

PIETRO VIRGA

DIRITTO COSTITUZIONALE
(IX edizione, 1979)

• • •

Estratto delle parti I e II
Esemplare fuori commercio

• • •

LexItalia.it, 2010

PREFAZIONE ALLA IX EDIZIONE

Nel procedere alla revisione ed all'aggiornamento del manuale, pervenuto alla nona edizione, ho ritenuto opportuno, allo scopo di ridurre i costi tipografici, limitare la bibliografia solo alle opere apparse dal 1976 in poi, mentre per la letteratura e la giurisprudenza anteriore si fa rinvio alla precedente edizione, la quale contiene un esteso apparato bibliografico ed ampi riferimenti giurisprudenziali.

Ho ritenuto inoltre indispensabile fare riferimento alle vicende costituzionali contemporanee e richiamare i principali progetti di legge di interesse costituzionale attualmente all'esame del Parlamento.

Mi auguro in tal modo di avere offerto non solo agli studenti, ma anche agli studiosi un'utile informazione aderente alla realtà costituzionale odierna.

L'Autore

BIBLIOGRAFIA FONDAMENTALE

- BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale* (10a ed.), Milano 1972.
BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico* (3° ed.), Padova 1978.
BISCARETTI DI RUFFIÀ, *Diritto costituzionale* (11a ed.), Napoli 1977.
CANSACCHI e FERROGLIO, *Corso di istituzioni di diritto pubblico* (4a ed.), Torino 1979.
CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, I, *Introduzione* (Padova 1979), II, *Le fonti* (Padova 1976), III, *La Corte costituzionale* (Padova 1974).
FERRARI, *Diritto pubblico generale*, Roma 1973.
FODERARO, *Manuale di diritto pubblico* (4° ed.), Padova 1974.
LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico* (3° ed.), Torino 1976.
LUCIFREDI, *Elementi di diritto pubblico*, Milano-Roma 1973.
MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano 1978.
MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1975-76.
PIZZORUSSO, *Lezioni di diritto costituzionale*, Roma 1978.
RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna 1979.
SPAGNA MUSSO, *Diritto costituzionale*, I (Principi generali), Padova 1979.

Indice sintetico delle parti I e II

INTRODUZIONE

Capitolo I

Il diritto costituzionale

Capitolo II

Breve storia costituzionale italiana
a partire dalla caduta del fascismo

Capitolo III

L'attuazione della Costituzione
e la crisi delle istituzioni

Parte Prima

DOTTRINA DELLO STATO

Capitolo I

Lo Stato

Capitolo II

Il Popolo

Capitolo III

Il Territorio

Capitolo IV

La Costituzione

Capitolo V

La separazione dei poteri

Capitolo VI

Le forme di governo

Capitolo VII

Le unioni di Stati

Parte Seconda

L'ORGANIZZAZIONE COSTITUZIONALE

Capitolo I

Gli organi costituzionali

Capitolo II

Il corpo elettorale

Capitolo III

Il Parlamento

Capitolo IV

La posizione giuridica del parlamentare

Capitolo V

Le funzioni non legislative delle camere

Capitolo VI

I partiti politici
Capitolo VII
Il Gabinetto
Capitolo VIII
Il Presidente della Repubblica
Capitolo IX
Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

INDICE
dettagliato delle parti I e II

INTRODUZIONE

Capitolo I

IL DIRITTO COSTITUZIONALE

1. Diritto pubblico e diritto privato. — Il diritto costituzionale è ricompreso in quel ramo del diritto, che viene denominato diritto pubblico.

La distinzione fra diritto pubblico e diritto privato costituisce ancora oggi oggetto di discussione in dottrina. Sembra però preferibile definire diritto pubblico quel complesso di norme che disciplinano l'organizzazione delle pubbliche istituzioni (Stato, regioni, enti pubblici, etc.) e l'esercizio delle potestà da parte degli organi delle medesime.

Quindi perchè un rapporto giuridico possa considerarsi pubblico, non è sufficiente che uno dei soggetti del rapporto sia un ente pubblico, ma occorre ancora che l'ente rispetto agli altri soggetti si presenti investito di *imperium* in una posizione di supremazia (1).

È nella titolarità di potestà giuridiche che va ricercato l'elemento tipico, che caratterizza la pubblicità del rapporto. Mentre il diritto privato disciplina generalmente l'esercizio dei diritti soggettivi da parte dei privati (salva qualche eccezione, come ad es. l'esercizio della patria potestà), il diritto pubblico disciplina generalmente l'esercizio di potestà pubbliche da parte degli enti pubblici. È infatti proprio in virtù della posizione di supremazia, che viene loro riconosciuta nei confronti dei consociati, che gli enti pubblici, a mezzo dei loro organi, esercitano potestà (legislative, amministrative, giudiziarie, governative) su tutti coloro che sono ad essi sottoposti.

2. L'oggetto del diritto costituzionale. — Rientrano nel diritto costituzionale tutte quelle norme che determinano la struttura dello Stato, disciplinano la composizione ed il funzionamento degli organi costituzionali e fissano i principi fondamentali del regime politico.

Quindi il diritto costituzionale ha un triplice oggetto:

(1) Non possono essere accolti, ai fini della distinzione, altri criteri che sono stati suggeriti, come quello romanistico della natura dell'interesse perseguito, quello processualistico del mezzo di tutela del diritto, quello infine della natura cogente o facoltativa delle norme. Sulla distinzione, PUGLIATTI, *Diritto pubblico e privato*, in *Enc. dir.*, XII, 696; FALZEA, *Introduzione alle scienze giuridiche*, Milano 1975, 52 ss.; BOBBIO, *La grande dicotomia*, in *Studi Esposito*, 2190.

a) *struttura dello Stato*: lo Stato viene considerato nei suoi elementi costitutivi, nella sua formazione, modificazione ed estinzione, nella sua forma e nel suo sistema di governo;

b) *composizione e funzionamento degli organi costituzionali*: non di tutti gli organi dello Stato si occupa il diritto costituzionale, sibbene solo di quelli costituzionali; rimangono quindi esclusi dalla disciplina costituzionalistica gli organi amministrativi e gli organi giudiziari;

c) *principi fondamentali del regime politico dello Stato*: non sempre i principi fondamentali che informano il regime politico dello Stato sono costituzionalizzati e cioè consacrati in norme costituzionali; ciò avviene però generalmente nelle costituzioni moderne, dette appunto per questo costituzioni lunghe; la costituzionalizzazione ha per effetto che tali principi si pongono come limiti materiali dell'esercizio del potere legislativo e talora come precetti immediatamente obbligatori nei rapporti fra Stato e cittadini.

3. Il diritto costituzionale come disciplina giuridica. —

Le materie che formano oggetto del diritto costituzionale possono essere studiate, oltre che sotto un profilo giuridico, anche sotto altri profili e pertanto il diritto costituzionale si differenzia:

a) *dalla storia costituzionale*: che studia l'evoluzione degli istituti costituzionali;

b) *dalla politica costituzionale*: che studia i fini che con i vari istituti costituzionali si vogliono raggiungere, le forze che si muovono nel funzionamento degli organi costituzionali e le riforme auspicabili per un migliore funzionamento del sistema di governo (2);

c) *dalla sociologia costituzionale*: che si occupa dei fenomeni sociali e dei loro effetti sul funzionamento delle istituzioni costituzionali (3);

Rientrano invece nell'ambito del diritto costituzionale, di cui costituiscono specificazioni: la *dottrina dello Stato*, la quale si occupa esclusivamente della struttura dello Stato, sia in generale sia in relazione ai singoli ordinamenti positivi, il *diritto federale o regionale*, che, negli Stati articolati in stati-membri o in regioni, studia la struttura e l'organizzazione della regione o dello stato-

(2) Sulla distinzione fra politica e diritto, da ult. DE FINA, *Diritto e società*, Milano 1974.

(3) SPAGNA MUSSO, *Osservazioni per uno studio del diritto costituzionale quale struttura sociale*, in *Studi Esposito*, 1557. Sulla inutilizzabilità ai fini giuridici della nozione di «Stato sociale», GIANNINI, *Stato sociale: una nozione inutile*, in *Scritti per Mortati*, I, 141.

membro ed i rapporti fra gli organi regionali o federali con quelli statali, la *contabilità di Stato*, per la sola parte che riguarda il controllo del Parlamento sulla gestione finanziaria dello Stato, il *diritto elettorale politico*, che studia i requisiti di eleggibilità ed il procedimento per l'elezione dei componenti delle assemblee, il *diritto parlamentare*, che studia le norme che disciplinano la organizzazione parlamentare ed il funzionamento interno delle Camere.

Il diritto costituzionale, a sua volta, può essere di tre specie: *a) generale*: inteso a studiare gli istituti nei loro lineamenti generali, al di sopra del particolarismo positivo; *b) positivo*: che si riferisce ad un singolo ordinamento; *c) comparato*: che pone a raffronto le norme e gli istituti dei diversi ordinamenti, per metterne in evidenza le somiglianze o le differenze.

4. Il metodo nello studio del diritto costituzionale. —

Poiché il diritto costituzionale studia gli istituti costituzionali sotto un profilo giuridico, il metodo non può essere altro che quello dogmatico giuridico, al quale si è ispirata la prevalente dottrina costituzionalistica italiana moderna, mentre l'impiego del metodo storico-sociologico è più idoneo alle trattazioni di politica costituzionale, di storia costituzionale o di sociologia costituzionale, che costituiscono discipline ben distinte da quella del diritto costituzionale (4).

Tuttavia lo studioso del diritto costituzionale non può prescindere dal considerare l'effettivo funzionamento delle istituzioni governative, che spesso è influenzato da organi e forze non disciplinate dal testo scritto (ad es., influenza dei partiti e dei sindacati sul sistema di governo) (5).

(4) Sul metodo nello studio del diritto costituzionale, ROSSANO, *Nuove tendenze metodologiche nello studio del diritto costituzionale*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.* 1979, 352.

(5) Con particolare riguardo all'attuale realtà costituzionale, Galeotti, *Il potere di decisione (posizioni di fatto e posizioni di diritto nell'esercizio del potere politico in Italia)*, in *Studi Esposito*, 1484.

Capitolo II

BREVE STORIA COSTITUZIONALE ITALIANA A PARTIRE DALLA CADUTA DEL FASCISMO

1. La consulta ed il referendum. — Caduto il fascismo, nella impossibilità di indire immediatamente elezioni politiche, si procedette alla formazione di una Consulta nazionale e cioè di una assemblea di carattere consultivo nominata dal Governo in base alle designazioni dei Comitati di liberazione nazionale, di associazioni sindacali ed altre organizzazioni, che discusse ed impostò i problemi di carattere costituzionale inerenti alla nuova struttura democratica.

Con il D.L. 16 marzo 1946 n. 98 si stabilì che la soluzione della questione istituzionale dovesse rimettersi non già alla Costituente, come in un primo tempo era stato stabilito, bensì ad un referendum (così detto referendum istituzionale) da indirsi contemporaneamente alle elezioni per la Costituente.

Il referendum svoltosi il 2 giugno 1946 diede risultato favorevole alla forma repubblicana, essendo stati 12.717.923 i voti favorevoli alla repubblica e 10.719.284 quelli favorevoli alla monarchia, secondo quanto risultato dai verbali della Corte di Cassazione del 10 e 18 giugno 1946. Si discusse se al *quorum* per il calcolo della maggioranza dovessero aggiungersi le schede nulle e quelle bianche ammontanti a 1.498.136, ma, anche qualora si fosse tenuto conto di tali schede, il risultato sarebbe rimasto invariato.

2. L'assemblea costituente. — La Costituente iniziò i lavori per la redazione della nuova costituzione, nominando nel proprio seno una commissione di 75 membri incaricata di predisporre un progetto da sottoporre all'assemblea. Vennero altresì costituite varie sottocommissioni per le singole parti del progetto. Il testo coordinato venne dalla commissione dei 75 presentato all'Assemblea il 31 gennaio 1947.

Il termine di durata della Costituente, che era originariamente previsto in 8 mesi, fu prorogato fino a 19 mesi e cioè fino al 31 gennaio 1948, di guisa che fu possibile a sottoporre alla sua approvazione, oltre alla costituzione, la nuova legge sulla stampa e gli statuti di quattro regioni a regime differenziato.

La nuova costituzione fu approvata nel suo complesso il 22 dicembre 1947, fu promulgata dal Capo provvisorio dello Stato il 27 dicembre successivo ed entrò in vigore il 1° gennaio 1948 (1).

3. I governi della consulta e della costituente. - I primi governi, che furono costituiti dopo la liberazione dovettero affrontare gli immani problemi della ricostruzione. Di conseguenza, si ritenne opportuno fare partecipare alla compagine governativa tutti indistintamente i partiti rappresentati nella Consulta.

Il Governo Parri (21 giugno 1945-8 dicembre 1945) era infatti costituito da rappresentanti del partito comunista, democristiano, democratico del lavoro, socialista, liberale e d'azione. Entrato in crisi il Governo Parri per l'uscita dei liberali, venne costituito il primo gabinetto De Gasperi (10 dicembre 1945-13 luglio 1946), nel quale erano rappresentati tutti i partiti del C.L.N. ad eccezione del partito d'azione.

Nel secondo gabinetto De Gasperi (13 luglio 1946-23 gennaio 1947), formatosi dopo le elezioni per la Costituente, erano invece rappresentati i democristiani, i socialisti, i comunisti ed i liberali.

In seguito alla scissione di Palazzo Barberini, con l'uscita dal partito socialista degli autonomisti guidati da Giuseppe Saragat e con la conseguente creazione del partito socialista dei lavoratori italiani (PSDI), venne formato il terzo governo tripartito De Gasperi con la partecipazione dei democristiani, socialisti e comunisti (2 febbraio 1947-31 maggio 1947).

La collaborazione dei democristiani con l'estrema sinistra si rilevava però difficile e De Gasperi, che aveva ottenuto dagli Stati Uniti un prestito di 100 milioni di dollari, decideva di escludere i partiti di estrema sinistra dalla coalizione. Venne così formato il quarto governo De Gasperi (DC, PSLI, PLI, PRI), destinato a durare fino alle prime elezioni dopo la chiusura della Costituente (31 maggio 1947-23 maggio 1948).

4. Il centrismo stabile. — Nelle elezioni politiche del 18 aprile 1948, la democrazia cristiana ottenne una clamorosa vittoria elettorale, conseguendo la maggioranza assoluta dei seggi alla Camera dei deputati. Nonostante le suggestioni per la costituzione di un monocoloro, De Gasperi, che si rendeva conto del fatto che una

(1) Per una valutazione della costituzione, trenta anni dopo la sua entrata in vigore, Atti del convegno su "La Costituzione italiana: il disegno originario e la realtà attuale (Como 25-26 nov. 1978), con contributi di Galeotti, Ferrari, Modugno, Bassanini, Onida, Ziccardi, Codacci, Pisanelli, Biscaretti di Ruffia, Virga.

parte dei voti era andata alla democrazia cristiana, non già per adesione al programma del partito, sibbene nel quadro di una crociata anticomunista, chiamò a far parte della coalizione governativa anche i liberali, i repubblicani, i socialdemocratici. Veniva così formato il quinto gabinetto De Gasperi, che è stato uno dei più lunghi del dopoguerra (23 maggio 1948-14 gennaio 1950), anche se dovette affrontare i disordini seguiti all'attentato a Togliatti e l'ostruzionismo delle sinistre contro l'autorizzazione alla ratifica del Trattato sul Patto Atlantico.

Anche i successivi governi De Gasperi, il sesto tricolore formato da DC, PSDI, PRI (22 gennaio 1950-19 luglio 1951) ed il settimo bicolore formato da DC e PRI (27 luglio 1951-7 luglio 1953) si ispirarono alla formula centrista, perchè anche quei partiti di centro, che non facevano parte del governo, appoggiavano la coalizione dall'esterno.

Alla fine della prima legislatura, allo scopo di garantire la stabilità governativa, mediante un rafforzamento dei partiti della coalizione governativa, venne approvata, nonostante una forte opposizione delle sinistre, la L. 31 marzo 1958 n. 148 (comunemente conosciuta come legge elettorale Scelba), la quale assicurava un certo premio ai partiti apparentati che avessero conseguito una percentuale superiore al 50% dei voti.

Ma la legge, sia per la violenta propaganda elettorale delle sinistre, che la presentò come legge-truffa, sia per il rilevante numero di schede nulle o contestate, sia per il declino elettorale subito dai partiti della coalizione, non scattò per soli 100 mila voti.

Dopo un governo monocolore di carattere tecnico presieduto da Pella (17 agosto 1953-12 gennaio 1954), durante il quale, venne abrogata la legge Scelba e venne riannesso all'Italia il territorio di Trieste e dopo un primo governo Fanfani, che non ottenne la fiducia in Parlamento, venne costituito un governo Scelba con la partecipazione della DC, del PSDI, e del PLI, governo che, nonostante l'opposizione interna democristiana, le feroci critiche dell'estrema sinistra e dell'estrema destra (quest'ultima irritata dalla approvazione della legge contro il neofascismo), riuscì a sopravvivere per oltre un anno (io febbraio 1954-2 luglio 1955).

Eletto alla Presidenza della Repubblica Giovanni Gronchi, in contrapposto al candidato del suo stesso partito (Cesare Merzagora), venne formato il governo Segni, pure tricolore, a cui partecipavano la DC, il PSDI e il PLI. Tale governo, che durò in carica due anni (6 luglio 1955-15 maggio 1957), riuscì a realizzare importanti riforme e

fece approvare la legge per la Corte Costituzionale, la quale, nel gennaio del 1956, iniziò il suo funzionamento.

5. Il centrismo instabile. — Alla fine degli anni cinquanta e con l'inizio degli anni sessanta, il centrismo entrò in crisi e si ebbe una successione di monocolori democristiani, presieduti rispettivamente da Zoli, Segni e Tambroni, appoggiati dall'esterno occultamente o palesamente con i voti di destra, con la sola eccezione della breve parentesi del secondo governo Fanfani (1 luglio 1958-15 febbraio 1959), il quale però veniva battuto in Parlamento per la mancata conversione di un decreto legge sul prezzo della benzina. I tre monocolori appoggiati a destra provocarono un notevole disagio all'interno della DC, la quale, per la sua ideologia antifascista, mal sopportava il sostegno, sia pure esterno, della estrema destra e più volte si dovettero sostituire ministri dimissionari.

Il governo Zoli (19 maggio 1957-1 luglio 1958), ottenuta la fiducia con i voti della destra, prima si dimise, ma poi rinviato al Parlamento dal Presidente della Repubblica, rimase in carica oltre un anno. Il secondo governo Segni (15 febbraio 1959-25 marzo 1960), nonostante l'appoggio della destra, ebbe, invece, per il suo programma avanzato, una modesta opposizione da parte della sinistra, e avrebbe probabilmente avuto più lunga vita, se il segretario del Partito liberale, Malagodi, insofferente di vedere i propri voti commisti a quelli dei missini, non ne avesse determinato la caduta, invitando la democrazia cristiana a ritornare alla formula degasperiana quadripartita.

