

CAPITOLO I

NOZIONI SULLE FORME DI STATO

§ 1 - CENNI INTRODUTTIVI

SOMMARIO: 1. Forme di governo e forme di Stato. — 2. Varie possibili distinzioni riguardo alla forma di Stato: « immanentistiche » e « trascendenti », « gentilizie », e « territoriali ». — 3. Segue: forme « privatistiche » e forme « pubblicistiche ». — 4. Segue: distinzioni in base al regime politico. — 5. Segue: forme « unitarie » e forme « composte ». — 6. Fasi dell'evoluzione statale: la formazione dello Stato moderno.

1. — Oggetto principale di questo corso è quello dello studio delle forme di governo, termine con il quale si indica il modo con cui le varie funzioni dello Stato sono distribuite ed organizzate fra i diversi organi costituzionali. L'analisi relativa sarà condotta analizzando il loro concreto modo d'atteggiarsi nella evoluzione storica e nel diritto comparato.

Occorre però sottolineare anzitutto che il problema delle « forme di governo » non può essere considerato in maniera del tutto staccata da quello delle « forme di Stato », termine usato a designare il modo in cui lo Stato risulta strutturato nella sua totalità, ed in particolare come si atteggiavano i rapporti fra gli elementi costitutivi del medesimo. Ciò appare evidente se si considera che la « forma di governo » riguarda un particolare settore della struttura totale dello Stato, e che perciò quest'ultima condiziona profondamente il modo di essere della prima. In sostanza il problema della « forma di governo » e quello della « forma di Stato » rappresentano i due aspetti di un unico fondamentale problema: quello che attiene al modo di essere del rapporto tra Stato-autorità e Stato-società: se si rivolge l'attenzione alle forme di Stato si considera l'aspetto finalistico del

suddetto rapporto, mentre se ne considera principalmente l'aspetto « strumentale » qualora l'attenzione sia rivolta alle forme di governo.

I due concreti quindi, ed i corrispettivi ordini di problemi, possono essere distinti ai fini di una loro migliore analisi scientifica, senza però dimenticare che essi non sono realmente distinti nella concretezza dei singoli Stati. La riprova di ciò si ha se si rileva che due Stati possono avere una forma di governo formalmente identica ma sostanzialmente diversa appunto perché la loro struttura complessiva s'incentra su fini differenti o addirittura contrastanti. Ad esempio, si falsebbe la realtà delle cose se si dicesse che la forma di governo repubblicana di uno Stato comunista è identica alla forma di governo anch'essa repubblicana di uno Stato liberale: si tratta infatti di due Stati che hanno fini profondamente diversi, tali da influenzare il concreto modo di essere della reciproca forma di governo, anche quando la definizione formale di questa sia la stessa.

Se stretto è il legame tra forma di Stato e forma di governo, e se le forme di governo debbono essere analizzate nella loro concretezza, è ovvio che ci si proponga di studiare solo le forme di governo dello Stato moderno: infatti non è possibile analizzare una data forma di governo in tipi di Stati ormai scomparsi nel corso dell'evoluzione storica perché ciò significherebbe avvicinare fenomeni e problemi che non sono paragonabili.

Pertanto, prima di affrontare nel merito il problema delle forme di governo è necessario premettere alcuni cenni a proposito delle varie forme di Stato, perché solo se inquadrate nel concreto modo di essere di queste ultime esse svelano la loro reale fisionomia ed il loro esatto significato. In via del tutto eccezionale, una data forma di governo può presentarsi dissociata da una data forma di Stato come nel caso di forme di governo adottate in via di espediente contingente e perciò non intrinsecamente collegate con la struttura globale dell'ordinamento: un esempio ci è offerto dall'ordinamento francese del 1875 nel quale la forma repubblicana venne adottata perché le forze politiche sostenitrici della monarchia non riuscirono a superare il disaccordo che le divideva e di conseguenza permisero che prevalessero i sostenitori della repubblica con lievissimo scarto di maggioranza.

Ma, astrazione fatta per casi del genere, una forma di governo, specie negli Stati democratici contemporanei, viene adottata in quanto rappresenti un aspetto essenziale della struttura globale dello Stato

ed una condizione necessaria per la realizzazione dei suoi fini fondamentali: come esempio potrebbe essere indicato l'attuale ordinamento italiano, nel quale la forma repubblicana è talmente connessa con la relativa forma di Stato che il suo mutamento implicherebbe una radicale alterazione dell'ordinamento nel suo complesso; appunto per tale ragione l'art. 139 Cost. italiana esclude che la forma repubblicana possa essere soggetta a revisione costituzionale.

2. — Dedicando un cenno sommario alle forme di Stato, deve ricordarsi che esse rappresentano categorie storiche e non categorie logiche, di valore assoluto: esse infatti si ricostruiscono partendo dai dati offerti dagli ordinamenti concretamente esistenti e basandosi sugli elementi comuni od analoghi che essi — pur nella varietà delle situazioni e nella particolarità delle realizzazioni — presentano: in tal modo è possibile risalire a determinate figure tipiche alla luce delle quali deve, in sede scientifica, essere analizzato il singolo concreto ordinamento. Analogamente condizionate alle concrete realizzazioni sono le forme di governo.

L'unica distinzione di natura logica e quindi fornita di valore assoluto potrebbe essere quella tra forme *immanentistiche* e forme *trascendenti*: nelle prime viene ad effettuarsi una immedesimazione fra titolari e destinatari del potere di comando, nelle seconde, invece, una assoluta separazione, in modo che chi comanda trascende il gruppo su cui egli fa valere il suo potere e non è da esso in nessun modo limitato. Si tratta di una distinzione che, nella sua assolutezza, non può avere riscontro nella realtà: infatti si verificherà, in via di fatto, soltanto una *relativa* trascendenza o una *relativa* immanenza. Ad esempio non è mai stato realizzato, né potrà esserlo, un principio monarchico il quale non sia in una certa misura condizionato e limitato dall'esistenza di altri centri d'autorità diversi dal sovrano, come mai è esistita, né potrà esistere, una democrazia assoluta (perché nell'ambito di ogni democrazia il principio maggioritario implica un certo quale distacco tra gli organi autoritari, che sono espressione della maggioranza, ed il complesso dei singoli cittadini).

Tornando alle forme di Stato è da ribadire che esse possono venire distinte in base ad elementi che hanno una reale rispondenza nella realtà concreta: uno di questi elementi riguarda il fattore aggregativo esistente fra il gruppo sociale e lo Stato. In un primo tipo di Stato tale fattore aggregativo è rappresentato dall'appartenenza ad

un determinato gruppo familiare; ci si riferisce cioè allo « Stato gentilizio » nel quale l'appartenenza ad esso era fondata sulla comune discendenza da un unico capostipite: a questi le varie « gentes » si ricollegavano per un vincolo di sangue; gli elementi costitutivi del gruppo sociale (cioè le *gentes*) formavano uno stato che appunto risultava fondato sulla comune discendenza.

