutivo; aggiungendo che lo esercita per mezzo del gabinetto o consiglio dei ministri. Da notare che mentre in alcune costituzioni (ad esempio la lituana) è detto che « il governo è composto del presidente della repubblica e del gabinetto dei ministri », in altre invece (ad esempio la portoghese) « il governo è composto del presidente del consiglio dei ministri e dei ministri ». In questa differenza vi è forse più che una sfumatura. L'istituto del capo dello Stato sembra staccarsi e mettersi al di sopra del potere esecutivo e del governo. Viene in luce piuttosto il profilo di « autorità suprema dello Stato, che coordina l'attività degli organi pubblici superiori » (come nella costituzione polacca).

Figura evanescente del capo dello Stato. — Vero è che nelle tendenze dell'altro dopoguerra alla « paura » dell'esecutivo ed al suo « disarmo », perchè non soffocasse il parlamento, venne accentuata la sotmissione del governo alle camere, e d'altro lato la figura del capo dello Stato diventò sempre più evanescente sul modello francese. La costituzione estone del 1920 sopprimeva senz'altro l'istituto del capo dello Stato. Rivisse nella successiva del 1936 (quella da cui ordinariamente citiamo); che, si è notato varie volte, è una delle più complete ed espressive delle costituzioni nuove; « il presidente della repubblica, capo dello Stato, incarna l'unità del potere dello Stato, è il rappresentante dello Stato, veglia alla integrità esteriore ed alla sicurezza interna dello Stato, prende cura del benessere generale del popolo, mantiene l'ordine legale ». Con che appunto si colorisce il compito superiore del capo dello Stato, mentre poi è detto che « il potere esecutivo è esercitato dal governo ».

SCELTA E CARATTERISTICHE DEL CAPO DELLO STATO

Modi di elezione del capo dello Stato. — Il presidente della repubblica è:

- 1) eletto dal parlamento (il che ribadisce la struttura del regime parlamentare);
- 2) oppure dal popolo; a) per suffragio indiretto; oppure b) diretto.

È eletto dal parlamento, come nella costituzione francese, in quelle più recenti di Cecoslovacchia, Turchia, ecc.

Un metodo misto e composto di elezione è nella costituzione spagnola, secondo la quale il presidente è nominato dai deputati delle Cortes, insieme a delegati speciali del popolo, in numero eguale a quello dei deputati.

L'elezione è popolare, ma di secondo grado — come negli U.S.A. — in Finlandia, dove ha luogo da parte di 300 elettori; in Lituania, dove è compiuta da « rappresentanti speciali della nazione », ecc.

Il metodo dell'elezione diretta a suffragio universale, fu introdotta con la costituzione tedesca di Weimar; ed è seguito in Irlanda, Portogallo, ecc.

Così anche in altri paesi, però con qualche complicato ritocco per la designazione dei candidati. In Estonia il popolo sceglie fra tre candidati, designati uno dalla camera dei deputati, un altro dal consiglio nazionale o senato, un terzo dall'assemblea dei delegati degli enti locali. Nella costituzione polacca il candidato alla presidenza viene designato da un'« assemblea di elettori », composta dei presidenti del senato, della dieta, del consiglio dei ministri, della corte suprema, del capo delle forze armate, e dei « 65 cittadini più degni di cui due terzi designati dalla dieta ed un terzo dal senato »; il presidente della repubblica, di cui spira la carica, ha diritto di indicare un altro candidato; e se esercita questo diritto, la scelta spetta al popolo per suffragio universale.

Un caso a sè, che attiene alla elezione indiretta è quello della costituzione austriaca; secondo la quale il presidente è eletto da tutti i borgomastri, in base alla proposta di tre candidati fatta dall'assemblea federale.

Due tipi di capo dello Stato. — Se dalle minuzie delle norme scritte nelle costituzioni cerchiamo di elevarci ad una considerazione sintetica e penetrante nella sostanza dei problemi, vediamo delinearsi due tipi di capo dello Stato. Contrapponendone le espressioni estreme, abbiamo da un lato una figura di capo, cinto dall'aureola dell'irresponsabilità, che è quasi il « simbolo » dello Stato, lo « personifica »; ne riassume e rappresenta l'unità. D'altro lato abbiamo, negli U.S.A., chi è effettivamente capo del potere esecutivo, ed anzi direi di tutto il potere attivo, perchè non si limita ad eseguire le leggi ma ha l'iniziativa e conduce in tutti i campi l'azione dello Stato.

Il timore verso il regime presidenziale di tipo americano è vivo

nel nostro continente, soprattutto per l'ombra del cesarismo napoleonico. Di qui una certa ripugnanza ad ammettere pel presidente della repubblica l'elezione popolare con le sue analogie plebiscitarie; e l'inclinazione alla nomina da parte del parlamento, che si addice e combina col regime parlamentare.

A questo regime non si può rinunciare; e resta fermo che il governo deve aver la fiducia del parlamento; ma ciò non implica che sia una semplice « commissione parlamentare » come vorrebbe Kelsen, e che il presidente debba essere eletto dal parlamento.

Nè conviene identificare le attribuzioni del capo dello Stato con le funzioni del governo. È bene che il governo risulti da una combinazione di scelte del capo dello Stato e del parlamento. Anche per tale riguardo il capo dello Stato deve stare al di sopra del governo. Ma non può avere soltanto un compito simbolico e decorativo, riducendosi ad una « finzione » giuridico-costituzionale. Bisogna rafforzare i suoi poteri, e farne effettivamente un organo regolatore degli altri organi. Per dargli autorità e forza e per non farlo dipendere dal parlamento, occorre che attinga la sua designazione dal popolo, alla pari di ciò che avviene per le camere elettive. Non vanno dimenticate le preoccupazioni e le vigili cautele perchè un capo dello Stato eletto dal popolo non soffochi il parlamento e le libertà. Il pericolo non è soltanto qui, ed uno Stato libero si difende contro le dittature ed i colpi di mano non con la debolezza dei suoi governi, ma con la loro solidità e la loro forza legale. È sintomatico che oggi, dalle stesse correnti democratiche, si elevi l'invocazione ai governi forti e vitali. Alla decadenza ed alla rovina della Francia ha molto contribuito l'instabilità e la incertezza dei suoi governi a ripetizione; ed il fatto che dalla presidenza della repubblica vennero allontanate le personalità più vigorose, chiamandovi invece le più scolorite ed insignificanti.

La figura del capo dello Stato, che nelle monarchie temperate e parlamentari va più spesso in seconda linea, e pesa meno del capo del governo, acquista rilievo in regime repubblicano; dove, non avendo il prestigio tradizionale ed ereditario dei re, deve chiedere al valore personale l'autorità di esercitare il supremo compito coordinatore dei congegni statali.

Alla posizione meramente « simbolica » va sostituita quella di un capo dello Stato, non responsabile dei singoli atti del governo, ma responsabile dell'esercizio dei compiti che gli spettano, per promuovere gli interessi nazionali, e per difendere contro ogni minaccia la costituzione e le libertà.