La politica liberale ebbe l'effetto diametralmente opposto a quello che ne era l'obiettivo. Venne infatti costituito il Governo Tambroni (25 marzo-26 luglio 1960), il quale esplicitamente accettò l'appoggio esterno del MSI. La decisione dei neofascisti di tenere il loro congresso nazionale a Genova e la tensione provocata nel paese dal rafforzamento del neofascismo suscitavano la reazione violenta dell'estrema sinistra; scontri di piazza si registrarono a Genova, Roma, Palermo, Catania, Reggio Emilia, con numerosi morti e feriti fra agenti e dimostranti. Le dimostrazioni di piazza indussero la DC ad invitare Tambroni a dimettersi, dopo appena quattro mesi dalla costituzione del suo gabinetto.

6. Il centro sinistra. — In questa situazione di emergenza, Fanfani formava il suo terzo governo detto di « convergenza democratica » (26 luglio 1960-21 febbraio 1962), un monocolore

avente per scopo « la difesa della democrazia da tutte le minacce e da tutte le insidie», il quale otteneva, oltre che l'appoggio dei partiti centristi, l'astensione dei socialisti e della destra.

La democrazia cristiana, nel congresso di Napoli del '62, rispose positivamente all'invito già lanciato dal PSI fin dal congresso di Torino del '55 e, al fine di recuperare i socialisti nell'area democratica, si dichiarava disposta a recepire alcune istanze avanzate dal PSI (nazionalizzazione dell'energia elettrica, realizzazione delle regioni di diritto comune, programmazione economica).

Poco dopo la chiusura del congresso di Napoli, Fanfani si dimetteva per formare il suo terzo gabinetto detto di centro sinistra incompleto, costituito solo da DC, PSDI e PRI, ma con l'appoggio esterno dei socialisti, che durava in carica per circa un anno e mezzo (26 luglio 1960-21 febbraio 1962).

Intanto, scaduto il settennio del Presidente Gronchi, dopo nove scrutini, durati sei giorni, veniva eletto presidente della Repubblica Antonio Segni, che otteneva, in contrapposto al candidato delle sinistre Giuseppe Saragat, oltre i voti della DC, anche quelli liberali, monarchici, missini, senza che questi ultimi risultassero determinanti.

Le elezioni svoltesi nel 1963 segnavano un netto progresso dei comunisti, i quali guadagnavano circa un milione in più di voti, conquistando alla Camera circa 26 seggi in più rispetto alle elezioni del 1953 (avendo il papa Giovanni XXIII, sia pure non espressamente, revocato il divieto per i cattolici di votare per il PCI), mentre la DC subiva un calo di circa 750 mila voti e di 13 seggi.

Dimessosi Fanfani, in seguito alle elezioni, veniva dato l'incarico ad Aldo Moro per la costituzione del primo governo organico di centro sinistra, secondo le intese già concordate, ma tale tentativo falliva per dissensi interni fra i socialisti. Fu quindi necessario formare un governo monocolore di transizione affidato a Giovanni Leone, il quale si dimetteva dalla carica di Presidente della Camera, per assumere la presidenza di un governo ponte destinato a durare fino all'autunno (21 giugno 1963-4 dicembre 1963).

Il primo governo organico di centro sinistra formato da DC, PSI, PSDI, PRI, fu costituito da Moro (4 dicembre 1963-22 luglio 1964), nonostante l'opposizione interna di alcune correnti democristiane (Scelba) e nonostante che l'appoggio dei socialisti non fosse compatto (i deputati ed i senatori socialisti delle correnti di sinistra votarono contro la fiducia). L'ala massimalista del partito socialista

addirittura abbandonava il partito, creando il partito socialista di unità proletaria (PSIUP).

Il 25 giugno 1964 il governo Moro rimaneva in minoranza alla Camera per la scuola media non statale (sussidio supplementare di 149 milioni). Sebbene tale voto contrario non comportasse l'obbligo di dimissioni, tuttavia Moro, ritenendo di non avere più la fiducia dei quattro partiti, rassegnava le dimissioni.

Il secondo governo Moro, costituito con la identica composizione politica del precedente, ebbe un anno e mezzo di vita (22 luglio 1964-23 febbraio 1966) e cadde ancora per la scuola, perchè la defezione di alcuni franchi tiratori consentì alle opposizioni di respingere alla Camera il disegno di legge sulla scuola materna.

Proprio l'indomani del giorno in cui il secondo governo Moro aveva ottenuto la fiducia, il Presidente della Repubblica Segni veniva colpito da trombosi cerebrale. La sera del 7 agosto 1964 il consiglio dei ministri accertava lo stato di impedimento del presidente e le funzioni venivano assunte, ai sensi dell'art. 86 della costituzione, dal Presidente del Senato Cesare Merzagora, fino a quando il 6 dicembre, rivelatasi impossibile la guarigione completa, Segni rassegnava le dimissioni.

Assai travagliata risultò l'elezione del nuovo Presidente della Repubblica. Dopo 21 scrutini, la Democrazia Cristiana, che aveva ritirato la candidatura ufficiale di Giovanni Leone, decise di far convergere i propri voti sul nome del socialdemocratico Saragat, che fu eletto con larghissima maggioranza.

Moro, che, secondo la prassi, si era dimesso in seguito alle nuove elezioni del Capo dello Stato, costituì il terzo governo di centro sinistra, il quale durò per tutto il resto della legislatura (23 febbraio 1966-24 giugno 1968) e fu uno dei più lunghi del dopoguerra (insieme con il quinto e il settimo governo De Gasperi e con il primo governo Segni).

Prima della fine della legislatura si era attuata la unificazione dei due partiti socialisti (PSI e PSDI), ma la unificazione non realizzò la sperata coesione e deluse anche l'elettorato, come risultò palese dal fatto che, nelle elezioni che si svolsero nel 1968, il partito socialista unificato registrava sensibili perdite, ottenendo un numero di voti inferiore di oltre un milione e mezzo rispetto a quello che i due partiti separati avevano ottenuto nelle precedenti elezioni.

I socialisti, insoddisfatti del risultato elettorale, ritennero opportuno non partecipare alla formazione del nuovo governo e quindi fu dato l'incarico a Leone per un secondo monocoloro, che venne chiamato «d'attesa» (24 giugno 1968-12 dicembre 1968).

Nell'autunno, dopo laboriose consultazioni (che richiesero anche una missione esplorativa di Pertini), Rumor riusciva a formare un nuovo governo organico di centro sinistra (12 dicembre 1968-5 agosto 1969), il quale ebbe breve vita a causa della sopravvenuta scissione socialista. Nei primi di luglio del 1969, l'ala socialdemocratica si staccava dal partito socialista unificato e i ministri e sottosegretari della corrente socialdemocratica si dimettevano, determinando la caduta del primo gabinetto Rumor.

Dopo un mandato esplorativo di Fanfani, risultò evidente l'impossibilità di ricostituire il centro sinistra e fu costituito un monocolore minoritario presieduto da Rumor. La breve vita di questo secondo governo Rumor (5 agosto 1969-27 marzo 1970) fu funestata da gravi turbamenti dell'ordine pubblico (orrendo attentato alla Banca dell'Agricoltura del 12 dicembre 1969, con 14 morti e 90 feriti). La grave situazione richiedeva un governo con più ampia base parlamentare e, per raggiungere tale intento, Rumor il 6 febbraio 1970 rassegnava le dimissioni.

Fu una delle più lunghe crisi, che durò 47 giorni (dal 7 febbraio al 27 marzo 1970). Falliti i tentativi di Moro e Fanfani, Rumor riuscì a formare un governo organico di centro sinistra, che ebbe però breve vita (27 marzo 1970-7 agosto 1970), essendosi improvvisamente Fon. Rumor dimesso, alla vigilia di uno sciopero generale.

Con grande fatica l'on. Colombo, ricompose la coalizione di centro sinistra, mentre l'autorità dello Stato veniva messa a dura prova dalla rivolta di Reggio Calabria per la scelta del capoluogo (nel giugno 1970 si erano svolte le elezioni regionali).

Poiché già si erano palesati i primi sintomi della recessione, il governo Colombo emanò una serie di decreti legge (ed. decreti), che incontrarono un forte ostruzionismo in Parlamento, mentre i dibattiti su alcune leggi di riforma (pensioni, casa, università) rivelavano attriti fra i partiti della coalizione, attriti che si aggravarono in seguito al voto sulla legge del divorzio (1° dicembre 1970).

Il governo Colombo tuttavia, nonostante le difficoltà in cui si dibatteva, riuscì a rimanere in carica oltre un anno e mezzo (6 agosto 1970-18 febbraio 1972).

7. La crisi del centro sinistra. — Il successo missino nelle amministrative parziali del giugno 1971 indusse la democrazia cristiana a spostarsi a destra, mentre i socialisti cominciarono a parlare di «equilibri più avanzati», sollecitando l'attiva partecipazione dell'opposizione comunista alle decisioni

governative; intanto il PRI, preoccupato per la situazione economica, era uscito dal governo, pur sostenendo dall'esterno la coalizione di maggioranza.

Il primo segno del nuovo orientamento della democrazia cristiana si rivelava in occasione delle elezioni presidenziali del dicembre 1971, durante le quali i democristiani sollecitarono l'appoggio dei liberali per l'elezione del candidato ufficiale Giovanni Leone, il quale ottenne anche i voti dell'estrema destra.

Dimessosi Colombo, l'on. Andreotti nel febbraio 1972 formò un governo monocolore che chiese in Parlamento il voto del partiti dell'«arco democratico»; all'appello risposero, oltre ai democristiani, solo i liberali ed il governo fu battuto. Era chiaro quindi che si andava verso lo scioglimento delle Camere e le elezioni politiche anticipate e quindi al Governo Andreotti dimissionario non rimaneva che sottoporre al Presidente della Repubblica il decreto di scioglimento e rimanere in carica per gli affari correnti fino alle elezioni (17 febbraio 1972-26 giugno 1972).

Le elezioni del 7 maggio 1972 registrarono un recupero dei voti democristiani, la riaffermazione del PRI, la scomparsa del PSIUP, un calo dei socialdemocratici e dei liberali, un successo della destra unificata (MSI-Destra Nazionale), ma inferiore a quello che si prevedeva, considerando i risultati delle precedenti amministrative.

Veniva costituito un secondo governo Andreotti composto da democristiani, socialdemocratici e liberali, con l'appoggio esterno del PRI. Tale governo nato debole, perchè contestato dalle sinistre democristiane che non avevano voluto partecipare con propri esponenti, ebbe una vita travagliata, soprattutto a causa delle insidie dei franchi tiratori.

Nonostante che fosse rimasto in minoranza per ben 13 volte in Parlamento, il secondo governo Andreotti rimase in carica circa un anno (26 giugno 1972-12 giugno 1973), avendo preannunciato che si sarebbe dimesso solo per una espressa mozione di sfiducia o per il ritiro di uno dei partiti dalla coalizione; Andreotti si dimise in seguito al ritiro dell'appoggio da parte del PRI, non avendo voluto aderire all'invito rivoltogli da questo ultimo partito affinché sbarcasse il ministro Gioia, a cui si imputava di non aver interpellato i partiti della coalizione, prima di regolamentare, in occasione dell'emanazione del testo unico postale, la questione della televisione via cavo.

Dopo una lunga crisi, l'on. Rumor riusciva a rimettere insieme la coalizione di centro sinistra, sollecitando gli uomini migliori del quadripartito ad affrontare la incombente crisi economica; veniva

creato un supercomitato economico (ed. troika) costituito da La Malfa, Colombo e Giolitti.

Due fatti imprevedibili provocarono gravi difficoltà al quarto governo Rumor (8 luglio 1973-2 marzo 1974): il colera in Italia (agosto 1973) e la crisi petrolifera (settembre 1973), che determinarono un grave peggioramento della bilancia dei pagamenti, per la crisi del turismo e per l'aumento del costo delle materie prime. In seguito ad una polemica fra il ministro del tesoro La Malfa ed il ministro del bilancio Giolitti, insorto nel febbraio 1974, in relazione ad un prestito da contrarre con il Fondo monetario, il ministro La Malfa rassegnava le dimissioni, provocando la caduta del gabinetto.

Il presidente Rumor nuovamente incaricato costituì il 13 marzo 1974 il suo quinto governo di centro sinistra, con la sola variante che il PRI lo appoggiava all'esterno.

Il 12 maggio 1974 si svolgeva la consultazione per il referendum abrogativo della legge sul divorzio, per il quale fin dal 18 giugno 1971 era stata presentata una richiesta sottoscritta da 1.370.000 firme. La vittoria netta andava ai «no» con uno scarto sui «si» di poco più del 18% (59,3% ai «no», 40,7% ai «si»).

La crisi esplose con le dimissioni presentate da Rumor il 10 giugno 1974 per contrasti insorti fra DC e PSI sul problema del credito, ma il Presidente Leone il 13 giugno le respinse, invitando il governo «nel superiore interesse del paese» a trovare l'intesa. L'accordo fu raggiunto in estenuanti riunioni, nelle quali il PSI introdusse la richiesta di «consultazioni permanenti» con i comunisti, i quali, da parte loro, rilanciavano il «compromesso storico». Ripresentatosi alla Camera, Rumor otteneva la fiducia, ed il Governo Rumor rimaneva immutato nella sua compagine fino all'ottobre 1974 (onde il quinto governo Rumor viene indicato come «quinto e mezzo»).

Il governo Rumor entrava in crisi il 3 ottobre 1974, per iniziativa del PSDI, che denunciava l'impossibilità di un'ulteriore collaborazione con il PSI.

Il dissenso apertosi fra i due partiti socialisti rendeva ardua la soluzione della crisi, che infatti è stata una delle più lunghe (cinquanta giorni). Il Presidente Leone, dopo di avere affidato un mandato esplorativo al Presidente del Senato Spagnolli, conferiva l'incarico al segretario della DC Fanfani, il quale però doveva constatare l'impossibilità di ricostituire un governo con la partecipazione dei quattro partiti del centro sinistra. Conferito l'incarico a Moro, in seguito al rifiuto da parte del PSDI di

appoggiare un monocolore, la direzione DC, per evitare la scelta fra i due partiti socialisti, faceva appello al PRI, proponendo il «bicolore», che veniva costituito sotto la presidenza dell'on. Moro il 24 novembre 1974.

Il quarto governo Moro entrava in crisi il 7 gennaio 1976, in seguito al ritiro dell'appoggio da parte del partito socialista, irritato per il fatto che, per il varo di importanti provvedimenti economici, erano stati consultati il partito comunista e le grandi confederazioni sindacali, senza che fosse dato adeguato peso alla lettera di dissenso inviata dal segretario del partito socialista, on. De Martino.

Avendo la direzione democristiana respinto la proposta di un governo con rapporto preferenziale con il PSI, dopo una crisi durata 34 giorni, il 12 febbraio 1976, anche per il deciso intervento del Presidente della Repubblica Leone, veniva costituito un governo monocolore democristiano, con la partecipazione di alcuni tecnici tratti fuori del Parlamento, sotto la presidenza dello stesso on. Moro, il quale otteneva l'appoggio esterno dei socialdemocratici e l'astensione dei socialisti, dei repubblicani e dei liberali.

Ma il quinto governo Moro aveva breve vita, perchè i socialisti, avendo constatato che l'esito delle votazioni sui primi articoli del disegno di legge sull'aborto (frettolosamente discusso, allo scopo di evitare lo svolgimento della consultazione sul referendum sullo stesso oggetto, che era stato indetto nel frattempo) non corrispondeva alle loro vedute, dichiaravano apertamente la loro opposizione al governo. Il dibattito parlamentare che si apriva sulle dichiarazioni del presidente Moro dimostrava la inconciliabilità delle posizioni dei vari partiti e la ineluttabilità di uno scioglimento anticipato delle Camere, che veniva disposto con decreto del Presidente della Repubblica del 1° maggio 1976.

8. L'ingresso del partito comunista nell'area di maggioranza. — Le elezioni del 20 giugno 1976 registravano una polarizzazione del corpo elettorale verso i due grandi partiti di massa (DC e PCI), a scapito dei partiti minori.

Essendosi rivelati inutili i tentativi di richiamare alla collaborazione con la democrazia cristiana i partiti della vecchia formula del centro sinistra, il 30 luglio 1976, veniva formato il governo Andreotti, governo costituito da soli democristiani, il quale otteneva il voto favorevole, oltre che ovviamente dei democristiani, dei soli parlamentari altoatesini, mentre tutti gli altri partiti, compreso quello comunista, si astenevano, eccezion fatta per il MSI-DN, che votava contro. Tale governo, pur non avendo una

maggioranza di voti precostituita in Parlamento, tuttavia poteva contare, per l'approvazione dei provvedimenti più urgenti, sul sostegno di una larga maggioranza astensionista, comprensiva del PCI (ed. governo della «non sfiducia»).

Il governo delle astensioni tuttavia non aveva una vita facile, anche perchè i partiti politici che lo sostenevano pretendevano una parte attiva nella determinazione dell'indirizzo politico. Dopo lunghe trattative, si perveniva agli accordi del luglio 1977, firmati dalla DC e dai partiti della astensione (PCI, PSDI, PRI, PLI), di guisa che la maggioranza delle astensioni si trasformava in maggioranza contrattata.

Senonchè nel dicembre 1977 il PCI metteva in crisi il Governo Andreotti, sostenendo che il governo non avrebbe attuato il programma concordato e che era necessario, in una situazione di grave crisi, realizzare un governo di unità nazionale.

Nasceva così il quarto governo Andreotti, che, pur essendo un monocolore democristiano otteneva la fiducia di una vastissima maggioranza, nella quale confluivano, oltre la democrazia cristiana ed il partito comunista, anche i partiti intermedi, escluso il PLI, maggioranza che copriva quasi il 90% delle forze parlamentari (governo di emergenza nazionale).

Questo governo nasceva il 16 marzo 1978, data drammatica perchè la mattina dello stesso giorno l'on. Aldo Moro veniva rapito in Via Fani dalle Brigate rosse.

La difficile situazione veniva fronteggiata con fermezza dai partiti della maggioranza, i quali, anche se con qualche titubanza di alcune frange del partito socialista, respingevano la ipotesi di uno scambio dell'on. Moro con un certo numero di terroristi, in attesa di giudizio; il 9 maggio successivo, allorché veniva ritrovato il cadavere dell'on. Moro, il Ministro degli interni on. Cossiga si dimetteva dalla carica e si procedeva alla sua sostituzione con l'on. Rognoni.