Nel corso dell'evoluzione storica, allo Stato gentilizio si sostituì un nuovo tipo in cui il fattore aggregativo è rappresentato dalla residenza su un dato territorio: l'appartenenza del singolo membro del gruppo allo Stato in tal caso è necessitata, in quanto si determina automaticamente dal suo collegamento stabile su un dato territorio. È interessante notare come in epoca recente si sia tentato di realizzare un tipo di Stato in cui risultassero fusi i fattori tipici dell'ordinamento gentilizio e dell'ordinamento territoriale: questo è quanto si propose il nazismo, che volle unire il principio territoriale con il principio razziale, con l'intento di raggiungere in tal modo l'omogeneità sociale del gruppo che costituisce lo Stato. Ma, a parte ogni altra considerazione, l'elemento razziale era di natura troppo evanescente e mitica per poter rappresentare il mezzo adatto a conseguire lo scopo suddetto.

Proprio l'inconsistenza, e il corrispondente fallimento di tentativi ibridi come quello nazista, dimostra la reale fondatezza della distinzione fra Stato *gentilizio* e Stato *territoriale*.

3 — Nell'ambito degli Stati territoriali occorre però accennare ad ulteriori distinzioni. La principale è quella fra Stato a regime patrimoniale-privatistico e Stato a carattere politico-pubblicistico. Nel primo caso la appartenenza del territorio allo Stato è basata sul diritto di proprietà che il « Signore » vanta nei confronti di detto territorio, e quindi su un titolo giuridico squisitamente privatistico; in tal caso lo Stato non ha carattere di ente politico (cioè non si propone una molteplicità di fini in vista della realizzazione di un bene comune, che varia a seconda dei tempi e delle situazioni), preoccupandosi il Signore soltanto della conservazione materiale del territorio che è in sua proprietà, e non della soddisfazione degli interessi dei gruppi sociali esistenti su di esso. In ogni caso, anche per le attività esplicite dal Signore allo scopo di mantenere un minimo di ordine nell'interno del feudo (sulla base di norme prevalentemente

consuetudinarie), nessun diritto i sudditi potevano vantare, né far valere contro di lui.

Lo Stato a carattere pubblicistico si pone invece come ente politico, perché non si preoccupa soltanto della materiale conservazione del territorio e di un minimo di sicurezza fra i soggetti in esso esistenti, ma anche della soddisfazione di una serie di bisogni del gruppo sociale in vista del raggiungimento di fini collettivi.

4. — Nell'ambito di tale tipo di Stato possono essere suddivisi un'altra serie di tipi a seconda del « regime politico » adottato o « della costituzione materiale » che ne rappresenta il fondamento (solo per ragioni terminologiche e per esprimere due aspetti di uno stesso fenomeno si potrebbe attribuire ai due concetti un significato diverso: il « regime » dovrebbe indicare il complesso dei fini fondamentali dello Stato, mentre la « costituzione materiale » dovrebbe indicare le forze politiche che ne sono alla base: in realtà i due termini indicano la stessa cosa perché le forze politiche presuppongono i fini dei quali sono portatrici, ed i fini fondamentali presuppongono le forze capaci di imporli e realizzarli).

5. — Le forme di Stato possono anche essere distinte, da un punto di vista diverso da quelli finora detti, in *unitarie* e *composte*: in relazione a tali due forme l'elemento distintivo è rappresentato dal fatto che esistono Stati formati da una molteplicità di Stati: e perciò aventi a proprio elemento costitutivo una serie di Stati-membri. Occorre però notare che la suddetta distinzione è possibile solo qualora si ammetta che la sovranità dello Stato composto possa coesistere con la sovranità degli Stati membri (alcuni invece negano tale possibilità sostenendo: o che enti veramente sovrani sono solo i singoli Stati membri — cosicché non di Stato composto dovrebbe parlarsi, ma di semplice unione di Stati — o viceversa che ente sovrano è soltanto lo Stato centrale e non i singoli Stati-membri — cosicché dovrebbe parlarsi solo di Stato costituzionalmente decentrato in cui gli Stati-membri anziché veri Stati sono enti derivati, non originari). La suddetta distinzione è di natura tale che è comparabile con le varie forme di Stato prima accennate: per tale ragione, oltre che per i dubbi relativi alla sua consistenza, non ci occuperemo di essa e ci limiteremo ad approfondire l'analisi di quelle figure di Stato cui si è fatto cenno quando si sono proposti i criteri di distin-

zione precedentemente detti: tali ipotesi, infatti, sembrano esaurite le varie forme di Stato quali si sono storicamente realizzate e dalle quali le varie forme di governo sono state profondamente influenzate.

6. — Dall'evoluzione storica dell'ordinamento statale si possono cogliere elementi che sembrano confluire in certe regolarità di manifestazioni che giovano a facilitarne la comprensione: alla base di ogni forma concreta di Stato si rivela una cospirazione di forze tendenti a creare un'unità omogenea; ma ogni forma che tende a stabilizzare tale unità, nel momento stesso in cui riesce ad affermarsi, porta in sé i germi della propria dissoluzione; quando questa si verifica, sulle rovine dell'esperienza conclusa si producono nuovi tentativi per ricostituire una nuova unità in base a nuove diverse forme. E tale processo continua quasi con una regolarità ciclica.

Tenendo conto di tale legge, noi ci proponiamo di considerare specificamente le forme di Stato dell'epoca moderna: intendendo per tali le varie forme nelle quali si è espresso il tentativo di ricostituire l'unità dell'ordinamento statale dopo la sua crisi provocata dalla dissoluzione dell'impero romano. Le cause di tale dissoluzione furono molteplici e profonde, e fra esse appare in primo luogo il fattore religioso, rappresentato specialmente dal sorgere del cristianesimo (alla base della dottrina cristiana c'è infatti l'affermazione del valore assoluto della persona umana, e tale principio tende a tradursi in realtà concreta attraverso l'organizzazione della Chiesa, anche e specialmente contro uno Stato che si basava sul presupposto della perfetta coincidenza ed integrazione dell'elemento « civile » con l'elemento « religioso »). In secondo luogo la crisi dell'organizzazione politica dell'impero romano fu provocata dalle invasioni barbariche che via via la privarono dei mezzi e degli strumenti concreti necessari allo svolgimento delle sue funzioni.

Non appena, sotto la spinta dei suddetti fattori, si dissolve o cessa da ogni reale funzione l'apparato centrale di governo, i centri urbani si dissolvono, i commerci scompaiono, l'economia si concentra in quella agricola e diviene economia d'uso. I ceti che compongono la società sulla quale l'impero romano si basava, sono costretti a provvedere in modo autonomo alla difesa dei propri interessi e bisogni, ma, così facendo, portano alle estreme conseguenze il processo di frammentazione e di dissoluzione.

§ 2 - L'ORDINAMENTO A « REGIME PATRIMONIALE ».

SOMMARIO: 7. Aspetti privatistici del « regime patrimoniale ». — 8. Segue: il suo « pluralismo sociale ».