Il 12 giugno 1978, veniva proclamato l'esito del referendum indetto su iniziativa dei radicali su quattro leggi (legge sul finanziamento dei partiti, legge Reale sull'ordine pubblico, legge sui manicomi, legge sull'ordinamento penale militare), dopo che la Corte costituzionale ne aveva dichiarati inammissibili altri cinque. Il risultato negativo della consultazione popolare era scontato, dato che quasi tutti i partiti della maggioranza, anche quelli che si erano battuti in Parlamento contro l'approvazione di alcune di tali leggi, avevano svolto una propaganda per il «no», ma la elevata percentuale dei voti favorevoli alla abrogazione della legge sul finanziamento dei partiti (oltre il quaranta per cento) veniva

interpretata come una insoddisfazione del corpo elettorale per la gestione dei partiti ed una invito severo alla moralizzazione della vita pubblica.

Subito dopo si apriva la crisi della Presidenza della Repubblica. Il Presidente in carica on. Giovanni Leone, fatto segno di una accanita campagna di stampa che lo accusava con i suoi familiari di disinvolute operazioni edilizie e finanziarie, dopo un braccio di ferro con i partiti, annunciava il 16 giugno le sue dimissioni. Dopo numerosi scrutini, nel corso dei quali venivano bruciate diverse candidature, si ritrovava l'accordo nella persona dell'on. Sandro Pertini, il quale veniva eletto alla Presidenza l'8 luglio 1978 con voto quasi unanime.

Dopo una interminabile camera di consiglio durata 23 giorni, veniva pubblicata il 1° marzo 1979 la sentenza sul caso Lockheed. Già precedentemente, in data 11 marzo 1977, il Parlamento in seduta comune aveva messo sotto accusa i due ex ministri Gui e Tanassi per i reati di corruzione e concussione, che sarebbero stati commessi in occasione dell'acquisto di 14 aerei «C.130 Hercules» per l'importo di 140 miliardi. La Corte, mentre assolveva per non avere commesso il fatto l'on. Gui, condannava l'on. Tanassi per corruzione aggravata alla pena di due anni e 4 mesi di reclusione, oltre alla pena accessoria della decadenza dall'ufficio di parlamentare (tuttavia la Camera rivendicava a sè il potere costituzionale di conferire efficacia alla decadenza del suo componente mediante una sua autonoma pronuncia). Con la stessa sentenza venivano altresì condannati cinque dei nove coimputati «laici».

Intanto nel gennaio 1979 il PCI, sia per proprie difficoltà interne, sia per la irritazione dovuta all'adesione dell'Italia allo S.M.E. (sistema monetario europeo), manifestava l'intenzione di dissociarsi dalla maggioranza, allegando pretese inadempienze governative, ma il Presidente Pertini rendeva noto che non avrebbe accettato le dimissioni del Governo senza un preventivo dibattito in parlamento.

Pur non essendo stata presentata una mozione di sfiducia, il dibattito apertosi nelle due Camere il 29 gennaio sulle dichiarazioni del Presidente del Consiglio confermava la necessità di un chiarimento di fondo, onde il successivo 31 gennaio venivano formalizzate le dimissioni del quarto governo Andreotti.

Per la prima volta nella storia costituzionale, l'incarico veniva affidato ad un esponente di un partito minore e precisamente al leader repubblicano La Malfa, ma, essendo fallito, il tentativo di quest'ultimo, venivano convocati al Quirinale i leaders dei tre partiti che si erano dichiarati disposti a collaborare (Andreotti, Saragat e La Malfa), anche se l'incarico formalmente veniva conferito al solo

Andreotti, il quale riusciva a formare il suo governo tripartito in data 21 marzo 1979; ma, non avendo il quinto governo Andreotti ottenuto il voto di fiducia al Senato, sia pure per pochi voti, il Presidente della Repubblica si vedeva costretto con lo scioglimento anticipato a por fine alla settima legislatura (la quale è durata due anni e nove mesi in luogo dei cinque anni prescritti dalla Costituzione).

Nelle elezioni svoltesi il 3-4 giugno 1979 si registrava una flessione del P.C.I. ed un'avanzata dei radicali e dei partiti minori, ma tale avanzata non era tale da consentire alla D.C. la formazione di un governo con questi ultimi senza la partecipazione del P.S.I., che rimaneva arbitro per la formazione di una maggioranza.

Di tale situazione profittava la direzione socialista per rivendicare ad un esponente del proprio partito la presidenza di un governo che raccogliesse, oltre alla DC, tutti i partiti minori (compresi i liberali) con l'appoggio esterno dei comunisti. Ma tale prospettiva non veniva condivisa dalla direzione democristiana più favorevole ad un accordo diretto con il partito comunista. I contrasti insorti, aggravati da polemiche fra i partiti minori (avendo i repubblicani manifestato di non gradire la presenza al governo dei liberali), portavano ad una lunga e preoccupante crisi, che si protraeva per circa tre mesi. Per effetto dei veti incrociati, fallivano gli incarichi che Pertini conferiva nell'ordine a Andreotti (democristiano), Craxi (socialista), Pandolfi (democristiano). Infine il 4 agosto 1979 si trovava un accordo provvisorio per un governo « di tregua » presieduto dall'on. Cossiga e composto, oltre che da democristiani e socialdemocratici, anche da due tecnici tratti dall'area liberale e da due tecnici tratti dall'area socialista.

Capitolo III

L'ATTUAZIONE DELLA COSTITUZIONE E LA CRISI DELLE ISTITUZIONI

1. L'attuazione della costituzione. — La costituzione, entrata in vigore nel 1948, richiedeva, per molte sue disposizioni, leggi ordinarie attuative, ma tale attuazione è stata lenta e non sempre aderente al disegno, a cui si erano ispirati i costituenti.

Solo nel 1950 è stato attuato il Consiglio supremo di difesa, nel 1956 si è iniziato il funzionamento della Corte costituzionale, nel 1957 è stato attuato il C.N.E.L. (Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro), nel 1958 è stata emanata la nuova disciplina del Consiglio superiore della magistratura, in relazione alle nuove attribuzioni al medesimo attribuite dalla costituzione, nel 1970 sono state tenute le prime elezioni per la costituzione dei Consigli delle regioni di diritto comune (le regioni a statuto speciale erano state invece create nell'arco di tempo fra il 1948 ed il 1963) e nello stesso anno 1970 è stata emanata la legge che ha disciplinato il referendum e l'iniziativa popolare.

Vi sono numerose norme della costituzione però che sono rimaste praticamente inattuata. Così dicasi, ad esempio, per gli artt. 39 e 40, relativi al diritto sindacale ed al diritto di sciopero, per la VI disposizione transitoria, che prevedeva la revisione delle ancora esistenti giurisdizioni speciali, per l'art. 95 ult. comma, relativo alla presidenza del Consiglio ed alla riorganizzazione dei ministeri, per l'art. 109, che prevede la sottoposizione della polizia giudiziaria alle dipendenze della magistratura, per l'art. 86 relativo alla disciplina della supplenza del Presidente della Repubblica e per numerosi altri articoli della parte della costituzione dedicata alle dichiarazioni costituzionali (1).

Vi sono poi alcune istituzioni (partiti, sindacati), che, pur esercitando una notevole influenza sulla formazione dell'indirizzo politico generale, non trovano un'adeguata disciplina nella nostra legislazione, a differenza di quanto avviene in altri ordinamenti democratici.

Anche il meccanismo della manovra economica, finanziaria e creditizia, che incide decisamente sull'indirizzo politico, è lasciato alla determinazioni discrezionali di organi ed organismi extracostituzionali (ad es., Governatore della Banca d'Italia), mentre sempre in campo economico, gli enti pubblici ed economici e le società a prevalente o esclusiva partecipazione azionaria statale adottano sovente direttive politiche all'insaputa o in contrasto con l'indirizzo segnato dal governo o dal CIPE (Comitato interministeriale della programmazione economica). Solo di rado viene interpellato l'organo, a cui la costituzione affida la consulenza economica del Governo e cioè il Consiglio Nazionale dell'economia e del lavoro (C.N.E.L.) ed, anche quando esso esprime pareri o avanza

(1) Sulla mancata attuazione di alcune norme costituzionali, Biscaretti di Ruffia, *La Costituzione italiana: il disegno originale e la realtà attuale*, in *Atti del Convegno di Como* (ancora inedito).

iniziative in materia economica o sociale, i suoi suggerimenti vengono spesso disattesi dal Parlamento, onde tale organo costituzionale si è rivelato un vero e proprio ramo secco della costituzione.

2. Il funzionamento del sistema di governo. — La nostra costituzione, come è noto, si è ispirata al modello del sistema del governo parlamentare, ma si è sforzata di razionalizzare il funzionamento di tale sistema, cercando di assicurare una posizione di relativa preminenza al Presidente del Consiglio e di garantire la stabilità ministeriale (ad es., prevedendo una apposita disciplina per la mozione di sfiducia). Ma il funzionamento effettivo degli organi costituzionali non si è svolto esattamente secondo il disegno che ha ispirato i costituenti e non sempre il giuoco dei controlli costituzionali ha funzionato secondo le previsioni dei costituenti.

In particolare il Parlamento è diventato organo di registrazione di organismi extraparlamentari (partiti, sindacati), come è dimostrato dal fatto che tutte le crisi che si sono verificate sono state di natura extra o pseudo parlamentare ed è caduta in desuetudine la norma che esige una apposita motivazione del voto di fiducia. I ministri non sono più nominati su proposta del Presidente del consiglio, come dispone l'art. 92 capv. della costituzione, bensì su designazione dei partiti e delle correnti, al di fuori di ogni valutazione sulla capacità tecnica dei medesimi da parte del Presidente del Consiglio. Limitatissimo è stato infine l'impiego del potere di veto sospensivo delle leggi (art. 74, cost.) da parte degli ultimi Presidenti della repubblica, anche in occasione della promulgazione di leggi palesemente viziate da incostituzionalità, approvate da risicate maggioranze o mancanti di adeguata copertura finanziaria.

Aggiungasi la pericolosa tendenza di alcuni organi costituzionali di invadere la sfera di competenza riservata ad altri organi. Con la prassi delle sentenze «additive», «condizionali» o «sostitutive», la Corte Costituzionale si è spesso surrogata al Parlamento, anche se tale sostituzione è stata giustificata dalla inerzia o lentezza del legislatore nel colmare le lacune create dalle decisioni di annullamento di leggi. Si è inoltre creata una giurisprudenza «pretoria» della magistratura ordinaria e costituzionale per la disciplina di istituti (ad es., lo sciopero), che il legislatore si è rifiutato di regolamentare.

Dalla constatazione di siffatta realtà si è tratta la convinzione che la costituzione materiale e cioè quella effettivamente vigente in base al giuoco degli organi e dei gruppi che influenzano l'indirizzo

politico, non corrisponde esattamente alla costituzione formale risultante dal testo scritto, avendo il testo statutario subito una decostituzionalizzazione per effetto di prassi e di forze, che non erano state previste nel disegno della costituente.

L'applicazione del sistema proporzionale per le elezioni politiche e per quelle regionali ha portato ad un frazionamento eccessivo dei partiti; d'altra parte, l'applicazione più o meno estesa del proporzionalismo nell'interno dei partiti ha favorito il fenomeno della proliferazione delle correnti organizzate, onde quasi tutti i partiti si presentano, anziché come blocchi unitari, come confederazioni di correnti (2). La circostanza che, tranne periodi eccezionali, nessun partito ha mai conseguito la maggioranza assoluta dei voti, ha reso necessaria la formazione di governi di coalizione, nell'ambito dei quali i partiti hanno dovuto procedere spesso ad un difficile dosaggio delle correnti. Ne è derivata la tendenza all'indebolimento dell'esecutivo ed alla evoluzione verso un sistema parlamentare di tipo assembleare.

Le disfunzioni del sistema sono state aggravate da una notevole instabilità ministeriale, analoga a quella che ha travagliato la quarta repubblica francese (3).

Tale instabilità si rivela particolarmente pregiudizievole in una epoca in cui le esigenze dello sviluppo tecnologico e della programmazione esigono decisioni rapide ed a lunga scadenza.

3. Le proposte di riforma costituzionale. — Allo scopo di eliminare le più gravi fra le disfunzioni che sono state sopra segnalate, negli ultimi anni, numerose proposte di riforma costituzionale sono state formulate da parte di studiosi ed uomini politici (4).

Una parte della dottrina (Maranini, Sandulli, Fisichella, D'Amato, Ciaurro) ravvisa l'origine di tutti i mali nella adozione del sistema proporzionale per le elezioni politiche (sistema che peraltro non è imposto dalla costituzione) ed hanno proposto l'introduzione di un sistema (ad es., quello maggioritario a due turni di tipo francese, o quello misto di tipo tedesco), che permetta la formazione di solide maggioranze e quindi di governi stabili ed efficienti. Al fine inoltre di

(2) Attualmente il Parlamento italiano si presenta composto da 9 partiti suddivisi in 24 correnti e, secondo calcoli minuziosi, in 38 frazioni, ma certi schieramenti, ungi da ispirarsi a motivi ideologici, mascherano giuochi di conquista di potere.

(3) Nell'arco di 29 anni (dal 1945 al 1979) si sono verificate 38 crisi di governo e la durata media del gabinetto è stata di otto mesi.

(4) Sulle disfunzioni del sistema di governo e sulle proposte di riforma, Florida, *Il dibattito sulle istituzioni*, in *Dir. e soc.* 1978, 261.

evitare la eccessiva frantumazione dei partiti, si propone, sull'esempio della Germania, l'esclusione dalla rappresentanza in parlamento delle formazioni politiche che abbiano ottenuto meno del 5% del totale dei voti espressi dal corpo elettorale.

Altri autori (Mazziotti) auspicano l'introduzione di un sistema di elezione presidenziale a suffragio diretto (di tipo francese), in cui pur rimanendo il governo responsabile di fronte alle Camere e dipendente dalla fiducia di queste, importanti poteri di direzione politica verrebbero esercitati dal Capo dello Stato con l'autorità che gli deriverebbe dalla diretta investitura popolare.

È stato da alcuni (Galeotti, Crisafulli) proposto un «governo di legislatura» di tipo vagamente direttoriale. Esso si attuerebbe con la elezione popolare diretta del leader designato a divenire presidente del consiglio dei ministri, stabilendosi altresì che, ove quest'ultimo fosse poi costretto a dimettersi, per sopravvenute divergenze politiche, si determinerebbe l'automatico scioglimento delle camere. A tale risultato, secondo una proposta (Fanfani), si potrebbe pervenire anche senza l'approvazione di una legge di revisione costituzionale, mediante il ed. «patto di legislatura». Secondo tale proposta, prima di ogni consultazione elettorale, i partiti che pretendono di concorrere a formare la maggioranza nella nuova legislatura, dovrebbero presentarsi agli elettori con un programma comune. Tale coalizione, se conseguirà la maggioranza, governerà secondo il programma concordato ed approvato per tutta la legislatura (non ci dovrebbero essere cambi di maggioranza, ma solo di uomini al governo).

Da altri autori (Frosini, Gonella) si è auspicata una «responsabilizzazione» dei partiti e dei sindacati mediante un'adeguata legislazione che disciplini l'organizzazione interna dei medesimi e il loro inserimento nel sistema di governo. All'uopo è stata proposta una modifica del sistema bicamerale con la trasformazione della seconda camera in camera corporativa o tecnica, al fine di «responsabilizzare» i sindacati.

Infine, allo scopo di garantire maggiormente la stabilità ministeriale sottraendo il governo agli attacchi di coloro i quali abbiano aspirazioni ministeriali, si è proposto da parte di alcuni (Sartori) di stabilire la incompatibilità fra l'ufficio di ministro e quello di parlamentare, sull'esempio della costituzione francese; il parlamentare, una volta eletto ministro, verrebbe a cessare di far parte della Camera, nella quale è stato eletto.

Altre proposte riguardano alcuni aspetti tecnici delle istituzioni, come, ad esempio, quella del rafforzamento della presidenza del

consiglio, della differenziazione dei compiti delle due camere, della attribuzione alle commissioni parlamentari di alcuni poteri oggi esercitati dal governo, della modificazione della composizione e delle funzioni del Consiglio nazionale dell'Economia e del Lavoro.

Parte Prima

LO STATO

Capitolo I LO STATO

1. Stato-persona e Stato-comunità. — La nozione di Stato può intendersi in un duplice significato. Come punto di imputazione di diritti e di obblighi, esso va considerato per il nostro ordinamento come soggetto e precisamente come persona giuridica pubblica. Come società organizzata, lo Stato si intende come comunità di persone (popolo) stanziata in un territorio ed organizzata secondo un ordinamento giuridico, che ha il carattere della originarietà (sovranità) (1).

2. L'ordinamento giuridico. — Secondo la concezione della teoria pura del diritto (reine Rechtslehre) del Kelsen, l'ordinamento giuridico si identificherebbe in un complesso di norme (Alles Recht bestehet aus Rechtsnormen). Ma a questa concezione così detta normativistica si contrappone la concezione istituzionalistica (Duguit, Romano), la quale ha posto in evidenza come il diritto, ancora prima di essere norma, è organizzazione; le norme, come è stato osservato da Santi Romano, sono le pedine che si muovono nello scacchiere dell'organizzazione giuridica (2).

Essenziale perchè si abbia una istituzione, un ordinamento giuridico è che, entro il corpo sociale, si affermi la autorità di uno o più organi capaci di imporsi su tutti i consociati, giacché l'organizzazione giuridica del corpo sociale esige la subordinazione di tutti i suoi componenti alla supremazia della volontà comune espressa dagli organi dell'istituzione stessa.

Accanto allo Stato esistono molteplici istituzioni regolate da norme poste dagli organi legislativi delle istituzioni stesse; cade quindi il mito della esclusiva statualità del diritto, giacché, accanto al

(1) Sulla distinzione fra Stato e Stato comunità da ult. Tosato, Sugli aspetti fondamentali dello Stato, Appunti, in Studi Esposito, 1783.

(2) Sulla teoria istituzionalistica dell'ordinamento giuridico di Santi Romano, da ultimo, GIORGIANNI, *Studi sul concetto di Stato*, Milano 1975; IABONI, *La concezione dello Stato nelle dottrine filosofiche e giuridiche*, Padova 1976; BENTIVOGLIO, *Ordinamento giuridico e sistema del diritto*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1976, 873.

Sulla contrapposta teoria pura del diritto, GIOVANNELLI, *Prime riflessioni intorno alla teoria pura del diritto e alla teoria kelseniana della costituzione*, in *Annali Facoltà scienze poi. di Genova* 1976-77, 247; GIOVANNELLI, *Dottrina pura e teoria della costituzione in Kelsen*, Milano 1979.

diritto dello Stato, vige un diritto delle altre istituzioni (Chiese, sindacati, partiti, organizzazioni sportive etc.) (3).

Poiché però fra le varie istituzioni, che operano nell'ambito del territorio statale, solo lo Stato ha il carattere di originarietà, l'ordinamento statale rivendica la prerogativa di riconoscere gli altri ordinamenti e di disciplinare i rapporti con essi, o in posizione di parità (ad es. la comunità internazionale) o in posizione di irrilevanza (ad es. le associazioni religiose nell'ordinamento statunitense) o in posizione di antagonismo, vietandone l'attività (ad es., associazioni eversive).

3. La sovranità. — Nozione: è una nozione (4) relativa, nel senso che essa implica una relazione dello Stato con le altre istituzioni. Rispetto al proprio ordinamento interno, lo Stato è da considerarsi sempre sovrano, poiché, entro l'ambito di efficacia dell'ordinamento medesimo, non esiste alcuna istituzione ad esso superiore: è solo nei confronti di altre istituzioni, di altri ordinamenti giuridici, che la sovranità può difettargli. Quindi può ammettersi l'esistenza di stati non sovrani (stati vassalli, statimembri), solo nel senso che tali stati, pur essendo sovrani rispetto a tutte le minori istituzioni che vivono sul loro territorio, sono tuttavia in una posizione di subordinazione rispetto ad un altro ordinamento giuridico (ad es. quello dello Stato federale).

Pertanto, fra le varie istituzioni che esercitano la loro potestà su un determinato popolo e entro un dato territorio, può definirsi sovrana solo quella che, trovandosi in una posizione di supremazia rispetto alle altre istituzioni, non è a sua volta subordinata a nessuna altra istituzione.

Sovranità e potestà di impero. Diversa dalla nozione di sovranità è quella di potestà di impero, col quale termine si designa il complesso delle potestà che competono all'istituzione statale.

La potestà di impero costituisce un potere giuridico, giuridiche essendo le potestà che in essa si assommano. Appunto per questo motivo è da respingere la teoria della così detta autolimitazione dello Stato, secondo la quale lo Stato, allorché crea mediante le sue leggi diritti soggettivi per i cittadini, per ciò stesso autolimita la sua potestà di impero; ciò significherebbe supporre l'esistenza di un potere assoluto ed omnicomprensivo dello Stato, rispetto al quale il

(3) Sulla pluralità degli ordinamenti giuridici, Canfora, *Gli ordinamenti giuridici (pluralità e rapporti)*, in *Temì rom.* 1977, 449.

(4) Sulla sovranità dello Stato, da ult. Chiarelli, *Sovranità*, in *Nss. Dig. it.*, XVII, 1043; Coccopalmerio, *Note critiche in tema di sovranità*, in *Studi Udina*, 1485.

diritto funzionerebbe da semplice limite esterno. In realtà invece anche le potestà esercitate dagli organi statali trovano il loro riconoscimento e la loro regolamentazione nell'ordinamento giuridico.

Titolarità della sovranità. Non è possibile imputare la sovranità nell'ambito dell'ordinamento statale ad organi o ad enti diversi dallo Stato, poiché essa si sostanzia, come si è detto, in una relazione di alterità con altre istituzioni, che si trovano con lo Stato stesso in posizione di parità o di subordinazione. Pertanto sono da considerarsi superate sia la teoria teocratica (*omnis potestas a Deo*), sia la teoria del contratto sociale (secondo cui la sovranità trova la sua origine nel diritto di libertà che ogni uomo ha dalla natura stessa e di cui trasferisce l'esercizio, organizzandosi con altri uomini in società), sia infine la teoria della sovranità popolare (5).

Tale affermazione sembrerebbe apparentemente in contraddizione con quanto viene proclamato dall'art. 1 della nostra costituzione e cioè che «la sovranità appartiene al popolo»; ma quest'ultima enunciazione non deve essere presa alla lettera; essa sta solo a sancire il principio che il popolo, nella sua veste di organo costituzionale dello Stato (corpo elettorale), partecipa all'esercizio della potestà di impero dello Stato attraverso il voto e gli istituti di democrazia diretta.

4. Ordinamento interno ed ordinamento internazionale.

— *Rapporti fra i due ordinamenti.* — Si è già detto, a proposito delle relazioni intercorrenti fra le istituzioni, che l'ordinamento statale e l'ordinamento internazionale si trovano in una posizione di parità l'uno verso l'altro; non esiste cioè nè una supremazia dell'ordinamento internazionale su quello interno, nè, all'opposto, una supremazia dell'ordinamento interno su quello internazionale.

Si è così implicitamente accolta la concezione, che è stata detta dualista o più esattamente pluralista, secondo cui l'ordinamento internazionale e l'ordinamento interno non solo sono separati e distinti, ma hanno entrambi carattere originario.

È invece da respingersi la teoria monista (Kelsen), la quale tende a ridurre ad unità ordinamento interno ed ordinamento internazionale, sostenendo l'esistenza di un unico ordinamento giuridico. I seguaci di tale concezione, a loro volta, si dividono in due categorie: alcuni, rifacendosi alla teoria gradualistica delle fonti,

(5) Sulla sovranità popolare, Magnani, *Il principio della sovranità popolare e la partecipazione dello Stato italiano alla comunità europea*, in *Arch. giur.* 1976, 53; Ubertis, *Azione penale e sovranità popolare*, in *Riv. dir. proc. pen.* 1975, 1191.

sostengono il primato dell'ordinamento internazionale e cioè affermano che gli ordinamenti statali derivano la loro legittimazione dall'ordinamento internazionale, il quale determinerebbe la loro competenza e porrebbe vincoli ai loro poteri (Verdross); altri invece sostengono il primato dell'ordinamento interno, ritenendo che il diritto internazionale sia fondato sull'auto-obbligazione degli Stati e negando che esista un ordinamento internazionale distinto ed autonomo da quello dei singoli Stati (Zorn).

Ma nè la teoria del primato del diritto internazionale, nè la teoria del primato del diritto interno possono essere accolte: la prima perchè porterebbe alla conseguenza di negare la sovranità degli ordinamenti statali; la seconda perchè ridurrebbe gli obblighi nascenti dal diritto internazionale a meri obblighi ad adempimento facoltativo, la cui osservanza sarebbe rimessa in definitiva alla discrezione degli stessi Stati che vi sono soggetti.

La teoria dualistica (Triepel, Anzilotti, Morelli, Barile) invece considera l'ordinamento interno e l'ordinamento internazionale come due ordinamenti distinti, reciprocamente coordinati in posizione di parità. L'ordinamento internazionale è caratterizzato dal fatto che i suoi soggetti sono gli Stati, i quali si presentano al tempo stesso come costitutori e come destinatari delle norme dell'ordinamento. Esso trova la sua legittimazione in se stesso, per il fatto che si pone come istituzione e non già negli ordinamenti interni dei singoli Stati della comunità internazionale. D'altro lato, le norme del diritto internazionale vincolano i cittadini dei singoli Stati solo in forza degli atti legislativi di questi ultimi, che in via generale o caso per caso conferiscono ad esse vigore nell'ambito dei rispettivi ordinamenti interni.

Adattamento del diritto interno al diritto internazionale. Appunto perchè l'ordinamento interno e l'ordinamento internazionale costituiscono ordinamenti giuridici diversi ed indipendenti l'uno dall'altro, sorge il problema per gli Stati di introdurre nel proprio ordinamento le norme necessarie per adempiere agli obblighi assunti nell'ordinamento internazionale.

Nell'ordinamento costituzionale italiano sono previsti due diversi tipi di adattamento, secondo la natura delle norme:

a) adattamento espresso per il diritto internazionale pattizio (artt. 80 e 86 cost.): per modificare l'ordinamento interno in conformità degli obblighi internazionali assunti con i trattati e le convenzioni, possono adottarsi due diversi metodi: a) legge che traduca in norme interne le disposizioni del trattato internazionale; b) ordine di esecuzione, col quale si ordina l'esecuzione di un determinato

trattato, che viene contemporaneamente pubblicato in alligato all'atto stesso («piena ed intera esecuzione è data al trattato... »); adattamento automatico per il diritto internazionale generale: dispone l'art. 10 cost. che «l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute»; con tale disposizione si è voluto porre in essere un adattamento automatico, completo e continuo per tutte le norme di diritto internazionale generale, per quelle norme cioè che non si rivolgono a soggetti determinati nella loro individualità, bensì a tutti indistintamente i soggetti dell'ordinamento internazionale. Tali norme si identificano in definitiva con le norme consuetudinarie generalmente osservate, anche se non espressamente riconosciute dai singoli Stati; esse vengono, in forza del disposto dell'art. 10, «trasformate» automaticamente in norme di diritto interno, che fanno sorgere immediatamente diritti ed obblighi per i cittadini e per gli organi statali, sempreché per concretezza e completezza abbiano la idoneità di vincolare i destinatari nell'ambito dell'ordinamento interno; se poi leggi ordinarie venissero emanate in contrasto con le norme di diritto internazionale generale, esse sarebbero viziate di incostituzionalità e potrebbero essere impugnate innanzi alla Corte costituzionale.

L'organizzazione internazionale ed i c.d. limiti della sovranità. Sorge a questo punto il problema se l'appartenenza dello Stato alla comunità internazionale, la sua adesione ad organismi internazionali e l'assunzione di obblighi internazionali comportino una limitazione della sovranità. A tale quesito sembrerebbe doversi dare a prima vista risposta positiva, in base al disposto dell'art. 11 cost., secondo cui l'Italia «consente in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni». Tenendo però presente la nozione di sovranità, quale è stata sopra precisata, è da ritenere che lo Stato non cessa di essere sovrano, finché le manifestazioni di volontà degli organismi internazionali, ai quali esso aderisce, diventano operanti nel proprio ordinamento interno solo in virtù di un atto legislativo dei propri organi costituzionali a ciò competenti, e finché non sussiste una subordinazione degli organi dell'ordinamento interno rispetto agli organi della comunità internazionale di cui lo Stato fa parte.

Di conseguenza, la sovranità non viene meno, nè viene limitata per il fatto dell'appartenenza alla comunità internazionale e della adesione ad unioni non istituzionali come l'organizzazione delle Nazioni Unite, il Consiglio d'Europa e simili. Limitazioni possono

invece derivare alla sovranità dello Stato solo nel caso in cui quest'ultimo aderisca ad una comunità internazionale a carattere federale, nella quale i cittadini e gli organi dell'ordinamento interno siano direttamente vincolati dalle manifestazioni di volontà degli organi della unione internazionale cui lo Stato aderisce, giacché, in tale ipotesi, i vincoli internazionali incidono direttamente sulla struttura costituzionale dello Stato (6).

In particolare, per l'ordinamento italiano, limitazioni alle sovranità derivano dalle disposizioni dei trattati che hanno istituito la comunità europea (7).

5. La personalità giuridica dello Stato. — Un ente può qualificarsi come persona giuridica, allorché l'ordinamento giuridico lo consideri punto di imputazione di diritti soggettivi e di obblighi. Pertanto la personalità allo Stato non può essere riconosciuta o negata in base a considerazioni aprioristiche, ma solo in base al suo ordinamento positivo. Se dalle norme di quest'ultimo risulta che diritti soggettivi ed obblighi vengono imputati direttamente allo Stato, non può a quest'ultimo negarsi la personalità giuridica. Avremo, in questa ipotesi, accanto ad uno Stato-istituzionale, a cui competono le potestà, uno Stato-persona a cui competono diritti soggettivi ed obblighi; accanto ad uno Stato-istituzione in posizione di supremazia rispetto alle altre istituzioni, avremo uno Stato-persona sullo stesso piano di tutti gli altri soggetti dell'ordinamento, sottoposto anche esso alle leggi emanate dallo Stato-istituzione.

Trae quindi origine da una confusione dei due diversi aspetti sotto cui si presenta lo Stato l'obiezione che si suole addurre contro la personalità giuridica dello Stato e cioè che lo Stato generatore di comandi non può essere sottoposto ad essi come un qualsiasi altro soggetto giuridico.

Certo uno Stato può presentarsi anche solo come istituzione e non come persona giuridica e ciò precisamente avviene qualora i diritti ed i doveri, che normalmente vengono attribuiti allo Stato-persona, sono dall'ordinamento imputati ad un diverso soggetto. Così dicasi, per esempio, relativamente all'ordinamento inglese, per il quale i diritti e gli obblighi, che dovrebbero spettare allo Stato-persona, sono attribuiti alla Corona ed ai vari enti

(6) Sperduti, *Le «limitazioni di sovranità» secondo l'art. 11 della costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1978, 475.

(7) Catalano, *I mezzi per assicurare la prevalenza dell'ordinamento comunitario sull'ordinamento interno*, in *Giust. civ.* 1978, I, 816; Marzano, *Sui rimedi consentito nazionale per l'eliminazione del contrasto con la normativa comunitaria*, in *Rass. Avv. Stato* 1978, 264; De Fina, *Ordinamento comunitario e ordinamento interno*, in *Giust. civ.* 1978, II, 153.

dell'amministrazione centrale e locale; così dicasi anche per lo Stato della Città del Vaticano, per il quale diritti ed obblighi debbono considerarsi attribuiti alla Santa Sede.

Nell'ordinamento internazionale, lo Stato assurge a soggetto di diritto in base ad un riconoscimento e cioè in base ad una manifestazione di volontà espressa o tacita di altri Stati; nell'ordinamento interno, invece lo Stato è persona giuridica, senza che occorra all'uopo un apposito riconoscimento giuridico effettuato a norma dello stesso suo ordinamento. Per l'ordinamento italiano, la personalità dello Stato si rifrange di regola in tante personalità, quanti sono i Ministeri, che, sia sotto il profilo sostanziale, sia sotto il profilo processuale, si presentano muniti di personalità autonoma.

6. Elementi costitutivi dello Stato. — L'istituzione statale presuppone la presenza di alcuni elementi essenziali, che costituiscono fattori necessari per la esistenza stessa dello Stato; senza il concorso di tali elementi, non può aversi la formazione di un nuovo Stato ed uno Stato cesserebbe di esistere, se uno di tali elementi venisse meno per una qualsiasi causa.

Tre sono gli elementi essenziali dello Stato:

a) popolo: rappresenta l'elemento personale dello Stato. Il popolo, oltre che come elemento costitutivo dello Stato, può presentarsi anche nel suo aspetto attivo, sotto la veste di corpo elettorale, assurgendo, in quest'ultimo caso, ad organo dello Stato;

b) territorio: rappresenta l'elemento materiale dello Stato; quale elemento costitutivo dell'istituzione statale, il territorio non si presenta come semplice sede degli uffici statali, nè come semplice circoscrizione delimitante l'ambito di competenza degli organi, bensì come sostrato materiale, su cui si organizza la comunità statale;

c) governo: rappresenta l'elemento giuridico-organizzativo dello Stato; elemento essenziale dello Stato non sono i singoli organi di governo o la funzione di governo da essi esercitata, sibbene l'organizzazione governativa e cioè la distribuzione della funzione di governo, secondo un sistema che consenta allo Stato di ricondurre ad unità l'elemento personale e l'elemento materiale e di agire per il soddisfacimento dei suoi fini.

Concludendo, si può affermare che lo Stato realizza l'organizzazione governativa di un popolo sopra un determinato territorio, in base a un ordinamento governativo.

Capitolo II

IL POPOLO

1. Popolo, popolazione e nazione. — Il popolo, come elemento costitutivo dello Stato, viene colto nella sua continuità e cioè abbraccia il complesso delle generazioni passate, presenti e future organizzate a Stato su un determinato territorio. Sotto questo profilo, il popolo comprende tutti gli individui che hanno vissuto, che vivono e che vivranno su un determinato territorio e che sono inquadrati giuridicamente nell'organizzazione costituzionale dello Stato.

Ma accanto ad una nozione così lata di popolo, quale è quella testé delineata, la dottrina ne ha elaborato altre due più ristrette, le quali si riferiscono al popolo colto in un determinato momento storico e tengono conto del vincolo giuridico positivo di appartenenza che lega i singoli allo Stato. Tale vincolo può essere rinvenuto o nella sudditanza o nella cittadinanza:

a) *la sudditanza*: designa la sottoposizione dell'individuo alla potestà di impero dello Stato e quindi, sotto il profilo della sudditanza, il popolo abbraccia il complesso degli individui sottoposti alla stessa potestà di impero. Fra i sudditi vanno quindi annoverati non solo i cittadini, ma anche gli stranieri e gli apolidi, qualora essi, trovandosi sul territorio dello Stato, siano soggetti alla sua potestà;

b) *la cittadinanza*: designa invece l'appartenenza allo Stato, quale risulta dalle norme del suo ordinamento positivo. Essa implica un rapporto stabile e duraturo fra l'individuo e lo Stato, onde si suole dire anche che la cittadinanza è una sudditanza permanente. Essa designa uno status personale, che segue l'individuo dovunque egli si trova e che comporta diritti politici (elettorato attivo e passivo, diritto di partecipare a pubblici concorsi), diritti civili (diritto alla protezione diplomatica) e doveri (di fedeltà allo Stato, di prestazione del servizio militare).

Qualunque sia il vincolo giuridico che si prenda in considerazione al fine di determinare il popolo di uno Stato, la nozione di popolo deve essere nettamente distinta dalle due nozioni di:

a) *popolazione*: nozione essenzialmente demografica e statistica, che indica l'insieme degli individui che si trovano in un dato momento storico sul territorio dello Stato, indipendentemente da un vincolo giuridico di dipendenza o di appartenenza allo Stato stesso;

b) *nazione*: nozione politica e sociologica. Il legame che unisce fra di loro i membri della nazione non ha carattere giuridico. Esso è fondato o su fattori esteriori (lingua, razza) o su fattori spirituali (religione) o su fattori sentimentali (consapevolezza della propria unità derivante dalla storia comune di varie generazioni). Quindi, mentre il vincolo che unisce i componenti del popolo è giuridico, quello che unisce i membri della nazione è politico-sociologico. Tuttavia le due nozioni di popolo e di nazione tendono ad avvicinarsi, nel senso che, nell'età moderna, prevale il tipo dello Stato nazionale, nel quale gli appartenenti alla nazione tendono a coincidere con gli appartenenti al popolo statale.

2. Criteri determinanti della cittadinanza. — Il criterio per la determinazione della qualità di cittadino è variamente stabilito dai singoli ordinamenti positivi. Tre sono i principali sistemi adottati:

a) *jus sanguinis*: secondo cui è cittadino chi è nato (anche all'estero) da padre cittadino o, se si tratta di figlio naturale, da madre cittadina. Questo sistema è adottato dalla maggior parte dei paesi europei;

b) *jus soli*: decisivo per la determinazione della cittadinanza è il luogo di nascita; è cittadino chiunque sia nato sul territorio dello Stato. È questo il sistema adottato in Argentina;

c) *sistema misto*: sono cittadini non solo coloro che sono nati da cittadini sia in patria che all'estero, ma anche i figli di stranieri nati sul territorio statale. Questo sistema è stato adottato specialmente nei paesi anglosassoni (Stati Uniti d'America ed Inghilterra).