7. — I primi riusciti tentativi di ricostituire unità — anche se solo parziali e limitati — non possono provenire che dai capi militari, gli unici che dispongono della forza materiale per impossessarsi di un determinato territorio, acquistando così i mezzi necessari per fare valere il proprio potere. Ma la natura di tali tentativi è tale da condurre ad una struttura di carattere privatistico e patrimoniale: il conquistatore dispone dei propri territori a titolo di proprietà privata e quindi non si cura degli interessi collettivi dei gruppi sociali su di essi esistenti: egli è portato a considerare i membri di tali gruppi come cose, ed a preoccuparsi soltanto di difendere verso l'esterno il suo privato dominio. Anche le forme di organizzazione giuridica che esorbitano dall'ambito della signoria feudale risultano intrinsecamente condizionate dalla natura privatistica del rapporto che sta alla base della struttura giuridica della società: l'associazione dei vari feudatari facenti capo al feudatario maggiore (cioè al così detto sovrano) non implica un'organizzazione unitaria a carattere « politico », ma il mezzo per perseguire solo il fine comune che riguarda la difesa verso l'esterno. Il principio privatistico proprio del *diritto reale* predomina, e lo riscontriamo anche, ad esempio, per ciò che riguarda l'attribuzione degli uffici: infatti le cariche si fanno coincidere con il possesso fondiario e gli uffici vengono assegnati solo a colui che goda di titoli di possesso su determinati beni materiali (è questo un principio che sopravvive tuttora nell'organizzazione della Chiesa Cattolica, dove l'« officium » è connesso al « *beneficium* », dove cioè l'attribuzione di una data funzione (in senso lato) pubblica ha come correlativo l'attribuzione di quei beni la cui rendita possa assicurare al titolare della funzione i mezzi per esercitarla).

Tenendo presente l'importanza e l'estensione che i rapporti di natura privatistica assumono nell'ambito dell'organizzazione giuridica succeduta alla dissoluzione dell'impero romano, bisogna notare come tale organizzazione non possa essere qualificata un vero e proprio Stato. Più che di « forma di Stato » *patrimoniale*, deve parlarsi di ordinamento giuridico a *regime patrimoniale*. Non può parlarsi di

CAPITOLO VII

LA FORMA DI GOVERNO IN ITALIA

Sommario: 1. Ordine dell'esposizione. — 2. Cenni sulla forma di Stato introdotta dalla Costituzione del 1947. — 3. I problemi organizzativi di uno Stato pluralista. — 4. La forma parlamentare monistica. — 5. Il Presidente della Repubblica. — 6. La Corte costituzionale. — 7. Il sistema dei partiti. — 8. Cenni sul funzionamento pratico del sistema.

1. — L'esame compiuto dei criteri di classificazione delle forme di governo e quello comparato di alcune delle principali configurazioni da esse assunte nel mondo contemporaneo deve essere completato con una breve analisi delle istituzioni dello Stato italiano, da compiere sotto il duplice riguardo, della struttura risultante dalla normativa costituzionale del 1947 e dell'effettivo suo concretarsi nella prassi instauratasi in questo primo venticinquennio di sua applicazione.

Quest'esame dovrà essere preceduto da una schematica raffigurazione della forma di Stato, rendendosi ciò necessario in primo luogo ai fini della comparabilità del nostro assetto di governo con quelli di altri Paesi che, pure analoghi per i loro aspetti formali, ne divergono sostanzialmente perché inseriti in un contesto socio-politico radicalmente diverso in relazione ai fini perseguiti ed al sistema dei rapporti fra Stato e cittadini e di questi tra loro. In secondo luogo per potere rendersi conto della idoneità della forma di governo a soddisfare le esigenze postulate dalla forma di Stato.

2. — Il tipo di Stato verso il quale si è indirizzato il nostro costituente è quello che si suole qualificare con il nome di « Stato sociale », e che risulta dalle caratteristiche sommariamente ricordate nella prima parte. Ma mentre non si è seguito l'esempio di altre costituzioni che hanno espressamente richiamato la detta formula

qualificatoria, viceversa si è avuto cura di enunciare anzitutto una serie di statuizioni riguardanti i presupposti e le condizioni necessarie per potere conferire una solida base all'assetto democratico, di dare atto poi della sussistenza di situazioni dell'attuale realtà sociale in contrasto con detta esigenza, di predisporre infine una serie di congegni e di misure indirizzate allo scopo di fare venire meno tale contrasto. Come si è detto, la democrazia è da considerare forma di Stato perché non si esaurisce nella mera struttura del governo ma involge l'intero sistema dei rapporti intersubiettivi e dei modi della correlazione fra società e Stato. Poiché la democrazia, prima che ordine giuridico, è fatto di coscienza e di costume, si rende necessario, insieme ad una convinta adesione ad essa, un'attiva e consapevole partecipazione dei singoli alla vita della collettività svolgendo secondo una libera dialettica che non riuscirebbe efficiente se non fosse realizzato un duplice postulato: quello personalista richiedente il rispetto della dignità dell'uomo, quali che siano le condizioni di ciascuno, e l'altro solidarista che esige l'adempimento dei doveri richiesti dall'essere tutti legati ad una stessa sorte, a bisogni comuni, richiedenti la comune cooperazione. Esigenze queste che, a loro volta, presuppongono una sostanziale omogeneità del tessuto sociale, quale può venire conseguita con la realizzazione di una eguaglianza sostanziale, da intendere non già nel senso del disconoscimento delle fatali disuguaglianze della natura, bensì nell'altro della predisposizione delle condizioni necessarie per consentire a ciascuno il libero dispiegarsi di tutte le capacità in lui racchiuse, e di ricevere poi i riconoscimenti e le retribuzioni corrispondenti al suo rendimento sociale. Ciò conduce a porre come principio generale di valutazione e supremo criterio retributivo il lavoro, nel quale si afferma la personalità di ognuno e si effettua il suo contributo al bene comune e pertanto richiede insieme il dovere del lavoro e il diritto a quel lavoro meglio idoneo alle naturali capacità.

Il profondo significato, spesso disconosciuto, da attribuire alla solenne proclamazione dell'art. 1, che pone il lavoro quale fondamento della Repubblica democratica si coglie pienamente quando si pensi che sua funzione è di stabilire che nel mondo contemporaneo la composizione del corpo sociale in armonica ed omogenea unità si ottiene quando si assuma a principio esclusivo di valutazione e a supremo criterio retributivo l'attività lavorativa attraverso cui ciascuno sia messo in condizione di concorrere al progresso materiale

e spirituale della società secondo le sue naturali capacità.

Il conseguimento dell'omogeneità sociale dal lavoro così inteso, non solo richiede che sia garantito a tutti il diritto al lavoro ed importa il dovere corrispondente di prestarlo, ma esige altresì una serie di interventi statali diretti, per una parte, ad eliminare situazioni di privilegio non corrispondenti al rendimento sociale, o il godimento di rendite monopolistiche e parassitarie, e, per l'altra, a rimuovere gli impedimenti che, nell'attuale realtà del paese, rendono difficile a tanta parte della popolazione il pieno spiegarsi delle capacità in ciascuno riposte. Correlativamente esso tende a promuovere oltre che indirizzare la politica economica nel senso di promuovere la massima occupazione, elevare la posizione del lavoro subordinato nelle imprese, così da consentirgli una qualche partecipazione nella gestione delle medesime, ed in tal modo realizzare una democrazia sociale parallela a quella politica.

Se il principio personalista importa il rispetto della proprietà e dell'iniziativa privata, quello solidarista, a sua volta, esige che esse rimangano condizionate al soddisfacimento dell'utilità sociale ed altresì che si realizzi una loro armonica cooperazione con le imprese nazionalizzate e con quelle a partecipazione statale, pure previste dalla Costituzione quando si palesino meglio adeguate delle altre alla soddisfazione dell'interesse generale.