Poiché ogni Stato emana le proprie norme sulla cittadinanza.

senza preoccuparsi eccessivamente dei sistemi adottati in proposito dagli altri Stati, possono verificarsi le ipotesi di:

a) *doppia cittadinanza*: così, ad esempio, il figlio dell'emigrato italiano in Inghilterra acquista per nascita due diverse cittadinanze: l'italiana perchè figlio di padre italiano e l'inglese perchè nato in Inghilterra. Altro esempio: se un italiano si sposa con una russa, il legislatore italiano considera la russa come cittadina italiana, mentre il legislatore russo continua a considerarla come cittadina russa. Possono verificarsi ipotesi di triplice e perfino quadruplice cittadinanza (1).

b) *apolidia*: se il cittadino di uno Stato perde la propria cittadinanza per una qualsiasi causa e non ha i requisiti per

1 Con la L. 8 ottobre 1966 n. 876 è stata ratificata anche dall'Italia la convenzione di Strasburgo del 6 maggio 1963 per la riduzione dei casi di doppia cittadinanza.

acquistare quella di un altro Stato, diventa apolide. Così, ad esempio, se un tedesco si allontana dalla Germania senza autorizzazione e risiede per 20 anni in Italia, per il nostro legislatore egli rimane sempre uno straniero, perchè la residenza ed il domicilio non determinano l'acquisto della cittadinanza italiana, mentre per il legislatore tedesco egli ha perduto la cittadinanza germanica.

Per l'ordinamento italiano, la legge fondamentale in materia di cittadinanza è quella del 13 giugno 1912 n. 555, la quale tuttavia ha subito alcune modifiche (2). La nostra legislazione, la quale richiederebbe opportune riforme per renderla più aderente alle nuove esigenze, si basa sui seguenti principi fondamentali:

1) *jus sanguinis*: è italiano ogni individuo nelle cui vene scorre sangue italiano; di conseguenza, il figlio del cittadino emigrato all'estero è sempre cittadino italiano; tuttavia egli, divenuto maggiorenne, può rinunciare alla cittadinanza italiana;

2) *unitarietà della famiglia*: nell'intento di mantenere la unità del nucleo familiare, la legge tende a far sì che la donna, contraendo matrimonio, segua la cittadinanza del marito e che i figli minori seguano la cittadinanza del padre;

3) *automatismo*: allo scopo di facilitare l'acquisto ed il riacquisto della cittadinanza italiana a favore degli stranieri o degli excittadini, la legge stabilisce che in certe circostanze la cittadinanza italiana viene acquistata automaticamente, indipendentemente dalla volontà degli interessati e senza bisogno di richieste, di pratiche amministrative o di decreti di concessione governativa. L'automatismo presenta in pratica gravi inconvenienti, soprattutto per il fatto che l'acquisto o il riacquisto della cittadinanza avviene all'insaputa e spesso contro la volontà dell'interessato;

4) *libertà della prova*: è ammesso qualsiasi mezzo di prova per dimostrare i fatti che la legge considera come titoli di acquisto o di perdita della cittadinanza; non sono però sufficienti, per dimostrare una data cittadinanza, il passaporto, l'iscrizione nelle liste di leva o il possesso di stato. I certificati relativi alla cittadinanza vengono rilasciati dai Comuni in base ai registri anagrafici (essendo il nostro ordinamento basato sullo *jus sanguinis*) e in base agli appositi registri di cittadinanza, istituiti nel 1939, dove sono iscritte tutte le dichiarazioni relative alla cittadinanza (dichiarazione di elezione, di rinuncia, di riacquisto etc).

2 Per una panoramica sulle principali questioni in tema di cittadinanza, Padoin, *I principi generati sulla cittadinanza*, in *Nuova Ross.* 1976, 2436.

Per le cause che hanno ad oggetto l'accertamento o la contestazione dello stato di cittadinanza è competente il giudice ordinario, trattandosi di questioni relative a status di diritti soggettivi; legittimato ad agire e resistere è per lo Stato il Ministero dell'Interno.

3. Acquisto della cittadinanza. — Il nostro ordinamento positivo conosce cinque diversi modi di acquisto della cittadinanza italiana :

1) *jure sanguinis*: è cittadino per nascita: a) il figlio di padre cittadino (3), anche se nato e residente all'estero, purché, in quest'ultimo caso, giunto alla maggiore età, non vi abbia rinunciato;

b) il figlio di madre cittadina, se il padre è ignoto o apolide o cittadino di uno Stato che non fa derivare la cittadinanza del figlio da quella del padre;

2) *jure soli*: il nostro ordinamento fa alcune eccezioni al principio fondamentale dello *jus sanguinis*, stabilendo in primo luogo che il figlio di ignoti trovato in Italia (il cosiddetto trovatello) si presume fino a prova contraria nato in Italia e cittadino italiano ed inoltre statuendo che sono cittadini italiani i nati in Italia da genitori apolidi o appartenenti a Stati, per i quali il figlio non segue la cittadinanza dei genitori;

3) *per beneficio di legge*: lo straniero può acquistare la cittadinanza italiana, allorché sussistano almeno un requisito di fatto ed un requisito di diritto fra quelli previsti dalla legge.

I requisiti di fatto sono i seguenti:

a) essere nato in Italia;

b) essere figlio di genitori residenti in Italia da almeno 10 anni al tempo della nascita.

c) essere di origine italiana (e cioè discendente da padre o da madre o da avo paterno che siano stati in passato cittadini italiani per nascita).

I requisiti di diritto sono i seguenti:

a) prestazione del servizio militare in Italia o accettazione di un impiego dello Stato;

b) dichiarazione di elezione della cittadinanza italiana entro il 190° anno di età, se, compiuto il 180° anno di età, risieda in Italia;

3 Per il figlio legittimo l'acquisto avviene fin dal momento della nascita, mentre per il figlio naturale riconosciuto, l'acquisto decorre dal momento dell'effettivo riconoscimento. La legge non menziona l'ipotesi dell'adozione, la quale quindi non dovrebbe portare ad alcun cambiamento nello stato di cittadinanza. *Contra*, Durante, *Adozione speciale e cittadinanza*, in *Studi per Grosso*, IV, 701.

c) mancata dichiarazione di volere conservare la cittadinanza straniera entro il 190 anno di età, se risieda nello Stato da almeno 10 anni (4).

Relativamente ai requisiti di diritto è da osservare che, mentre nell'ipotesi sub b), l'acquisto è subordinato ad una dichiarazione di elezione (acquisto *jure electionis*), per le ipotesi sub a) e sub e), l'attribuzione della cittadinanza italiana è coattiva e, di conseguenza, lo straniero può trovarsi cittadino italiano senza una espressa manifestazione di volontà;

4) *per naturalizzazione*: la cittadinanza italiana può essere acquistata anche per decreto del Capo dello Stato, sentito il Consiglio di Stato. Il decreto di concessione non ha però effetto, se la persona cui la cittadinanza è concessa non presti giuramento di essere fedele alla Repubblica ed al suo Capo e di osservare lealmente le leggi dello Stato (L. 22 dicembre 1946 n. 478);

5) *per juris communicatio*: la donna assume col matrimonio la cittadinanza del marito (5) e la conserva anche nel caso di separazione personale e di vedovanza, purché, in quest'ultima ipotesi, non trasferisca all'estero la sua residenza e non riacquisti la cittadinanza originaria; la perde però nel caso di scioglimento del matrimonio per qualsiasi causa (ad es., divorzio) (6).

Questa norma è stata dettata nell'intento di mantenere la unità del nucleo familiare, rendendo comune la cittadinanza del marito e della moglie. Per lo stesso motivo, i figli minori non emancipati di chi acquista o recupera la cittadinanza italiana divengono normalmente cittadini italiani.

4. Perdita della cittadinanza. — Il cittadino italiano perde la cittadinanza italiana nelle seguenti ipotesi:

4 Le due modifiche all'art. 1 della legge sulla cittadinanza relative ai due requisiti di cui alle lettere b) e c) sono state introdotte retroattivamente con la L. 3 ottobre 1977 n. 753 in seguito all'abbassamento da 21 a 18 anni del limite per l'attribuzione della maggiore età; precedentemente era stata emanata la circolare del Ministero di grazia e giustizia 28 maggio 1976, che aveva recepito il parere della I sez. del Consiglio di Stato del 28 settembre 1975 n. 678.

5 La donna straniera che contrae matrimonio con il cittadino italiano acquista *de jure* la cittadinanza del marito e non assume la cittadinanza del marito e non assume alcuna rilevanza la circostanza che la donna straniera, nonostante il matrimonio con il cittadino italiano, conservi, secondo la propria legge nazionale, la cittadinanza di origine, onde l'acquisto della cittadinanza *per juris communicatio* della donna straniera sposata all'italiano determina normalmente un caso di doppia cittadinanza. Inoltre non è prevista la rinuncia al beneficio della *juris communicatio* da parte della donna straniera sposata all'italiano, a differenza di quanto è previsto per la donna italiana sposata allo straniero, onde è stata ravvisata una violazione del principio di eguaglianza, Trib. Grosseto 17 febbraio 1977, in *Giur. cost.* 1977, 607 e, in dottrina, Ziccardi *Motivi della illegittimità costituzionale dell'art. 10 della legge italiana sulla cittadinanza*, in *Studi Udina*, 1313.

6 Di Plinio, *Note in tema di cittadinanza e divorzio*, in *Giur. cost.* 1975, 2174.

1) *acquisto spontaneo della cittadinanza straniera* accompagnato dal trasferimento della propria residenza all'estero. Non basta la sussistenza del solo primo requisito (a meno che per il secondo non intervenga dispensa governativa) e ciò per evitare che il cittadino trovi comodo di sottrarsi agli obblighi che la patria gli impone, continuando a risiedere in essa e fruendo dei benefici di cui la legge italiana è larga con lo straniero (7);

2) *assunzione di un impiego o prestazione del servizio militare* presso uno Stato estero e persistenza nell'impiego o nel servizio, nonostante l'intimazione del governo italiano di abbandonare l'impiego od il servizio entro un determinato termine;

3) *juris communicatio*: per matrimonio della donna cittadina con lo straniero, semprechè il marito posseda una cittadinanza che, per il fatto del matrimonio, ad essa si comunichi e semprechè venga resa una espressa dichiarazione da parte della donna (art. 143-ter cod. civ., introdotto con la riforma del diritto di famiglia) (8).

4) *opzione facoltativa*: il cittadino nato e residente all'estero, in uno Stato che *jure loci* lo consideri suo cittadino, conserva la cittadinanza italiana, ma, quando sia divenuto maggiorenne o emancipato, vi può rinunciare;

La perdita della cittadinanza fa venire meno i corrispondenti diritti o doveri, ma non l'obbligo del servizio militare, quando la perdita deriva da un atto volontario, a meno che si tratti dell'opzione facoltativa da parte di chi nato e residente all'estero sia ritenuto cittadino *jure soli* dallo Stato estero.

5. Riacquisto della cittadinanza. — Speciali facilitazioni sono previste per il riacquisto della cittadinanza italiana da parte di chi l'ha perduta (9). In particolare, la cittadinanza si riacquista nei seguenti casi:

1) *prestazione del servizio militare o accettazione di un impiego* nello Stato italiano da parte di un ex-cittadino;

7 La perdita non si verifica, allorchè l'acquisto di una cittadinanza straniera avvenga in impero «senza il concorso di una volontà propria». Tuttavia il Servizio Contenzioso del Ministero degli esteri in data 1° gennaio 1974 ha preso l'iniziativa per una proposta modificativa della legge del 1912 tendente a consentire il mantenimento della cittadinanza italiana all'emigrato, anche nel caso in cui quest'ultimo per ragioni di lavoro ottenga la «naturalizzazione» nel paese ospitante e ciò allo scopo di conciliare le esigenze della tutela degli emigranti con quella del necessario inserimento di questi ultimi nel tessuto sociale dei paesi di emigrazione.

8 In tal modo il legislatore si è uniformato all'insegnamento della Corte cost. (dec. 16 aprile 1975 n. 87), su cui Padoin, «*Status civitatis*» della donna italiana che contragga matrimonio con un cittadino straniero, in *Nuova Rass.* 1975, 1875; Salvo *Cittadinanza della donna coniugata con uno straniero*, in *Stato civ. it.* 1975, 498.

9 Giacomini, *Il riacquisto della cittadinanza italiana*, in *Stato civ.* 1975, 53.

2) *rinuncia alla cittadinanza estera o all'impiego o servizio militare all'estero*: accompagnata però dallo stabilimento entro un anno della residenza nello Stato da parte dell'ex-cittadino;

3) *residenza biennale nello Stato italiano*: se la perdita era derivata dall'acquisto della cittadinanza straniera. La residenza biennale nello Stato dell'ex-cittadino comporta il riacquisto automatico della cittadinanza, indipendentemente ed anche contro la volontà del medesimo 10;

6. Condizione giuridica dei sudditi non cittadini. — Per quanto concerne la situazione giuridica dei non cittadini, bisogna distinguere:

a) *italiani non appartenenti alla Repubblica* (prima chiamati «italiani non regnicoli»): sono coloro che vivono su un territorio, il quale, pur essendo soggetto al dominio di un altro Stato, è abitato da popolazione prevalentemente italiana (S. Marino, Città del Vaticano, regioni sottratte col trattato di pace). Essi, pur non essendo cittadini, si trovano in una condizione diversa dagli stranieri: sono ammessi ai pubblici impieghi (art. 2 T.U. 10 gen. 1957 n. 3) ed alle cariche elettive, non possono essere espulsi dallo Stato per motivi di pubblica sicurezza (art. 15 T.U. p.s.) e possono ottenere la naturalizzazione con decreto del Capo dello Stato, anche se non si trovano in possesso dei requisiti prescritti per gli altri stranieri (cost. art. 51 capv.) (11);

b) *stranieri*: sono ammessi a godere dei diritti civili attribuiti ai cittadini in condizione di reciprocità (art. 10 preleggi cod. civ.); non godono però dei diritti politici. Mentre si trovano nello Stato, sono sottoposti alle leggi penali e di polizia e possono essere chiamati a rispondere penalmente anche per i reati da essi commessi all'estero. Possono essere espulsi, condotti alla frontiera (12) ed estradati. L'art. 10 della costituzione, all'ult. capv., tuttavia esclude l'extradizione dello straniero per reati politici. Lo stesso articolo concede allo straniero il diritto di asilo nel territorio dello Stato, quando sia impedito nel suo paese «l'effettivo esercizio delle libertà

10 Tale riacquisto peraltro non è automatico, essendo consentito all'amministrazione di esercitare il potere inibitorio «per gravi ragioni», Cons. Stato IV sez. 1° luglio 1975 n. 647, in *II Cons. Stato* 1975, 758.

11 Labella, *Una figura ambigua, l'italiano non appartenente alla Repubblica*, in *Riv. internaz. priv. proc.* 1977, 363.

12 Gli stranieri sono non attualmente soggetti a due provvedimenti di carattere meramente discrezionale: a) espulsione per provvedimento del Ministero dell'Interno per «motivi di ordine pubblico» o per «contravvenzione alle leggi sul soggiorno degli stranieri»; b) accompagnamento alla frontiera con figlio di via obbligatorio per provvedimenti del Prefetto per gli stranieri che «non sappiano dare contezza di sé o siano sprovvisti di mezzi».

democratiche garantite dalla costituzione italiana»; in quest'ipotesi, lo straniero, non solo ha il diritto di ingresso nel territorio statale, ma non può essere riconsegnato al paese di origine;

c) *stranieri ex-cittadini*: non rimangono sciolti dall'obbligo di fedeltà e dal divieto di portare le armi contro l'antica loro patria; conservano inoltre, in certi casi, l'obbligo del servizio militare;

d) *apolidi*: sono sottoposti alla legislazione italiana, quando risiedono in Italia, per quanto concerne i diritti personali di famiglia e di successione; come gli stranieri sono esclusi dalle cariche pubbliche; a differenza degli stranieri e come i cittadini italiani, sono tenuti all'obbligo del servizio militare; sono equiparati ai cittadini agli effetti della legge penale (art. 4 cod. pen.), mentre sono equiparati agli stranieri ai fini delle leggi di polizia (13).

7. La nazionalità delle persone giuridiche. — Anche alle persone giuridiche compete la cittadinanza, che per esse prende il nome di nazionalità.

Contro la possibilità di configurare una cittadinanza delle persone giuridiche non vale l'argomento che ad esse non possono essere attribuiti diritti politici. Infatti non solo la cittadinanza è uno status che non si esaurisce con la titolarità di diritti politici, ma vi sono cittadini (ad es. i minorenni) che non godono di siffatti diritti.

La nazionalità delle persone giuridiche pubbliche è determinata dall'atto di riconoscimento cioè dall'atto dello Stato, che riconosce l'ente come soggetto giuridico nel proprio ordinamento.

Per gli enti privati e società commerciali, bisogna invece tener conto di varie circostanze: se siano costituiti in Italia, se abbiano in Italia la sede dell'amministrazione e se svolgano prevalentemente in Italia la loro attività.

Capitolo III

IL TERRITORIO

1. Il territorio come elemento dello Stato. — Il territorio è la sede su cui è organizzata la comunità statale e, come tale, costituisce l'elemento materiale dello Stato (1).

13 Conetti, *Norme di conflitto sullo statuto personale dei rifugiati e apolidi*, in *Studi Udina*, 1971.

1 Sul territorio dello Stato, da ult., Chiarelli, *Territorio dello Stato (diritto costituzionale)*, in

Non appaiono fondati gli argomenti che sono stati addotti per negare al territorio il carattere di elemento essenziale dello Stato.

Da alcuni è stato sostenuto che il territorio, costituendo semplicemente la sede del popolo (il «domicilio del popolo»), non sarebbe un elemento costitutivo dello Stato, allo stesso modo che non è un elemento costitutivo dell'uomo il terreno su cui poggia i piedi. Ma in realtà il popolo è stabilmente ed inscindibilmente organizzato su un determinato territorio. Come è stato acutamente osservato, se il territorio non fosse un elemento essenziale dello Stato, dovrebbe ammettersi che, nell'ipotesi in cui tutti gli abitanti del Principato di Liechtenstein emigrassero in Francia, lo Stato del Liechtenstein si trasferirebbe anche esso in Francia.

Nè vale obiettare che possono esistere degli Stati privi di un vero e proprio territorio (ad es. nell'ipotesi di temporanea occupazione militare del territorio dello Stato) o anche Stati a territorio mutevole (Stati nomadi dell'Asia centrale) o infine territori appartenenti contemporaneamente a più Stati. In particolare, l'occupazione bellica non equivale a scomparsa dell'elemento territoriale dello Stato, perchè il territorio, in caso di occupazione, non diventa proprio dello Stato occupante, ma resta proprio dello Stato occupato e fino alla *debellatio* o fino al trattato di pace si ha la compressione di due diversi ordinamenti giuridici (quello dello Stato occupante e quello dello Stato occupato) sullo stesso territorio.

Quanto poi agli Stati nomadi, c'è da dubitare che si tratti di veri e propri Stati, fino a che non si organizzino stabilmente su un determinato territorio, salvo poi ad organizzarsi stabilmente successivamente su altro territorio.

Infine non può costituire difficoltà il fatto che uno stesso territorio può essere comune a due o più Stati (ad es., il territorio dello Stato federale è costituito dalla somma dei territori dei singoli stati-membri), poiché la stessa entità materiale può costituire elemento di più entità giuridiche.

Il fatto che il territorio costituisce elemento essenziale dello Stato non significa però che l'identità dello Stato muti in seguito alle variazioni del suo territorio, di guisa che se il territorio si estende, lo Stato pure si ingrandisca e se si restringe, lo Stato pure si rimpicciolisca, giacché le dimensioni fisiche non influiscono sull'identità giuridica di un ente.

2. Natura giuridica del rapporto fra Stato e territorio. —

Assai controversa è la natura giuridica del rapporto intercorrente fra lo Stato considerato nel suo complesso ed il suo territorio. Le principali opinioni enunciate in proposito sono le seguenti:

a) teoria del diritto reale pubblicistico: secondo cui allo Stato competerebbe sul proprio territorio, oltre che un diritto reale privatistico (*dominium*) per i beni demaniali e patrimoniali dello Stato stesso, un diritto reale pubblicistico (*imperium*) relativamente a tutti gli altri beni (Laband). Contro questa teoria è stato obiettato che lo *imperium* comporta una potestà di impero nei confronti dei soggetti e non già una potestà sui beni;

b) teoria spaziale: secondo cui il territorio delimiterebbe l'ambito della potestà di impero dello Stato; onde non esisterebbe un diritto sul territorio, sibbene una potestà entro il territorio (Fricker). Analoga a questa teoria è quella secondo cui il territorio designerebbe la sfera di efficacia della norma (Kelsen).

La teoria spaziale però non ci spiega come, nei rapporti internazionali, lo Stato possa esplicitare facoltà di disposizione (cessioni territoriali, concessioni in affitto ed in amministrazione) sul proprio territorio;

c) teoria del diritto sulla propria persona: secondo cui il rapporto fra Stato e territorio sarebbe analogo a quello esistente fra la persona fisica e le parti del suo corpo; pertanto il diritto dello Stato sul territorio sarebbe da inquadrarsi nella categoria dei diritti sulla propria persona (Romano). Questa teoria, se, da un lato, ci spiega la facoltà di disposizione dello Stato sul proprio territorio, d'altro lato, nulla ci dice sul come il territorio si atteggi nei confronti della potestà di impero dello Stato;

d) teoria della sovranità territoriale: secondo cui esisterebbero due specie di potestà di impero, una personale sui cittadini ed una territoriale sul territorio, il quale, sia per l'ordinamento interno che per quello internazionale, è oggetto della potestà di impero dello Stato (Crosa). Ma anche contro questa teoria può obiettarsi che la potestà di impero non si esercita sul territorio, bensì sui soggetti che si trovano *entro* il territorio statale.

A nostro avviso, il rapporto fra Stato e territorio si configura diversamente, secondo che si consideri sotto il profilo dell'ordinamento internazionale ovvero sotto il profilo dell'ordinamento interno:

1) *nell'ordinamento internazionale:* lo Stato appare titolare di un vero e proprio diritto soggettivo sul territorio, assai analogo a quello che compete alla persona fisica sul proprio corpo. Lo Stato infatti

gode di una facoltà di disposizione, in virtù della quale può cedere, affittare, dare in amministrazione o in pegno parti del proprio territorio, allo stesso modo che il singolo può disporre di parti staccate del proprio corpo;

2) *nell'ordinamento interno*: il territorio delimita soltanto l'ambito della potestà di impero dello Stato, la quale si esercita non già *sul* territorio, bensì *entro* il territorio.

Concludendo, mentre per l'ordinamento internazionale appare preferibile, per qualificare la relazione fra Stato e territorio, la teoria del diritto sulla propria persona, per l'ordinamento interno deve essere accolta la teoria spaziale.

3. Estensione del territorio statale. — Il territorio dello Stato è costituito dalla terraferma, dal mare territoriale, dalla piattaforma continentale, dallo spazio atmosferico sovrastante e dalle navi ed aeromobili battenti la bandiera dello Stato stesso (*territoire flottant*):

a) *terraferma*: la terraferma, nell'ipotesi in cui lo Stato sia contiguo ad altri Stati, è delimitata da confini. Questi possono essere naturali (nel caso in cui coincidano con fiumi o catene di montagne) ovvero artificiali. I confini sono generalmente stabiliti da trattati internazionali; per l'Italia merita particolare menzione il recente trattato di Osimo (Ancona) del 10 novembre 1975 (ratificato con la L. 14 marzo 1977 n. 73), con cui sono stati regolati i rapporti territoriali fra Italia e Jugoslavia con l'attribuzione definitiva della c.d. «zona B» alla Jugoslavia e la creazione di una zona franca industriale sul Carso (per la cui costituzione è stato emanato il D.P.R. 3 ottobre 1978 n. 705) (2).

Qualora manchino appositi trattati che delimitino i confini, si fa ricorso a regole consuetudinarie elaborate dal diritto internazionale. Così, ad esempio, se si tratta di catena montuosa, il confine passa sulla linea dello spartiacque ovvero sulla linea delle vette più elevate; se si tratta di fiume, il confine è segnato dalla linea della più alta corrente (*Thalweg*), se navigabile e dalla linea mediana, se non è navigabile; se si tratta di lago, il confine coincide con la retta che unisce i punti di confine degli Stati rivieraschi;

b) *mare territoriale*: si intende per mare territoriale quella fascia di mare costiero, su cui si esercita la potestà di impero dello Stato. Al di là del limite del mare territoriale, si inizia il mare libero, che è *res*

2 Sul trattato di Osimo, Maltese, *Accordi di Osimo e Memorandum di Londra*, in *Riv. studi poi. internaz.* 1978, 18.

nullius. L'estensione del mare territoriale era determinata, secondo un criterio tradizionale, dalla portata massima delle artiglierie (*imperium terrae finitur ubi armorum potestas*). Tale limite, che è stato nel secolo scorso fissato in tre miglia marine (*three miles rule*), è però oggi accettato solo da pochi Stati, perchè le legislazioni dei vari paesi rivendicano la potestà di impero su una fascia costiera assai più estesa (3). I vari tentativi di pervenire ad una regolamentazione internazionale generale del limite esterno del mare territoriale (conferenza dell'Aia del 1930, conferenza di Caracas del 1974, conferenza di Ginevra del 1975, conferenza di New York 1977) non hanno avuto successo (4).

Nell'ordinamento italiano l'estensione del mare territoriale è fissata in 12 miglia marine dalla linea costiera segnata dalla bassa marea (L. 14 agosto 1974 n. 359, che ha modificato l'art. 2 cod. navigaz.) (5).

Rientrano nel mare territoriale le aree marittime ricomprese da una linea ideale che congiunge fra di loro i punti esterni delle coste, i gruppi di isole e le insenature dei golfi (D.P. 26 aprile 1977 n. 816); onde sono ricomprese nel mare territoriale i golfi di Taranto, di Salerno, di Napoli, l'ansa di Manfredonia, nonché le zone marittime comprese fra la costa e le isole di Elba, le Tremiti e le Egadi;

c) piattaforma continentale: è costituita dallo zoccolo sommerso (*Festlandsockel, Continental shelf*), utilizzabile soprattutto ai fini dell'estrazione degli idrocarburi. La estensione della piattaforma continentale non dovrebbe spingersi oltre il punto in cui là platea continentale si arresta, di solito con un salto brusco, per far luogo al mare profondo (oltre i 200 metri di profondità). Tuttavia per il nostro ordinamento vige la l. 21 luglio 1967 n. 613 sulle coltivazioni degli idrocarburi liquidi e gassosi, la quale estende genericamente il

3 Alcuni Stati (fra cui l'Unione Sovietica) rivendicano una « zona economica » di sfruttamento del mare soprattutto ai fini della pesca di 200 miglia marine. Sono inoltre intervenuti accordi internazionali. Fra gli accordi di pesca meritano di essere ricordati l'accordo Italia-Jugoslavia del 15 giugno 1973 e l'accordo Italia-Tunisia del 19 giugno 1976. Di prossima ratifica sono gli accordi con Spagna e Grecia, mentre trattative sono in corso con la Francia, l'Albania, l'Algeria e Malta. Sulla determinazione della estensione del mare territoriale, Conforti, *Mare territoriale*, in *Enc. dir.*, XXV, 651; Benedetti, *Il potere sul mare*, in *Il Politico* 1976, 155; Mola, *I nuovi limiti del mare territoriale in Italia*, in *Rass. dir. tecn. dog.* 1978, n. 6; Corrieri, *Sull'estensione delle acque territoriali italiane*, in *Mondo giur.* 1978, n. 30

4 Da parte dell'O.N.U. è stata avanzata la proposta di considerare il mare libero come «retaggio comune dell'umanità» e di sottoporlo alla potestà di impero di un'autorità mondiale intesa ad amministrare questo bene nell'interesse dell'intera umanità.

5 Sebbene la legislazione doganale fissi il limite delle acque territoriali in 12 miglia marine, si ammette tuttavia che, se una violazione fiscale viene compiuta nell'ambito della fascia doganale, la polizia tributaria abbia il potere di perseguire l'autore dell'infrazione che intenda sottrarsi alla cattura rifugiandosi nel mare libero, Brayda, *In tema di contrabbando doganale*, in *Foro nap.* 1971, II, 148-

potere dello Stato sulla piattaforma continentale fino al limite della possibilità di sfruttamento e quindi anche oltre la isobata di duecento metri (6). Per disciplinare i rapporti fra gli Stati per la utilizzazione della piattaforma continentale sono recentemente intervenuti alcuni accordi internazionali, fra cui meritano di essere segnalati quello del Mare del Nord del 1969 (fra Germania, Danimarca ed Olanda) e quello fra Italia e Jugoslavia (accordo di Roma dell'8 gennaio 1968, ratificato con D. Pres. 22 maggio 1969 n. 830).

d) spazio atmosferico sovrastante la terraferma ed il mare territoriale; la atmosfera è sottoposta alla potestà di impero dello Stato fino alla altezza in cui si possa spingere la utilizzazione soprattutto a mezzo di aeromobili (art. 1 r.d.l. 20 agosto 1923 n. 2207). Rimane invece escluso lo spazio extratmosferico, che, al pari del mare libero, costituisce *res nullius* (7).

e) navi ed aeromobili: le navi (se mercantili solo in alto mare, se militari anche nelle acque territoriali straniere) vengono per assimilazione considerate come territorio dello Stato (*territoire flottant*), nel senso che a bordo delle medesime si applica la legge dello Stato a cui appartengono (8). Principi analoghi valgono per le aeronavi.

Capitolo IV

6 Nelli, *Verso un regime giuridico delle risorse dei fondi marini internazionali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*

La legge n. 613 del 1967, impugnata dalla regione siciliana e dalla regione sarda, è stata riconosciuta costituzionalmente legittima dalla Corte cost. con sentenza n. 21 del 17 aprile 1968, in *Foro it.* 1968, I, 1124.

7 Con la L. 28 gennaio 1970 n. 87, è stato ratificato il trattato per l'esplorazione e l'uso dello spazio extratmosferico predisposto dalla commissione giuridica delle Nazioni Unite per l'esplorazione spaziale ed approvato all'unanimità dalla XXI assemblea generale dell'O.N.U. del 19 dic. 1966. Il trattato, che fissa alcuni principi fondamentali (smilitarizzazione e denucleazioni dello spazio, non occupabilità da parte di un singolo Stato di un corpo celeste, rispetto delle norme internazionali nell'esplorazione spaziale), tuttavia non definisce cosa debba intendersi per spazio extratmosferico. In dottrina si distinguono tre zone: *a)* zona atmosferica (air space) fino a 70 Km; *b)* zona intermedia (*controlled space*) compresa fra i 70 Km. ed i 500 Km.; *c)* zona ultra-atmosferica (outer space), oltre i 500 Km. per il volo orbitale dei satelliti.

8 I reati commessi a bordo delle navi mercantili naviganti in acque territoriali di altro Stato, secondo la convenz. di Ginevra del 1958 (ratificata con la L. n. 1658 del 1961), sono considerati commessi nel territorio dello Stato al quale appartiene la nave; sono però considerati commessi nel territorio dello Stato rivierasco, ove a questo, fuori del bordo della nave, si estendano le conseguenze dei fatti stessi.

LA COSTITUZIONE

1. Costituzione in senso formale e materiale. —

L'organizzazione del governo di un determinato Stato è consacrata nella costituzione (1), la quale può essere definita sotto un duplice punto di vista:

a) costituzione in senso formale: è l'atto legislativo, che viene emanato, nelle costituzioni rigide, secondo un procedimento speciale, diverso da quello seguito per l'emanazione delle leggi ordinarie;

b) costituzione in senso materiale: è l'insieme delle norme e dei principi, che presiedono all'organizzazione governativa e caratterizzano il regime politico di uno Stato (2).

Generalmente la costituzione in senso materiale corrisponde alla costituzione in senso formale, nel senso che i rapporti fra gli organi costituzionali risultano fundamentalmente disciplinati dalle norme della carta costituzionale e delle altre leggi costituzionali e nel senso che l'ordinamento giuridico dello Stato risulta ispirato ai principi consacrati nella costituzione scritta, ma ciò può anche non accadere (ad es., perchè i partiti, non previsti o disciplinati dalla costituzione, esercitano una influenza preminente sul funzionamento del sistema di governo ovvero perchè i principi consacrati nella costituzione non hanno trovato attuazione da parte del legislatore ordinario) ed allora si verifica una divergenza fra la costituzione formale e la realtà costituzionale. In questa ipotesi, però, sotto un profilo strettamente giuridico, la prevalenza spetterà sempre alla prima come alla sola formalmente vigente (sia pure disapplicata).

2. Il potere costituente. — Il potere dello Stato di darsi una costituzione prende il nome di potere costituente; quello di modificare una costituzione esistente si chiama potere di revisione; entrambi i poteri sono sottospecie del potere legislativo.

Il potere costituente è caratterizzato dal fatto che è un potere originario ed illimitato, nel senso che non è di regola vincolato da preesistenti norme costituzionali. Tuttavia gli organi del governo provvisorio, che assumono temporaneamente il potere in attesa dell'emanazione e dell'attuazione della costituzione, pongono talora

1 Cfr. per tutti MORTATI, *Costituzione (dottrine generali)*, in *Enc. del dir.*, XI, 139; MODUGNO, *Il concetto di costituzione*, in *Studi Mortati*, 197.

2 Sulla distinzione fra costituzione in senso formale e costituzione in senso materiale, da ult. ZANGARA, *Costituzione materiale e convenzionale*, in *Studi per Mortati*, 335.

norme che regolano la formazione, la competenza ed il funzionamento degli organi costituenti; sotto questo profilo si dice che il potere costituente è anche esso un potere «costituito» cioè regolato da norme.

La costituzione può sorgere o come risultato di un patto (3) ovvero come decisione di un apposito organo costituente (Assemblea costituente).

Talora alcune scelte costituzionali (ad es. quella fra monarchia o repubblica) ovvero l'intero testo costituzionale elaborato dal governo o dell'assemblea costituente vengono sottoposti a referendum popolare.

Anche in questo caso però il popolo si presenta sempre come organo «costituito» nella veste di corpo elettorale; è quindi da respingere la tesi secondo cui il popolo sarebbe l'unico ed originario organo costituente, da cui tutti gli altri organi costituenti ripetono i loro poteri. Infatti, anche ammesso che possa parlarsi di un originario contratto sociale, rimarrebbe da stabilire da quale ordinamento giuridico il popolo derivi il suo originario potere costituente, prima ancora che si organizzi l'istituzione statale.

3. Caratteri della costituzione. — Possiamo definire la costituzione come la legge suprema di organizzazione relativa alla struttura ed al funzionamento del governo nonché al regime politico statale, la quale condiziona la validità di tutte le altre leggi. Analizziamo le singole parti di questa definizione:

1) *è la legge suprema*: essa ha quindi un valore positivo e non già un valore meramente politico; essa non si differenzia dalle altre leggi statali se non per lo speciale procedimento di emanazione (negli ordinamenti a costituzione rigida) e per lo speciale suo oggetto;

2) *di organizzazione*: la costituzione, almeno nel suo nucleo principale, è costituita da norme strutturali o organizzative, le quali istituiscono gli organi costituzionali, regolano la loro composizione, la loro competenza ed i loro rapporti reciproci;

3) *relativa alla struttura ed al funzionamento del governo, nonché al regime politico statale*: le costituzioni moderne sono generalmente «costituzioni lunghe» e cioè non si limitano a istituire e regolare gli organi costituzionali, ma enunciano altresì i principi fondamentali di regime, che ispirano l'ordinamento statale. Più precisamente, nella costituzione, per quanto attiene il contenuto, possiamo distinguere quattro diverse parti:

3 Sul punto sociale, COTTA, ROUSSEAU, in *Noviss. Dig. it.*, XVI, 275.

a) parte organica: che regola la struttura, la competenza ed i rapporti degli organi costituzionali;

b) parte enunciativa: nella quale sono formulati alcuni principi fondamentali, i quali si pongono come limiti materiali all'esercizio delle potestà degli organi costituzionali;

c) parte relativa ai segni distintivi: abbraccia quel complesso di norme che contengono determinazioni necessarie ad individuare lo Stato (bandiera, stemma, denominazione ufficiale dello Stato, capitale);

d) parte relativa ai rapporti dello Stato con altri ordinamenti, rispetto ai quali esso si trova in posizione di parità (ad es. rapporti con l'ordinamento internazionale, rapporti con la Chiesa cattolica);

4) *la quale condiziona la validità di tutte le altre leggi*: nel senso che è alla costituzione che bisogna far capo per stabilire la validità o meno di un determinato atto legislativo e ciò perchè nella costituzione è determinata la competenza degli organi legislativi ed è disciplinato il procedimento di emanazione delle leggi (4).

Ciò peraltro non significa che la vigenza di una legge sia subordinata alla persistenza dell'organizzazione costituzionale esistente al momento in cui essa venne emanata, giacché l'abrogazione di una costituzione non comporta per sé automaticamente l'abrogazione di tutte le leggi emanate sotto il suo impero.

L'abrogazione della costituzione non determina una soluzione di continuità nella vita dello Stato e un mutamento nell'identità giuridica di quest'ultimo (*forma regiminis mutata, non mutatur ipsa civitas*). Pertanto è da respingere l'opinione secondo cui un nuovo Stato italiano sarebbe sorto in seguito al colpo di Stato del 25 luglio 1943.