L'imposizione di limiti all'attività economica pubblica e privata pel conseguimento di tali finalità e l'esercizio dei controlli ad essi correlativi non potrebbero riuscire proficui se non fossero guidate da una programmazione, cioè da una predisposizione da parte dello Stato di criteri ed indirizzi della politica economica necessari ad ottenerne il massimo rendimento.

3. — Si è fatto già altra volta osservare quanto complessi si rendano i problemi di organizzazione presentarsi da uno Stato, che, mentre assume su di sé una estesa mole di poteri, di intervento e di direzione, nel settore economico, voglia rimanere fedele al principio democratico. Se, da una parte, occorre assicurare alla direzione politica stabilità, saldezza, rapidità di azione, nonché il tecnicismo (con riferimento al quale si è coniato il termine « tecnodemocrazia ») necessari ad assicurarle il massimo di rendimento, occorre, dall'altra, non solo contrastare al pericolo cui la conservazione delle libertà sarebbe esposta in correlazione ad un eccessivo concentramento del

potere autoritario, ma altresì perfezionare gli strumenti del concorso del popolo alle decisioni politiche, affinché risulti meglio assicurata la loro concordanza con gli effettivi interessi del Paese. Ciò comporta, oltreché l'ampliamento dei rimedi di carattere giurisdizionale diretti a salvaguardare i diritti fondamentali, l'attuazione di un assetto pluralistico che dia vita ad un largo decentramento di funzioni, da affidare alla gestione di nuclei territoriali minori, e valorizzi i gruppi organizzati rappresentativi dei maggiori interessi collettivi. Dal che poi discende l'ulteriore, più grave problema della coordinazione fra siffatto pluralismo delle attività degli enti e dei gruppi e le esigenze unitarie, che non può altrimenti risolversi se non predisponendo nuovi, più perfezionati canali di comunicazione fra le attività medesime e lo Stato.

4. — Si tratta ora di vedere quali siano le strutture organizzative predisposte dal costituente configuranti la forma di governo, quanta idoneità sia loro da riconoscere ad assicurare una congrua e tempestiva attuazione dei compiti statali, per la soddisfazione delle esigenze di trasformazione dell'assetto sociale ad essi collegate, infine se ed in quanta parte il concreto spiegarsi della prassi sia riuscito ad uniformare l'attività dello Stato agli imperativi costituzionali.

Il regime voluto attuare è quello parlamentare monistico maggioritario. È monistico perché concentra la funzione di indirizzo politico nel Governo che deriva la sua investitura dalla fiducia — quale risulta conferita dal voto favorevole della maggioranza formata dal partito vittorioso nelle elezioni o dai partiti di coalizione quando nessuno abbia singolarmente raggiunto il voto della metà più uno degli elettori — del Parlamento con l'approvazione del programma da parte di ciascuna camera quale viene enunciato dal Presidente del Consiglio dei Ministri, investito della carica dal Capo dello Stato. Il Parlamento è eletto a suffragio universale sulla base di liste di partito e si divide in due Camere poste in posizione di parità tra loro, aventi la stessa durata di cinque anni e costituite entrambe sulla base di sistemi elettorali i quali poggiano sostanzialmente sullo stesso principio proporzionalistico, differenziandosi per elementi che, sotto l'aspetto dell'effettivo funzionamento, si possono considerare marginali. Infatti quello adottato per la Camera è a liste concorrenti, integrato con l'attribuzione ai vari partiti, attraverso liste nazionali, dei seggi non coperti con lo scrutinio nelle singole circoscrizioni mediante l'utilizzazione dei « re-

sti », dei voti cioè non utilizzati in detto scrutinio. L'altro pel Senato ha carattere misto, uninominale e proporzionale, ma in realtà è con quest'ultimo che si copre la quasi totalità dei seggi, data la difficoltà che i candidati nei collegi uninominali raggiungano il 65% dei voti richiesto per l'elezione in essi. Sicché le due Camere rispecchiano gli stessi schieramenti di partito, il che, se da un lato riesce ad evitare conflitti di fondo tra le medesime, presenta poi il risvolto negativo di svuotare in parte la ragion d'essere del bicameralismo, tendenzialmente rivolto ad arricchire la rappresentanza politica attraverso l'impiego di canali fra loro diversi per far più compiutamente giungere allo Stato la voce delle varie forze sociali operanti nel Paese. Il regolamento del rapporto fiduciario Parlamento-Governo si ispira ai già ricordati criteri di razionalizzazione, allo scopo ad essi inerente di preservare da un'eccessiva instabilità della direzione politica. Così è prescritto che il voto contrario su singole proposte di legge governative non inducono l'obbligo di dimissioni del governo proponente (ma lo imporrebbero invece se il governo potesse sulla sua proposta la questione di fiducia, sulla quale si vota per appello nominale). È inoltre disposto che, quando venga in esame come questione a sé stante la revoca della fiducia al governo in carica, occorra la presentazione di una mozione da parte di almeno un decimo dei componenti della Camera, da sottoporre a discussione solo dopo almeno tre giorni dalla sua presentazione. Rientrano anche nelle finalità di razionalizzazione gli istituti congegnati dai nuovi regolamenti parlamentari che potenziano la figura dei Presidenti dei Gruppi parlamentari, nel senso di consentire loro l'esercizio di competenze prima affidate solo a singoli membri e di chiamarli a far parte di un nuovo organo, « la conferenza dei Presidenti », cui è affidata la programmazione dei lavori, che appare tanto più necessaria quanto maggiore diviene la loro mole.

Il rapporto fiduciario che lega il Governo al Parlamento (che impone al Governo nominato dal Capo dello Stato di presentarsi entro 10 giorni al Parlamento per chiedere la fiducia ed impone l'obbligo delle dimissioni quando essa sia negata, salvo il caso di scioglimento delle Camere, di cui si parlerà) è predisposto in modo da conferire al primo la figura non già di organo esecutivo della volontà del secondo (che postulerebbe una forma assembleare), bensì di organo direttivo, come risulta anche dall'art. 95 che affida al Presidente del Consiglio la direzione e la connessa responsabilità

della politica generale, ciò che richiede la sua preminenza nei confronti non solo dei membri del gabinetto (che sono scelti dal Presidente stesso dopo l'incarico conferitogli di formare il governo) ma anche della maggioranza che lo sostiene. E non a torto si è detto che, se le norme avessero trovato esatta ed intera applicazione, il sistema si sarebbe potuto svolgere nel senso di dar vita al regime parlamentare detto « a primo ministro » o « a cancellierato ». La posizione assegnata al Governo fornisce la ragione della disciplina della funzione legislativa (più diretta esplicazione della direzione politica) nel senso: a) di concentrare nel Governo (tendenzialmente in modo esclusivo se si facessero valere le esigenze logiche del sistema) l'iniziativa legislativa: b) di far ricorso alla delegazione legislativa in misura tanto più vasta quanto più si accresce la complessità ed il tecnicismo della normazione coperta dalla riserva di legge; c) di consentire al Governo, in casi di necessità e di urgenza, l'emaneazione di decreti-legge, soggetti però, a pena di decadenza, ad una rapida conversione in legge. Non altera sostanzialmente il quadro del regime parlamentare l'introduzione operata dalla Costituzione di istituti di democrazia diretta ed in particolare del *referendum* abrogativo, istituto che, se è di per sé di difficile e perciò raro impiego, tanto più risulta ostacolato dalla legge che lo ha di recente disciplinato in modo da rendere eccezionale il ricorso ad esso.