4. Costituzione rigida e flessibile. — La distinzione fra costituzione rigida e costituzione flessibile dipende dalla esistenza o meno di una categoria di leggi formalmente costituzionali e dalla immodificabilità di queste ultime a mezzo del normale procedimento legislativo (5). Quindi due sono i caratteri che contraddistinguono la costituzione rigida:

4 Pone in evidenza il diverso significato del termine «costituzione» nelle democrazie socialiste, BISCARETTI DI RUFFIA, *Il diverso significato e valore delle costituzioni contemporanee negli stati sociali e sugli stati di democrazia classica ed occidentale*, in *Studi per Esposito*, II, 1048.

5 ZANGARA, *La rigidità delle costituzioni*, in *Studi Chiarelli*, 1943.

a) predisposizione di un organo o procedimento speciale (procedura di aggravamento) per l'emanazione o la revisione delle norme costituzionali;

b) esistenza di una categoria di leggi formalmente costituzionali diverse dalle leggi ordinarie.

Lo Statuto albertino era una costituzione flessibile o almeno lo fu fino al 1928 (epoca in cui per la approvazione delle leggi costituzionali fu richiesto il parere del Gran Consiglio del Fascismo). La costituzione attuale è una costituzione rigida, perchè per la revisione delle sue norme è prevista una speciale procedura di aggravamento, che sarà in seguito esaminata (v. Parte III, capo IV).

Capitolo V

LA SEPARAZIONE DEI POTERI

1. Il principio della separazione dei poteri. — Fu, come è noto, il Montesquieu nella sua famosa opera «L'Esprit des lois» a formulare per primo dogmaticamente il principio della separazione dei poteri, anche se accenni di tale principio si trovano in altri scrittori precedenti (Aristotele, Marsilio da Padova, Locke) (1).

Il Montesquieu, studiando la costituzione inglese, constatò che in essa esisteva una netta distinzione fra tre diversi poteri — il legislativo, l'esecutivo ed il giudiziario — ed osservò che tale distinzione costituiva la migliore garanzia per la libertà dei cittadini. Poiché — osservava il Montesquieu — chi detiene un potere è portato inevitabilmente ad abusarne, gravi pericoli deriverebbero per la libertà dei cittadini dalla concentrazione di più poteri nello stesso organo.

Onde l'esigenza di attribuire i tre poteri a tre gruppi di organi distinti, in modo che ogni potere possa controllare l'altro potere (*il faut que le pouvoir arrête le pouvoir*) e possa così stabilirsi un equilibrio fra i poteri medesimi.

Quindi il Montesquieu pose l'accento più sull'equilibrio che sulla separazione dei poteri, rilevando che ognuno dei tre poteri non ha solo la facoltà di emanare provvedimenti di un dato contenuto

1 Sul principio della separazione dei poteri, da ult. MODUGNO, *Poteri (divisione dei)*, in *Nss., Dig. it.*, XIII, 472.

(*faculté de statuer*), bensì anche e soprattutto quello di controllare i provvedimenti emanati dagli altri poteri (*faculté d'empêcher*) (2).

Non sono mancate aspre critiche, specie in epoca fascista, al principio della separazione dei poteri. Si è obiettato che esso, per la preoccupazione di salvaguardare la libertà dei cittadini, finisce col compromettere l'unità e l'efficienza dell'azione statale. Si è inoltre osservato che, se i tre poteri si debbono equilibrare tra di loro, dovrebbero essere posti in posizione di parità, ma tale parità è invece solo illusoria, perchè in realtà esiste la sottoposizione del giudice e dell'amministratore alla legge e quindi in definitiva una supremazia del legislativo.

In realtà, il principio della separazione dei poteri rimane ancora oggi la pietra angolare dell'organizzazione dello Stato moderno e porta a due conseguenze importanti:

a) distinzione materiale delle funzioni: le funzioni si distinguono per loro intrinseci caratteri materiali e cioè la legge, l'atto amministrativo e la sentenza non si distinguono tanto per la forma di cui sono rivestiti, bensì perchè costituiscono esercizio di tre diverse potestà contraddistinte da propri caratteri materiali. Gli organi poi si distinguono a seconda delle funzioni ad essi assegnate in via normale;

b) attribuzione in via normale e permanente di una data funzione ad un dato gruppo di organi (il c.d. potere): tale attribuzione è effettuata, nelle sue grandi linee, dalla costituzione, in modo da evitare, in regime di costituzione rigida, che il legislatore ordinario possa alterare l'ordine fondamentale dei poteri. Solo in via eccezionale e temporanea è consentito l'esercizio da parte di un organo delle funzioni istituzionalmente spettanti ad un gruppo di organi diverso.

La critica più fondata che è stata mossa contro la teoria di Montesquieu è stata invece quella di non avere tenuto conto che, accanto ed al di sopra delle tre funzioni tradizionali (legislativa, amministrativa e giudiziaria), ne esiste una quarta, quella di governo, intesa a determinare le direttive politiche a cui si informa tutta l'azione statale. Tale funzione è attribuita agli organi costituzionali (Parlamento, Gabinetto, Presidente della Repubblica etc.) e distribuita fra di essi attraverso un sistema più o meno complesso di controlli e di responsabilità (sistema di governo).

2 Afferma il MONTESQUIEU, *L'esprit des lois*, Londres 1777, I, 312: «Lorsque dans la même personne ou dans le même corps de magistrature, la puissance législative est réunie à la puissance executive, il n'y a point de liberté. Tout serait perdu, si le même homme ou le même corps des principaux ou des nobles ou du peuple exercoient ces tres pouvoirs».

Essenziale per un sistema democratico di governo è che la funzione di governo sia distribuita fra un complesso di organi costituzionali; se essa fosse concentrata in un solo organo costituzionale, non si avrebbe più un vero e proprio sistema di governo, sibbene una dittatura.

Esattamente il Montesquieu aveva intuito, che, per garantire la libertà dei cittadini, occorreva istituire un controllo reciproco e quindi un equilibrio fra organi, ma erroneamente egli concepì tale equilibrio soltanto fra organi esercenti funzioni diverse; nello Stato moderno, l'equilibrio si istituisce invece principalmente fra organi esercitanti la medesima funzione e cioè la funzione di governo.

2. La distinzione materiale delle funzioni. — La teoria della separazione dei poteri riafferma, come si è già osservato, la suddivisione delle funzioni statali, secondo il loro contenuto materiale.

Dalla differenziazione sostanziale delle funzioni discende che gli atti in cui si manifesta la volontà dello Stato possono essere riguardati sotto un duplice punto di vista:

a) formale: considerando la qualità dell'organo da cui l'atto emana. Sotto questo profilo, un atto sarà definito legislativo, se emanato dal Parlamento; giurisdizionale, se emesso da un organo appartenente all'ordine giudiziario; amministrativo, se posto in essere da un organo appartenente all'esecutivo (ministro, prefetto etc), indipendentemente dal suo contenuto.

Anche la forma di cui l'atto è rivestito è di regola in dipendenza della qualità dell'autorità che lo pone in essere; l'atto sarà emanato sotto forma di legge, di sentenza, di decreto, rispettivamente se posto in essere dal Parlamento, da un organo dell'ordine giudiziario o da un'autorità amministrativa;

b) materiale: considerando il contenuto dell'atto, indipendentemente dall'organo da cui emana e dalla forma di cui è rivestito. Sotto tale profilo, si può riconoscere natura sostanzialmente legislativa anche in atti che emanano da organi dell'esecutivo e che rivestono la forma del decreto (ad es. decreto-legge) e viceversa possono ravvisarsi atti materialmente amministrativi in deliberazioni promananti dal Parlamento (ad es. legge di approvazione del bilancio).

Anche gli effetti giuridici dei vari atti dipendono di regola non dalla qualità dell'organo o dalla forma, sibbene dalla natura del potere nel cui esercizio l'atto viene emanato. Gli effetti tipici degli atti emanati nell'esercizio delle varie funzioni (la forza di legge, la

cosa giudicata della sentenza, l'esecutorietà dell'atto amministrativo) si produrranno indipendentemente dalla qualità dell'organo che ha emanato l'atto e dalla forma di cui esso è rivestito.

La dottrina moderna distingue quattro funzioni fondamentali:

- a) funzione legislativa;
- b) funzione amministrativa;
- c) funzione giurisdizionale;
- d) funzione di governo.

3. La funzione legislativa. — La funzione legislativa si attua mediante la posizione di norme costitutive dell'ordinamento giuridico e cioè di regole generali, astratte e nuove (3):

a) *generali*: la norma si dirige ad una molteplicità di destinatari; ciò si esprime dicendo che la norma vige *erga omnes* (generalità soggettiva); si riferisce altresì ad un numero indeterminato di fatti e di rapporti (generalità oggettiva);

b) *astratte*: la norma obbliga *semper et ad semper* e non si esaurisce in una sola applicazione; le sue possibili applicazioni concrete sono indeterminabili;

c) *nuove*: la generalità e l'astrattezza sono caratteri normali, ma non essenziali della legge materiale, la quale eccezionalmente può riferirsi ad un solo destinatario ed essere suscettibile di un'unica applicazione (ad es. legge con cui si concede una pensione di grazia).

Carattere essenziale della legge materiale è la novità, nel senso che essa assolve ad una funzione costitutiva dell'ordinamento giuridico, ponendo *jus novum*. Sono quindi leggi materiali gli atti relativi alla organizzazione dello Stato (c.d. norme strumentali), gli atti che impongono coattivamente una prestazione personale (servizio militare) o patrimoniale (imposte e tasse), gli atti che limitano coattivamente i diritti fondamentali dei cittadini (appunto perciò i tedeschi dicono che la legge materiale comporta sempre un *Eingriff in Freiheit und Eigentum*), gli atti che regolano coattivamente i rapporti fra i cittadini (norme cogenti di diritto civile).

Non sempre la legge materiale è rivestita delle forme della legge e viceversa non sempre la legge formale è al tempo stesso una legge materiale. Pertanto possiamo avere le seguenti ipotesi:

3 Sulla nozione di funzione legislativa, MODUGNO, *Legge in generale*, in *Enc. del dir.*, XXIII, 872.

a) legge in senso soltanto formale: e cioè l'atto approvato dalle due Camere, che non ha per contenuto norme giuridiche nuove (ad es. legge di approvazione del bilancio) (4);

b) legge in senso soltanto materiale: e cioè l'atto contenente norme giuridiche nuove, che non è stato emanato dal potere legislativo (ad es. decreto legge);

c) legge formale e materiale al contempo: e cioè l'atto approvato dalle due Camere e contenente norme giuridiche nuove.

Una sottospecie della funzione legislativa è la funzione costituente, la quale, come si è detto, non differisce dalla funzione legislativa ordinaria, se non per il particolare suo oggetto e talora per le forme impiegate (nelle costituzioni rigide).

4. La funzione amministrativa. — La funzione amministrativa viene esplicitata dallo Stato per la cura di interessi pubblici assunti da esso come propri. Essa ha un contenuto così vario e molteplice, che alcuni autori (Zanobini) hanno preferito fare ricorso ad una definizione puramente negativa, considerando amministrativa tutta quella attività che non è nè legislativa, nè giurisdizionale.

La funzione amministrativa mira essenzialmente alla tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico (attività di polizia), alla integrazione dell'attività individuale insufficiente o assente (attività economica dello Stato), alla prestazione di beni e di servizi necessari alla collettività statale (esercizio di servizi pubblici).

5. La funzione giurisdizionale. — Contenuto della funzione giurisdizionale è la valutazione di un comportamento umano alla stregua di una norma, allo scopo di comporre una lite (5). Quindi tre sono gli elementi essenziali per l'esercizio della funzione giurisdizionale:

a) una norma alla stregua della quale il comportamento deve essere valutato; per ciò si dice che il potere giurisdizionale è vincolato dalla legge; tuttavia alcune norme, per la loro grande elasticità, consentono al giudice una considerevole discrezionalità;

b) un comportamento umano da valutare: il giudice, cui venga sottoposto un atto, un negozio o un provvedimento, dopo di avere accertata la fattispecie concreta e dopo di avere stabilito l'esatta portata della norma da applicare (interpretazione giudiziale), deve

4 PALADIN, *Ciò che rimane del concetto di legge meramente formale*, in *Studi Udina*, 1735.

5 Sulla funzione giurisdizionale, da ult., SATTA, *Giurisdizione (nozioni generali)*, in *Enc. del dir.*, XIX, 218.

determinare nella sua decisione quali sono le conseguenze giuridiche, mediante un sillogismo, di cui la norma costituisce la premessa;

c) una lite: essenziale per la giurisdizione è la esistenza di una controversia da dirimere. Questo ultimo elemento consente di differenziare profondamente la giurisdizione dall'amministrazione. Sia l'una che l'altra si concretano in attuazione di norme di legge; ma, mentre l'amministrazione mira al soddisfacimento di interessi che lo Stato assume come propri, la giurisdizione mira alla giusta composizione della lite. Ancora: mentre gli organi giurisdizionali si trovano in una posizione di imparzialità perfino nei confronti dello Stato stesso, che assuma la veste di parte, invece gli organi amministrativi sono portatori di un interesse dello Stato, superiore e comunque diverso dall'interesse dei singoli.

6. La funzione di governo. — Il contenuto della funzione di governo è dato dalla determinazione dell'indirizzo politico, che condiziona tutta l'attività dello Stato nel suo complesso e nella sua unità. Mediante la funzione di governo, vengono fissati i fini dello Stato e vengono impartite le direttive per il coordinamento e lo svolgimento delle tre funzioni statali (6).

Gli atti con cui si esplica la funzione di governo talora non sono rivestiti di forme particolari (risoluzioni, mozioni, ordini del giorno etc), talora invece sono atti tipicamente costituzionali regolati dalla costituzione (es. scioglimento della Camera, nomina dei ministri, voto di sfiducia); più spesso non è possibile scindere l'atto di indirizzo politico dall'atto legislativo o dall'atto amministrativo in cui esso è trasfuso.

7. La separazione dei poteri nell'ordinamento italiano. — Nella costituzione italiana, il principio della separazione dei poteri risulta fundamentalmente attuato, anche se la sua attuazione non è stata condotta, come sarebbe stato auspicabile, alle estreme conseguenze (7). In particolare, trovano applicazione nel nostro

6 Per una recente riaffermazione dell'autonomia della funzione di governo, MANZELLA, *Le funzioni del Parlamento in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1974, 375; CARLASSARE, *Amministrazione e potere politico*, Padova 1974. Sulla distinzione fra indirizzo politico e indirizzo amministrativo, MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti fra Governo e Parlamento*, Giuffrè, 1972, 47 ss

7 Sulla diversa attuazione del principio di divisione dei poteri in Italia e negli Stati Uniti, GUGLIELMI, *Gli istituti costituzionali USA passibili di confronto con l'ordinamento italiano*, in *Avv. Enti pubblici* 1976, 76.

ordinamento i seguenti corollari, che scaturiscono dal principio della separazione dei poteri:

a) distribuzione della potestà di governo fra più organi costituzionali: nella nostra costituzione è consacrato il sistema di governo parlamentare, il cui funzionamento assicura la partecipazione alla determinazione dell'indirizzo politico di una pluralità di organi (corpo elettorale, parlamento, gabinetto, presidente della repubblica, partiti); i poteri di tali organi costituzionali si equilibrano, in modo da impedire che uno di essi abbia una preminenza assoluta sugli altri;

b) adozione di un criterio materiale per la determinazione delle funzioni: il costituente, nella distribuzione dei poteri ai vari organi costituzionali, ha voluto fare riferimento alle funzioni in senso materiale, come è comprovato, oltre che dalla attribuzione al Parlamento ed all'ordine giudiziario di una funzione determinata per l'oggetto (art. 70 e 102 cost.), anche dal fatto che, all'art. 23 cost., si cercato di definire, sia pure attraverso un'enumerazione incompleta, il contenuto della legge in senso materiale;

c) riserva della funzione al «potere» corrispondente e presunzione di competenza a favore di quest'ultimo: la costituzione ha stabilito negli artt. 70 e 102 una riserva di legislazione a favore del Parlamento ed una riserva di giurisdizione a favore del potere giudiziario; manca una corrispondente norma che riservi la funzione amministrativa agli organi dell'esecutivo, così come esisteva nello statuto albertino (art. 5). Da tale imperfezione della costituzione non sembra però lecito inferire, che il potere legislativo possa arrogarsi la facoltà di compiere singoli atti amministrativi, giacche la riserva del potere amministrativo a favore degli organi dell'esecutivo risulta implicitamente dal fatto che la costituzione ha enumerato espressamente alcune funzioni materialmente amministrative, che sono state eccezionalmente attribuite al Parlamento (artt. 78 e segg.).

Nè vale addurre in contrario l'esempio delle leggi-provvedimento e cioè aventi per oggetto provvedimenti singoli e concreti (leggi con cui si concede una pensione di grazia o con cui si cede un bene ex demaniale etc), giacche tali provvedimenti, pur essendo privi dei caratteri della generalità e dell'astrattezza, posseggono il carattere della novità e sono quindi materialmente legislativi. Tali leggi, come meglio vedremo, sono da considerarsi legittime, finché non violino il principio dell'eguaglianza sancito dall'art. 3 della costituzione.

L'esistenza delle riserve non esclude che eccezionalmente atti di una determinata funzione possano essere posti in essere da organi di

un potere diverso, nelle ipotesi espressamente previste o comunque consentite da norme costituzionali. Avremo così atti formalmente amministrativi e materialmente legislativi (decreti-legge), atti formalmente amministrativi e materialmente giurisdizionali (decisioni del Consiglio di Stato in sede giurisdizionale), atti formalmente legislativi e materialmente amministrativi (approvazione del bilancio dello Stato). Tuttavia, in mancanza di una disposizione normativa espressa, esiste una presunzione di competenza a favore di quell'ordine di organi (potere), nella funzione del quale il provvedimento rientra secondo il suo contenuto.

Capitolo VI

LE FORME DI GOVERNO

1. Forma di Stato e forma di governo. — Si intende per *forma di governo* il complesso degli attributi idonei a caratterizzare uno Stato per quanto concerne uno dei suoi elementi costitutivi e cioè il governo (1).

Quindi la forma di governo si differenzia dalla *forma di Stato*, che è invece caratterizzata da un determinato regime politico. Il regime designa l'insieme dei principi politici (formula politica) che sta a base della costituzione statale. Si ha così un regime liberale, un regime comunista, un regime totalitario, un regime socialista, in dipendenza della diversa formula politica che ispira la costituzione statale.

Il regime deve riscuotere il consenso della comunità statale, almeno nella sua stragrande maggioranza e dovrebbe costituire la base comune ed indiscussa dei programmi politici formulati dai diversi partiti e dai diversi governi, che si alternano al potere. È infatti condizione indispensabile per il regolare funzionamento del governo che i principi di regime non vengano continuamente posti in discussione, non essendo fruttuosa la competizione dei partiti, se non esiste l'accordo su un minimum di principi comuni (*dose agreement on fundamentals*).