5. — Passando a considerare il Presidente della Repubblica è anzitutto da menzionare il modo della sua elezione, effettuata a scrutinio segreto dalle due Camere riunite, con il concorso di tre delegati per ogni Regione, per la quale si richiede la maggioranza di 2/3 o la maggioranza assoluta se i primi due scrutini risultino infruttuosi.

Il ricorso a questo metodo di elezione che fa del Presidente un organo di derivazione popolare solo indiretta, nonché la maggioranza qualificata richiesta ubbidiscono all'intento di conferire ad esso una posizione *super partes*, escluso dalla partecipazione diretta all'attività di indirizzo politico e fornito di poteri sulla medesima di mera influenza morale, nonché di garanzia delle condizioni necessarie ad assicurare la regolarità e la continuità di svolgimento. Se, dal punto di vista formale, tutti gli atti presidenziali richiedono la controfirma di un ministro, occorre discriminare, secondo un criterio sostanziale, quelli fra essi che, corrispondendo alla funzione propria del Presi-

dente, sono imputabili alla sua autonoma decisione (risolvendosi l'intervento del ministro controfirmante in una semplice funzione di autenticazione). Appartengono a tale categoria: 1) il potere di rinvio al Parlamento di una legge da esso approvata, con l'obbligo per esso di procedere ad un suo riesame, sia che questo conduca ad una nuova approvazione o al ritiro; 2) il potere di nomina di cinque giudici costituzionali e dei senatori a vita; 3) il potere di inviare messaggi al Parlamento per segnalare gravi necessità o esigenze avvertite diffusamente nel paese (in realtà questo potere, che è stato chiamato di « esternazione », ha assunto nella prassi un'estensione maggiore di quella prevista dalla Costituzione). Un posto a parte è da attribuire a due altre competenze presidenziali, in cui sembra debba realizzarsi una cooperazione del Presidente con il membro del Governo chiamato a controfirmare. La prima riguarda l'atto di nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri, che presuppone la concordanza di quest'ultimo nella valutazione della situazione politica, in vista della quale si opera la scelta. La seconda riguarda lo scioglimento di una o di entrambe le Camere (da esercitare previo il parere, non vincolante, dei presidenti delle due Camere) la cui straordinaria importanza bene si valuta quando si tengano presenti le esperienze di paesi in cui l'arma dello scioglimento, adoperata con piena discrezionalità, ha fatto giungere al risultato di asservire il Parlamento alle direttive presidenziali. Se anche la nostra Costituzione non ha riprodotto il limite stabilito da altre, nel senso del divieto di procedere a scioglimento più di una volta per lo stesso motivo, deve tuttavia ritenersi che l'interpretazione restrittiva in questo senso da dare alla disposizione corrisponde alla logica del sistema. Ed è questa stessa logica che sembra esigere il concorso nella deliberazione di scioglimento delle due volontà del Capo dello Stato e del Presidente del Consiglio in carica. L'intervento del primo dovrebbe preservare dall'eventualità che lo scioglimento venga disposto solo nell'interesse del partito al potere, mentre quello del secondo ha la funzione di arrestare iniziative presidenziali che assumano l'aspetto di interferenza nello svolgimento dell'indirizzo politico di maggioranza: interferenza vietata, com'è dimostrato anche dalla inibizione al Presidente di procedere alla revoca del Governo in carica che goda della fiducia parlamentare. Quanto si è detto conduce ad escludere la fondatezza dell'opinione secondo cui competerebbe al Presidente la titolarità di un presunto potere di « indirizzo politico costituzionale ». Infatti, ove si riferisca

compiuto si intenda nel senso negativo di opposizione agli atti contrastanti con prescrizioni costituzionali, si è visto che le competenze del Presidente al riguardo non si estendono oltre l'arresto temporaneo del corso degli atti la cui emanazione sia condizionata al suo intervento (salvo che non rivestano carattere di attentato alla Costituzione). Se invece si configuri in senso positivo, rivolto ad esigere che venga posto riparo all'omissione dell'adempimento di obblighi di fare per la piena attuazione degli imperativi costituzionali, nessun altro strumento idoneo a tale scopo gli è conferito che non sia quello del messaggio.

Si è anche ritenuto che nel Presidente deve venire a concentrarsi una somma di poteri attivi di direzione dello Stato in periodi di crisi che impediscano o ostacolino il regolare funzionamento delle istituzioni. La tesi non trova sostegno nel testo della Costituzione, data la mancanza in esso di una norma analoga a quella del già ricordato art. 48 della Costituzione di Weimar, e la presenza dell'art. 78 che, per lo stato di guerra, affida al Governo l'assunzione delle misure straordinarie, anche sospensive della Costituzione, da esso necessitate. Sicché l'asserito concentramento nel Capo dello Stato della somma di poteri diretti a fronteggiare le crisi, fatto derivare dalla rappresentanza dell'unità dello Stato a lui conferita, dovrebbe piuttosto poggiare sul presupposto dell'esistenza di una situazione di fatto determinatasi per effetto dell'impossibilità di funzionamento degli organi di Governo ed è in evidente correlazione con le capacità personali del Presidente in carica e con l'effettiva efficacia dei suoi interventi.

6. — Non influente sulla determinazione della forma di governo perché costituito e funzionante in modo da non interterire sull'attività di direzione politica è il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, predisposto dalla Costituzione con l'intento di istituzionalizzare l'espressione degli interessi delle categorie produttive che, pure effettuata in forma consultiva, avrebbe potuto fornire preziosi elementi di giudizio al Parlamento ed al Governo. In realtà il carattere non obbligatorio e non vincolante conferito all'attività consultiva e la scarsa propensione degli organi di direzione politica di far ricorso ad essa ne ha sterilito la funzione, sicché può considerarsi un ramo secco dell'ordinamento vagheggiato dal costituente.

Invece influente sull'indirizzo politico deve ritenersi l'attività

dell'organo di giustizia costituzionale, la Corte costituzionale. La cui istituzione appariva necessitata dal conferimento alle Regioni di autonomia costituzionale e più generalmente dal carattere di rigidità impresso alla Costituzione. Ciò risulta anzitutto pel modo della composizione per la quale si fanno concorrere, ciascuno per un terzo dei 15 componenti, il Parlamento in seduta comune, le supreme magistrature ed il Capo dello Stato, ed altresì in considerazione della temporaneità della durata in carica dei membri fissata in 9 anni, con divieto di rieleggibilità. Modalità queste che mirano allo scopo di selezionare i membri in ragione non solo della loro preparazione giuridica (quale è resa necessaria dal carattere giurisdizionale dell'organo) ma del possesso di una particolare sensibilità ai valori supremi che ispirano le enunciazioni costituzionali, e della loro idoneità ad adeguarne l'interpretazione alle esigenze quali si evolvono nel tempo. E poi l'ampiezza delle sue competenze che comprova l'asserita posizione di detto organo nel sistema dei poteri, da intendere non già nel senso di considerarlo partecipe attivo dell'indirizzo, ma contenitore dei modi del suo svolgimento così da mantenerli nell'ambito assegnato dalla legge fondamentale. E poiché la determinazione di tale ambito può esigere una valutazione comparativa dei vari interessi voluti da essa tutelare, il giudizio che la effettua, data anche la generalità e genericità di molte statuzioni costituzionali, non può non assumere colorazione politica.

Le competenze della Corte sono da distinguere secondo che riguardino: a) l'accertamento della legittimità costituzionale delle leggi del Parlamento, nonché degli atti statali aventi forza di legge, ed altresì delle leggi delle Regioni; accertamento che può compiersi o in via incidentale nel corso di un giudizio nel quale si invochi l'applicazione di una legge che si sospetta inficiata di incostituzionalità, o in via diretta dallo Stato contro leggi regionali incostituzionali, o viceversa dalle Regioni contro leggi statali e che conduce, allorché l'illegittimità venga accertata, all'annullamento *erga omnes* della legge che vi sia incorsa; b) la risoluzione dei conflitti di attribuzioni che sorgano riguardo ad atti non legislativi, sia fra Stato e Regione sia fra i poteri dello Stato; c) i giudizi di accusa contro il Presidente della Repubblica, o i ministri accusati dalle Camere.

7. — Occorre ora portare l'esame al sistema dei partiti che sottosta agli organi di indirizzo politico e che, come si è prima messo

CONSIDERAZIONI RIASSUNTIVE

L'indagine compiuta ha mostrato la stretta interdipendenza fra gli istituti costituzionali e le forze politiche nonché gli interessi di cui queste sono esponenti. Ha mostrato altresì, correlativamente, la relatività della distinzione fra i vari tipi di governo esaminati, nel senso che figure organizzative le quali sarebbero per i loro caratteri formali riconducibili a uno stesso schema, divergono poi sostanzialmente fra loro nel concreto funzionamento per l'influenza che sulle forme esercitano le differenze delle strutture economico-sociali su cui gli ordinamenti costituzionali poggiano, mentre viceversa ordinamenti che sembrerebbero diversi o addirittura contrapposti sotto l'aspetto normativo presentano spiccate somiglianze nei modi del loro concreto svolgimento.

Risulta pertanto pienamente comprovata la necessità di tenere presente nello studio degli istituti statali la costituzione « reale » e non già solo quella « legale ». Analogamente la ricerca rivolta ai mezzi tendenti ad assicurare la migliore funzionalità degli istituti stessi non può esser limitata alla tecnica organizzativa ma deve estendersi ad identificare e ad approfondire la conoscenza delle forze suscettibili di alimentare i congegni giuridici.

La trattazione precedente ha mostrato altresì come, pur nella varietà delle particolari situazioni dei singoli Stati e nella diversità delle strutture, si presentino certe « costanti », in corrispondenza ad alcune esigenze generalissime che caratterizzano ogni fase storica. Ed è dato anche rilevare un certo ritmo nello svolgersi di tali fasi, il cui significato risulta chiaro quando si fa riferimento ad un *movimento pendolare* del corso storico. Ci sono fasi di disgregazione del potere e di decentramento dell'autorità in organismi sociali che si autocostruiscono localmente secondo la forza di attrazione esercitata dai ceti colà dominanti. E viceversa fasi di accentramento nelle quali l'impulso unificatore si fa valere o solo nell'organizzazione dello Stato

o anche nei rapporti fra Stati verso la formazione di unità più vaste interstatali.

Come si è visto, i due aspetti che l'ordinamento del potere politico presenta riguardano da una parte i modi di organizzazione della società (o meglio di quella frazione di società cui si riconosce capacità politica) onde consentire la sua partecipazione all'esercizio del potere ed assicurare la concordanza di questo ai bisogni della base sociale, dall'altra la strutturazione dell'apparato di governo, così da garantire il conseguimento delle finalità specifiche di ogni forma di Stato, che possono di volta in volta far cadere l'accento sulle esigenze di garanzia dei diritti, o sull'efficienza e stabilità dell'azione governativa.

Per quanto riguarda il primo degli aspetti ricordati, si è visto come l'attuazione del principio dell'universalità del suffragio ha fatto venir meno gran parte dei presupposti su cui si reggeva lo Stato moderno, determinando così un radicale mutamento nella problematica della sua organizzazione e del suo funzionamento. Infatti esso: *a*) ha fatto emergere contrasti di fondo fra parte e parte della società, *b*) ha eccitato l'aspirazione all'estensione dell'eguaglianza di trattamento giuridico; ad una eguaglianza che si concreti in una più equa ripartizione dei beni economici, culturali ecc., *c*) ha dato vita ad associazioni capaci di influenzare l'azione dello Stato, ma anche tali da farle confliggere fra loro in modo da rendere difficile la funzione equilibratrice dello Stato; *d*) ha reso più complesso il problema del modo di far rappresentare nello Stato un elettorato divenuto vasto, multiforme, profondamente diviso nelle sue aspirazioni, *e*) ha reso necessaria l'espansione dei compiti statali richiedendo maggiore intelligenza, tecnicismo, efficienza, stabilità nella direzione politica.

Si è visto come la crisi dello Stato trae origine dal contrasto fra le varie esigenze che vi si fanno valere e dalla difficoltà di conciliarle. Il conflitto delle forze, trasferendosi sul piano degli organi di direzione politica, contribuisce a indebolirne l'azione proprio nel momento in cui essa, per potere raggiungere nuovi equilibri, dovrebbe essere rafforzata. Onde la tendenza, o a eliminare le strutture democratiche e le garanzie di libertà, come si verifica con l'instaurazione di regimi totalitari, per opera, secondo i vari ambienti, delle forze di conservazione o di quelle di trasformazione dell'assetto sociale, oppure di effettuare deformazioni della funzionalità di quelle strutture in modo da lasciarne in piedi solo la facciata.

Si sono anche visti i fattori che hanno operato nel senso di differenziare fra loro profondamente gli sviluppi costituzionali nei paesi di civiltà europea, secondo certe linee che possono *grossomodo* ricondursi a tre tipi: 1) i paesi anglo-sassoni e scandinavi, la Svizzera e i Paesi Bassi, caratterizzati da una lunga tradizione di libertà che consente di mantenere i contrasti sociali nell'alveo della legalità e di operare la loro equilibratura attraverso una graduale e pacifica evoluzione; 2) i paesi latini e tedeschi privi di quelle tradizioni, nei quali la struttura economico-sociale, consolidatasi in modo da potenziare classi dirigenti ispirate a intenti di conservazione, è stata utilizzata per instaurare forme di governo di carattere reazionario; 3) i paesi dell'Europa orientale in cui, associandosi alla mancanza di educazione alla libertà la deficienza di classi medie, il totalitarismo si è orientato nel senso della sovversione.

Passando ora a riassumere schematicamente i dati raccolti intorno all'aspetto delle forme di governo che si ritiene più propriamente specifico ad individuarle, ossia l'organizzazione del potere di direzione politica, occorre richiamarsi ai criteri di classificazione che si sono ricordati a suo tempo (pag. 73).

Alla stregua di tali criteri i dati stessi possono ordinarsi intorno a tre punti:

- 1) L'organizzazione della base sociale dalla quale, secondo il principio democratico, occorre trarre non solo l'investitura degli organi rappresentativi, ma anche alcuni orientamenti generali di azione politica;
- 2) L'organizzazione delle strutture di governo, sotto il triplice riguardo: *a*) del numero e del modo di formazione degli organi che entrano a comporli; *b*) della distribuzione delle funzioni; *c*) dei rapporti degli organi fra loro, nonché della natura e specie dei limiti interni all'organizzazione stessa;
- 3) i limiti esterni che gli organi di direzione politica incontrano per opera di altri organi estranei a tale funzione.

Sul primo punto.

Si deve ricordare l'importanza dell'organizzazione della base so-

ciale, data la stretta interdipendenza esistente fra la medesima ed il funzionamento dell'azione di governo. Tale organizzazione nel mondo moderno poggia sui partiti, che influenzano in così vasta misura il funzionamento delle istituzioni, pur nella varietà delle forme assunte, da indurre a comprenderle tutte per questo elemento comune, in una più ampia categoria, contrassegnabile come « Stato di partiti ». Per la determinazione delle sottospecie rientranti nella categoria stessa sono da prendere in considerazione le seguenti peculiarità: a) il numero dei partiti, che può dar luogo a regimi di bipartitismo, pluripartitismo, monopartitismo. I primi due sono espressioni di strutture sociali omogenee o rispettivamente eterogenee. Il terzo corrisponde a fasi di crisi, di rottura di equilibri preesistenti e si presenta come mezzo, o per ricostituire l'equilibrio precedente eliminando lo strumento di affermazione delle forze che minacciavano la rottura; oppure per creare e consolidare un nuovo equilibrio, su basi radicalmente rinnovate.

b) la composizione interna (classista o interclassista) e la compattezza organizzativa dei singoli partiti, nonché la loro ideologia politica. Si è visto come sotto quest'aspetto i sistemi bipartitici possono presentare notevoli differenze di funzionamento (come per esempio in Inghilterra rispetto agli Stati Uniti), ed altresì come l'unità e disciplina del partito di maggioranza possa consentire ai regimi bipartitici di raggiungere risultati assimilabili a quelli dei monopartitici (come in Inghilterra). Guardando alle ideologie politiche è possibile una distinzione fra partiti *di governo* e partiti *non di governo*, secondo la compatibilità o meno delle medesime con i valori che si ritengono fondamentali per un tipo di Stato.

c) rapporti del partito con le altre organizzazioni sociali. Fra queste assumono particolare rilievo le associazioni professionali. Guardando a tali rapporti, si possono rilevare casi di derivazione del partito dalle associazioni professionali (il *laburismo* inglese), o viceversa casi in cui l'iniziativa di partito determina il sorgere di organizzazioni professionali distinte e destinate a operare come ausiliarici dell'opera di partito.

Sono poi da considerare le altre forze sociali, diverse da quelle viste, che possono essere ordinate attraverso proprie organizzazioni, ma che si giovano di queste per premere sullo Stato in direzioni e con scopi diversi (fra esse le più importanti appaiono le associazioni economiche, quelle religiose, culturali, ecc.), oppure che possono costi-

tuirsi, in modo palese od occulto, solo allo scopo di orientare singoli settori dell'attività statale. Queste organizzazioni, designate, come si è ricordato, con il nome di « *gruppi di pressione* », sono a volte i fattori effettivamente determinanti della politica statale attraverso il fragile schermo dell'apparato costituzionale.

Sul secondo punto.

È da osservare come — assumendo a criterio di classificazione dei governi misti (secondo si è detto) l'ordinamento della funzione di direzione politica — la determinazione del numero degli organi, delle loro attribuzioni, dei rapporti fra essi è vincolata alla bipartizione di legislativo e di esecutivo (inteso quest'ultimo nel senso chiarito, non di pura attuazione ma di libera determinazione), che rappresentano i due momenti necessari ed irriducibili attraverso cui si svolge la direzione dello Stato.

Scomparsa ormai negli ordinamenti contemporanei di civiltà europea la figura del sovrano ereditario con funzione attiva di direzione politica, la problematica dell'organizzazione di governo si concentra sui seguenti punti:

I - rapporto fra gli organi legislativi e quelli esecutivi. Essi possono instaurarsi sulla base della indipendenza reciproca, o viceversa della dipendenza.

L'indipendenza può riguardare il momento della formazione dell'organo ed insieme quello del funzionamento (come nel governo presidenziale nord-americano) oppure solo questo secondo (come nel governo direttoriale).

La dipendenza è invece caratteristica delle varie specie di quel tipo, che si suole chiamare regime parlamentare, che fanno derivare il governo dal Parlamento. Quale che sia la specie in cui il regime si attua, si presenta un'esigenza di intimo coordinamento, in considerazione del fatto che i due poteri, esecutivo e legislativo, devono essere intesi per quello che sono: espressioni diverse di uno stesso indirizzo, che non può non essere unitario. È alla stregua di siffatta esigenza unitaria che deve valutarsi il principio della separazione dei poteri, che altrimenti dovrebbe ritenersi di impossibile realizzazione. Giustamente ha fatto rilevare il Kelsen che il principio di separazione

è stato fatto valere come arma politica, ultima trincea dell'assolutismo monarchico, rivolta a conservare, con la direzione dell'esecuzione, la sua influenza nello Stato.

Il vero senso della separazione è pertanto di consentire l'unità della direzione politica evitando gli abusi, rendendo possibile la partecipazione (a diverso titolo, o attivo o di controllo) di più forze. Alla stregua di tali considerazioni il principio dell'unità del potere fatto valere nell'Unione Sovietica appare in armonia con quanto si è detto, mentre quello che colà manca è la presenza di meccanismi di controllo.

Nel regime di indipendenza fra i poteri realizzato in USA l'unità della direzione politica si è ottenuta di fatto, con l'aumento delle competenze o meglio ancora dell'influenza dell'organo esecutivo (oltre che con i mezzi indiretti che si sono ricordati).

Nel regime di dipendenza il problema non è tanto quello del coordinamento, essendo esso istituzionalizzato, quanto della realizzazione della stabilità dell'indirizzo, cioè della garanzia di almeno un minimo di continuità della direzione politica, pel tempo cioè necessario all'attuazione del programma approvato dal Parlamento.

Il coordinamento si può raggiungere secondo le due vie già viste, la prima propria del regime *monistico*, l'altra del regime *dualistico*: cioè in virtù di azione unilaterale (regime assembleare), oppure in virtù di azione reciproca dell'un potere sull'altro (la sfiducia da un lato, lo scioglimento dall'altro).

II - Passando a considerare la composizione interna di ogni potere, i tipi riscontrati sono: 1°) pel potere esecutivo:

a) dualista (re-gabinetto). Si è considerato tale forma di carattere eccezionale, propria dei periodi di transizione. Tuttavia reminiscenze ne abbiamo riscontrate nelle costituzioni di Weimar, di Bonn e nella vigente francese, che presentano interventi presidenziali nella direzione politica. È da lasciare in sospenso la questione sulla possibilità di mantenere a lungo tale dualismo: come si è detto, l'esperienza di Weimar è negativa;

b) monocratico individuale. Esso è proprio del regime presidenziale, se non si vuol prendere in considerazione quello, appartenente al passato, del re senza gabinetto;

c) monocratico collegiale. Esso può presentarsi in forma pura, oppure temperata (nei regimi parlamentari) dalla preminenza del Presidente del consiglio (preminenza che può condurre ad una confluenza di fatto verso il regime monocratico individuale, come avviene in Inghilterra e in Russia).

2°) pel potere legislativo le differenziazioni possono riguardare:

a) il numero delle assemblee: ciò può dar luogo ai tipi: unicamerale, bicamerale, o anche tricamerale nel caso che ai consigli economici si riconoscano anche poteri deliberativi propri;

b) il carattere paritario o non paritario delle assemblee;

c) i modi di formazione di ognuna. Le combinazioni possono essere svariatissime ed ispirarsi a fini politici diversi, così da riflettere: 1) le differenziazioni di composizione e struttura sociale (camere rappresentative degli Stati federali, o delle professioni, o degli enti territoriali); 2) centri di autorità diversi (nomina di una Camera da parte del Capo dello Stato; oppure con composizione ereditaria, o con la partecipazione di diritto di cittadini per il solo fatto di rivestire altre cariche o di occupare determinate posizioni); 3) riprodurre la stessa composizione dell'altra Camera (come nel caso di formazione della seconda Camera mediante elezione effettuata dalla prima fra i propri componenti, secondo prescrive la costituzione norvegese).

III - i limiti interni nell'organizzazione della potestà governativa.

L'assunzione nelle stesse mani della direzione della funzione legislativa e di quella esecutiva in conseguenza della rilevata impossibilità di un regime di vera separazione dei poteri, trova un correttivo nei regimi parlamentari (in cui più se ne avverte l'esigenza) nella presenza delle minoranze, la cui funzione viene istituzionalizzata, perché nella dialettica maggioranza-opposizione si ripone la garanzia del corretto andamento del sistema. Funzione che non è solo di controllo e di denuncia di eventuali abusi, ma anche di partecipazione all'azione di governo, attraverso gli impulsi che può imprimere e la correzione di sue esorbitanze, così da fare apparire (quando riesca efficiente) le misure adottate come il risultato di compromessi.

Risulta poi chiaro dalla precedente esposizione che l'affermazione della unità del potere di direzione politica non toglie rilievo né all'autonomia da riconoscere ad ogni organo costituzionale, né alla di-

stinzione della funzione dell'indirizzo politico, che trova espressione nella legge da una parte, e nell'amministrazione dall'altra (esecutiva quest'ultima anche della legge, ma direttamente esecutiva del solo indirizzo, nella parte non vincolata dalla legge stessa).

La riserva della legge, diversamente estesa (e, per esempio, assai più ampia nella costituzione italiana ed assai attenuata in quella gollista), garantisce da ogni disciplina diretta da parte del governo della materia attinente alla organizzazione dello Stato ed ai diritti dei singoli.

Se deve ritenersi non prescritta una eguale riserva della amministrazione di fronte alla legge, deve considerarsi tuttavia eccezionale ogni provvedimento amministrativo preso con l'adozione della legge formale. Ciò perché, a parte ogni altra considerazione, si viene a privare l'attività esecutiva di quella garanzia di imparzialità (cioè di esatta ed uniforme applicazione della legge e delle direttive politiche) che è conferita ad essa dalla sua attribuzione ad una organizzazione a sé stante, e resa attiva da un corpo di funzionari forniti di uno stato giuridico che dovrebbe metterli al riparo dagli attentati alla loro indipendenza da parte del personale politico. La « burocrazia » appare così come uno dei limiti fondamentali dell'ordinamento del governo e si pone come ossatura essenziale di una struttura equilibrata dei poteri.

Sul terzo punto.

Infine i limiti che possono dirsi esterni agli organi di direzione politica perché agenti su di essi dal di fuori, sono quelli che si concretano in attività diverse: di controllo, di temporaneo arresto e di consulenza.

Vengono prima in considerazione quelli affidati al Capo dello Stato nei regimi parlamentari di tipo non assembleare. In essi tale organo appare titolare di un autonomo potere, che è stato chiamato « neutro », per designare la finalità a questo connessa, che non è di partecipazione alla direzione politica (né in unione con il Governo, né tanto meno in contrapposizione ad esso) ma solo rivolto a promuovere la rimessa in moto del congegno attraverso cui si esplica la funzione politica allorché esso si inceppi, o a ricostruire la

concordanza con la base popolare quando vi siano elementi che facciano dubitare della sua permanenza.

L'esercizio di tale potere può esplicarsi con intensità diversa: e quindi rimanere allo stato solo potenziale laddove, come in Inghilterra, le finalità stesse si conseguono spontaneamente attraverso la coordinazione dei tre elementi del sistema (partiti, parlamento, governo), ed invece assumere notevole intensità nelle situazioni di pluripartitismo e di grave eterogeneità sociale, fino a giungere al punto di estendere il potere del Capo dello Stato al di là dello schema parlamentare, come si è visto avvenire nelle due costituzioni tedesche e in quella francese vigente.

L'altra podestà di controllo è affidata al popolo, quando gli sono attribuiti i poteri di revoca dalla carica dei suoi rappresentanti (cioè che ha applicazione del tutto sporadica ed eccezionale), o poteri di abrogazione di leggi del Parlamento attraverso il *referendum* (che ha la funzione di offrire alle forze politiche in minoranza nel Parlamento la possibilità di mostrare di essere maggioranza nel paese).

Viene poi in considerazione l'insieme dei limiti affidati all'organizzazione giurisdizionale. Essi sono divenuti sempre più efficienti via via che il sindacato dei giudici è stato esteso dagli atti emessi dalla p.a. sotto il regime del diritto privato a quelli di esercizio della potestà di impero, ed anche alle leggi del Parlamento, ed addirittura (sia pure con applicazioni finora assai limitate) ai conflitti fra organi costituzionali (per i quali la idoneità dell'intervento di organi giurisdizionali appare più dubbia). Questo ampliamento degli interventi del potere giudiziario in campi ad esso prima preclusi rende ormai impropria la qualifica di « *pouvoir en quelque façon nulle* » che il Montesquieu aveva ad esso data, riuscendo invece rilevante l'apporto degli interventi stessi, specie nel campo costituzionale, nel senso di limitare gli svolgimenti delle attività di governo. Infatti, pur essendo il sindacato circoscritto alla legittimità, rimane tuttavia ad esso un campo di azione notevolmente vasto, sia per la vaghezza di molte disposizioni e sia per la possibilità di far valere il vizio dell'eccesso di potere (anche se si debba ritenere non adeguata la qualifica di « governo dei giudici » con cui il Lambert definiva la situazione determinatasi negli USA in seguito all'arresto dello svolgimento dell'indirizzo politico del Presidente derivato dalle pronunce della Corte federale).

Per finire è da tenere presente l'influenza che sulla direzione poli-

tica può esercitare la presenza di organi cui si richieda, o in via facoltativa o in via obbligatoria la consulenza. Influenza che è da porre in relazione con la composizione dell'organo; essa può essere notevole e perfino, almeno di fatto, vincolante quando simili organi riescano a riflettere in modo efficace le forze vive del paese.