1 Sulle riforme di governo, PACE, *Disegno costituzionale e mutamento della forma di governo*, in *Giur. cost.* 1975, 1132.

Per la determinazione della forma di governo invece si prescinde dalla formula politica di regime adottata in un determinato Stato e si ha unicamente riguardo all'organizzazione governativa. Quest'ultima presenta in ogni Stato alcune particolarità; ciò tuttavia non impedisce di procedere ad una classificazione, tenendo presenti i caratteri dei governi dei vari Stati.

2. Tipo di Stato e forma di governo. — La forma di governo deve essere altresì distinta dal *tipo di Stato*, con cui si designa la qualificazione dello Stato per quanto attiene al problema dei rapporti con i cittadini. Sotto tale profilo, si distinguono cinque diversi tipi di Stato, alcuni dei quali presentano oggi solo un interesse storico:

a) Stato patrimoniale: tipico dell'epoca feudale, nel quale non solo l'elemento materiale dello Stato (territorio), ma anche quello personale (popolo) viene considerato come facente parte del patrimonio del sovrano, il quale può disporne sia per atto fra vivi, sia per atto a causa di morte;

b) Stato di polizia: in cui i sudditi cessano di essere oggetto di un potere di disposizione del sovrano; ciò avviene in quanto si contrappone al sovrano titolare di potestà giuridiche sui sudditi il «Fisco» titolare di diritti patrimoniali. Nei confronti dello Stato, ai cittadini vengono riconosciuti diritti subiettivi privati (mugnaio di Potsdam che si oppone al volere di Federico il Grande), ma non diritti pubblici soggettivi;

c) Stato di diritto: in cui viene riconosciuta ai cittadini la titolarità di diritti pubblici soggettivi e cioè di posizioni giuridiche attive, che si fanno valere nei confronti dello Stato. Tali sono i diritti civili (ad ottenere alcune prestazioni), i diritti politici (elettorato attivo e passivo) ed i diritti fondamentali (diritto di associazione, di riunione, di manifestazione del pensiero, di culto etc.) (2);

d) Stato autoritario: in cui lo Stato, per difendersi contro i partiti, che mirano a sovvertire, anche con la violenza, l'ordine esistente ed instaurare un nuovo regime diverso da quello consacrato nella costituzione, è costretto a limitare alcuni diritti fondamentali dei cittadini ed a vietare ogni attività associativa, politica e propagandistica per le ideologie estremiste;

e) Stato totalitario: in cui, per raggiungere alcuni fini considerati preminenti rispetto agli altri perseguiti dallo Stato (ad es.

2 Sullo stato di diritto, da ult., AMBROSINI, «*Stato di diritto*» e «*Stato moderno*», in *Scritti per Petrocelli*, I, 9.

potenziamento dello Stato nazionale, dittatura del proletariato), i cittadini vengono inquadrati sotto una rigida disciplina; in particolare, la libertà inerente ai diritti fondamentali ed ai diritti politici viene consentita solo limitatamente ad un'unica ideologia; di conseguenza, i diritti fondamentali e l'elettorato, se non vengono addirittura soppressi, divengono però monovalenti: ci si può iscrivere solo ad un determinato partito, si possono eleggere candidati solo di una determinata corrente politica e così via.

3. La tripartizione aristotelica. — La prima classificazione scientifica delle forme di governo si deve ad Aristotele, il quale, nella «Politica», distingue tre principali forme di governo, la *monarchia*, l'*aristocrazia* e la *democrazia* (3), secondo che il supremo potere spetti ad un solo individuo, ad una classe privilegiata ovvero al popolo nel suo complesso. Per lo stesso Aristotele, accanto alle tre forme pure su menzionate, esistono tre forme impure costituenti la degenerazione delle prime e cioè, nell'ordine, la *tirannia*, la *oligarchia* e la *demagogia*.

Ma la tripartizione aristotelica presenta oggi scarso valore sistematico. Quanto alle prime due forme, è da rilevare che esse sono scarsamente indicative, giacché la potestà di governo negli Stati moderni — anche in quelli che si ispirano al tipo monarchico — è distribuita fra più organi; a prescindere dall'ipotesi di dittatura, è difficile oggi trovare esempi di Stati in cui tutta la potestà di governo sia concentrata nelle mani di un solo monarca o di poche famiglie privilegiate.

Quanto poi alla democrazia, è da ritenere che essa, più che una forma di governo, designa un metodo applicabile alle più svariate forme di governo. Alcuni vedono il metodo democratico nel parlamentarismo o, più in generale, nella facoltà che hanno tutti gli interessati di esprimere il proprio pensiero e di discutere su un determinato argomento prima che su di esso si deliberi con votazione a maggioranza (*government by discussion*), altri lo vedono nella influenza che sulle decisioni interessanti la collettività dei cittadini ha la pubblica opinione (*government by public opinion*), altri infine lo vedono nella responsabilità dei governanti e cioè nel controllo cui vengono sottoposti da parte di altri organi di governo e nell'obbligo che ad essi incombe di rendere conto delle proprie azioni (*responsible government*).

3 Sulla definizione di democrazia, da ult., MORTATI, *Commentario alla costituzione* diretto da Branca, *sub art. 1*, Bologna 1976, I ss.

4. La bipartizione machiavellica. — Il Machiavelli semplificò la classificazione aristotelica, riconducendo tutte le varie forme di governo a due forme tipiche: la *monarchia* e la *repubblica*, comprendendo sotto la prima le forme di governo di individui e sotto la seconda le forme di governo di collettività.

Sia nella monarchia che nella repubblica esiste un Capo dello Stato, che di regola nella prima si chiama Re, nella seconda Presidente della Repubblica. Il Capo dello Stato nella monarchia tuttavia, si differenzia da quello repubblicano per i seguenti caratteri:

a) carattere ereditario: la chiamata al trono del sovrano nella monarchia avviene in virtù delle leggi di successione. Non mancano però esempi di monarchie nelle quali il monarca è designato dal predecessore (Impero romano) ovvero addirittura eletto (Stato della Città del Vaticano, dove il Papa è eletto dal Conclave dei cardinali);

b) carattere vitalizio: mentre la durata della carica del Presidente della Repubblica è determinata, nessun limite di tempo è posto al monarca, il quale, salvo i casi di abdicazione o di deposizione, dura in carica fino alla morte; tuttavia non mancano esempi di Presidenti di repubblica eletti a vita (ad es. Napoleone III nel 1851);

c) carattere non rappresentativo: il monarca, anche se elettivo, non è mai rappresentante del popolo, giacché egli non è investito dell'ufficio né direttamente né indirettamente dal popolo. Invece non può negarsi il carattere rappresentativo del Presidente della Repubblica, sia che quest'ultimo venga eletto direttamente dal popolo (Presidenza plebiscitaria), sia che venga eletto da altro organo rappresentativo (Presidenza parlamentare).

La contrapposizione fra monarchia e repubblica non riveste oggi che un modesto valore scientifico; essa potrebbe avere una importanza decisiva solo qualora il Capo dello Stato nell'una e nell'altra forma di governo fosse l'unico organo abilitato a determinare l'indirizzo politico, ma ciò non si verifica che nella monarchia assoluta, forma di governo ormai sorpassata; oggi invece al Capo dello Stato, sia nelle monarchie che nelle repubbliche, sono attribuite modeste funzioni politiche ed esistono accanto al Capo dello Stato numerosi organi di indirizzo politico (Parlamento, Gabinetto, corpo elettorale), che sono i veri detentori della potestà di governo. D'altro lato, oggi esistono monarchie parlamentari, nelle quali al Re non vengono attribuiti poteri superiori a quelli che competono ad un Presidente di Repubblica (ad es. Svezia).

5. Il sistema di governo. — Per pervenire ad una classificazione soddisfacente, non bisogna limitarsi, come nella contrapposizione fra monarchia e repubblica, a rilevare i caratteri esteriori del governo dello Stato, ma bisogna scendere ad esaminare più da vicino il funzionamento del sistema di governo.

Ai fini della costruzione del sistema di governo, i vari organi costituzionali, anche se esercitano altre potestà (ad es. legislativa, amministrativa, giurisdizionale), vengono in considerazione solo in quanto investiti della potestà di governo. Così, ad esempio, il Parlamento non sarà assunto nella sua qualità di organo legislativo, i ministri non saranno assunti nella loro qualità di capi dei dicasteri amministrativi, bensì unicamente nella qualità di organi di governo, di organi di indirizzo politico.

I vincoli che legano fra di loro gli organi costituzionali nel sistema di governo non sono vincoli di dipendenza gerarchica, giacché gli organi costituzionali sono giuridicamente in una posizione di parità, bensì vincoli di controllo e di responsabilità costituzionali; onde si può definire il sistema di governo come il sistema dei controlli e delle responsabilità costituzionali:

a) controllo: i controlli costituzionali si distinguono in due grandi categorie: *primari* sono i controlli che si esercitano sulle persone dei titolari degli organi; *secondari* sono quelli che si esercitano sugli atti. I controlli di gran lunga più efficaci sono quelli primari, i quali si concretano nella nomina o nella revoca dei titolari degli organi. In virtù del potere di nomina, l'organo controllante presceglie per l'organo controllato quel titolare che sia portatore dello stesso indirizzo politico da esso perseguito, facendo di esso la sua «creatura» (*le créateur enchaîne la créature*); in virtù del potere di revoca, l'organo controllante ha la facoltà di destituire il titolare dell'organo controllato, quando questi più non persegua l'indirizzo politico da esso voluto; il titolare dell'organo controllato, per ottenere la nomina o per evitare la revoca, sarà inevitabilmente indotto ad uniformarsi all'indirizzo politico segnato dall'organo controllante;

b) responsabilità: la responsabilità costituzionale costituisce la faccia opposta di ogni controllo costituzionale e designa quella particolare situazione, per la quale il titolare di un organo deve godere della fiducia del controllante e rendere ad esso conto del suo operato, sottoponendosi alle eventuali sanzioni, nella ipotesi in cui abbia errato. Solo eccezionalmente, mediante il ricorso a speciali accorgimenti, si può evitare che l'organo sottoposto ad un controllo

primario non sia costituzionalmente responsabile nei confronti del controllante. Così, ad esempio, nel nostro ordinamento, mediante l'istituto della controfirma, si è sottratto il Presidente della Repubblica alla responsabilità, che diversamente lo legherebbe al Parlamento per il fatto di ricevere la investitura da parte di quest'ultimo.

In ogni sistema di governo esiste almeno un organo irresponsabile, il quale esercita controlli sugli altri organi, senza essere a sua volta controllato. Tali sono il corpo elettorale ed il re (nella monarchia).

6. I principali sistemi di governo. — In base ai criteri sopra enunciati, è possibile intendere il funzionamento di tutti i sistemi di governo, sia antichi che moderni. Limitandoci a questi ultimi, si può procedere alla seguente classificazione:

a) Governo parlamentare: questo sistema è caratterizzato dal fatto che l'esecutivo costituito dal Gabinetto è costituzionalmente responsabile di fronte al Parlamento. Infatti il Gabinetto non solo viene nominato dal Presidente della Repubblica in base agli orientamenti politici della maggioranza parlamentare e deve ottenere la fiducia del Parlamento, ma viene revocato mediante voto di sfiducia del Parlamento; è infatti principio fondamentale del sistema di governo parlamentare che il Gabinetto ha l'obbligo di rassegnare le dimissioni in seguito ad una mozione di sfiducia approvata dal Parlamento (4).

Tuttavia il Gabinetto non è abbandonato alla completa mercè del Parlamento; esso può reagire contro la mozione di sfiducia, proponendo al Presidente della Repubblica lo scioglimento delle Camere. Lo scioglimento, pur essendo disposto formalmente mediante decreto presidenziale, è essenzialmente atto del Gabinetto, che ne prende l'iniziativa e ne assume la responsabilità, mediante la controfirma.

Il sistema parlamentare è adottato in Gran Bretagna, Germania federale, Italia, Belgio, Olanda, Danimarca, Svezia, Norvegia, Giappone.

b) Governo direttoriale: in questo sistema, introdotto per la prima volta in Francia dalla costituzione rivoluzionaria dell'anno III (1795) e successivamente adottato in Svizzera ed in Uruguay, si ha una preminenza del Parlamento derivante dal fatto che, mancando

4 *Sul sistema parlamentare, da ult. Lavagna, Maggioranza di governo e maggioranze parlamentari, in Pol. dir. 1974, 673.*

un Presidente della Repubblica, la nomina del Direttorio, che sta al posto del Gabinetto, viene effettuata da parte del Parlamento. Tuttavia il Direttorio non può essere revocato mediante mozione di sfiducia, essendo la durata della carica dei suoi membri predeterminata per legge (*gouvernement à temps*). Il Direttorio, il quale per quattro anni (tale è appunto la durata della carica in Svizzera) non potrà essere rovesciato da alcuna mozione di sfiducia, può, a differenza del Gabinetto nel sistema parlamentare, realizzare programmi a lunga scadenza.

Le funzioni di Capo di Stato nel sistema direttoriale sono assolute, in parte collegialmente dall'intero Direttorio, in parte singolarmente dal Presidente di quest'ultimo.

c) Governo presidenziale: in questo sistema si ha nel Presidente la coincidenza delle due figure di capo dello Stato e di capo dell'esecutivo. Manca quindi l'organo caratteristico del sistema parlamentare e cioè il Gabinetto; i ministri sono semplici cooperatori tecnici del Presidente e non possono appartenere alle Camere, che formano il Congresso. Nessun controllo primario è istituito fra il Congresso ed il Presidente; quest'ultimo, per esempio, non può procedere allo scioglimento del Congresso; nè, d'altra parte, il Congresso può revocare il Presidente mediante una mozione di sfiducia, giacché il Presidente non deve godere la fiducia del Congresso. I due organi sono quindi posti in una condizione di reciproca irresponsabilità, che è solo attenuata da alcuni controlli secondari, come, ad esempio, il veto presidenziale; il veto presidenziale alle leggi deliberate dal Congresso viene però superato qualora la stessa legge venga approvata con una maggioranza qualificata di due terzi (*two third rule*).

Il sistema di governo presidenziale è caratterizzato dal fatto che il collegamento fra gli organi di governo si effettua prevalentemente a mezzo di controlli secondari; ciò fa sì che la effettiva preminenza di un organo piuttosto che un altro nella determinazione dell'indirizzo politico dipende soprattutto dal temperamento e dalla personalità dei titolari degli organi. Così in America, secondo il carattere e la capacità dei vari Presidenti, si è avuta talora una preminenza del Presidente, talora una preminenza del Congresso (5).

Il sistema presidenziale, oltre che negli Stati Uniti, è adottato nelle Filippine, nell'Indonesia, in quasi tutti i paesi dell'America latina ed in molti paesi africani di recente costituzione. Al sistema

5 Ravvisa una preminenza del Presidente nel sistema presidenziale, Rizzo, *La repubblica presidenziale* (3^o ed.), Milano 1973.

presidenziale si ispira anche la costituzione della V Repubblica francese, in seguito alla revisione costituzionale del 7 novembre 1961, in base alla quale il Presidente della Repubblica è eletto direttamente dal corpo elettorale a suffragio maggioritario con ballottaggio (6).

d) Governo di democrazia popolare: secondo le costituzioni dei paesi di così detta democrazia progressiva, che adottano questo sistema (J), due organi costituzionali dovrebbero avere la preminenza su tutti gli altri: il corpo elettorale, al quale spetta il potere non solo di eleggere i parlamentari, ma anche di revocarli (cost. U.R.S.S. articolo 107, cost. jugoslava art. 7 capv.) e l'Assemblea popolare (nell'U.R.S.S., Soviet supremo composto da due assemblee, Soviet dell'Unione e Soviet delle Nazionalità).

L'Assemblea popolare viene proclamata «il supremo organo costituzionale dello Stato» (cost. U.R.S.S. artt. 108 e 137, cost. Rep. dem. tedesca art. 59) e spetta ad essa eleggere tutti gli altri organi costituzionali e perfino i supremi organi amministrativi e giurisdizionali (in Jugoslavia anche il comandante in capo delle forze armate). Tuttavia, poiché tale assemblea viene convocata solo di rado (di regola non più di due volte all'anno), il potere legislativo ed anche una parte del potere esecutivo vengono esercitati normalmente da una delegazione permanente dell'assemblea da essa eletta per tutta la durata della legislatura, che prende comunemente il nome di *Presidium* (in Cina, Comitato permanente dell'Assemblea popolare nazionale), che viene a costituire un comitato ristretto del Parlamento.

Le rimanenti funzioni esecutive e regolamentari vengono esercitate dal Consiglio dei ministri (che nell'U.R.S.S. fino al 1946 veniva denominato Consiglio dei commissari del popolo e che in Cina viene denominato Consiglio degli affari di Stato), eletto, al pari del Presidium, dall'assemblea popolare per tutto il periodo di durata di questa.

In alcune democrazie popolari (Cecoslovacchia, Repubblica democratica tedesca), esiste un Presidente della Repubblica con funzioni di Capo dello Stato; in altre invece le funzioni di Capo dello

6 Il sistema attuale francese viene classificato fra i sistemi « emipresidenziali », insieme a quelli dell'Irlanda, Austria, Islanda, Finlandia, da DOVERGER, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris 1973, I, 294-5.

Sull'attuale sistema francese, da ult. NEGRI (G.), *Alcuni aspetti dei rapporti tra Presidente della Repubblica e primo ministro in Francia*, in *Scritti Mortati*, 793, VOLPI, *Conseguenze dell'elezione di una maggioranza anti presidenziale nel Parlamento della quinta Repubblica francese*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1977, 1613; ZORZI GIUSTINIANI, *Crisi del Parlamento o crisi del regime in Francia?*, in *Giur. it.* 1978, IV, 182.

Stato vengono esercitate collegialmente dal Presidium ovvero dal Presidente di quest'ultimo.

Il sistema di governo di democrazia popolare è adottato dall'U.R. S.S., dalla Cina, dalla Repubblica democratica tedesca, dalla Jugoslavia, dalla Corea settentrionale, dal Vietnam del Nord, nonché da tutte le repubbliche dell'Europa orientale (Bulgaria, Ungheria, Romania, Cecoslovacchia, Polonia).

7. Influenza dei partiti sul sistema di governo. Il funzionamento dei vari sistemi di governo sopra esaminati si svolge in pratica in maniera assai diversa da come dovrebbe attuarsi secondo lo schema funzionale teorico, a causa di un fenomeno perturbatore e cioè l'influenza decisiva che esercitano i partiti. I partiti hanno assunto una importanza così rilevante ai fini del funzionamento del sistema di governo, che non si è esitato da parte della moderna dottrina a definire come « Stato di partiti » lo Stato a pluralità di partiti e come «Stato-partito» lo Stato a partito unico. Analizziamo l'azione dei partiti su ognuno dei due tipi fondamentali dello Stato moderno:

a) Stato di partiti: l'efficace azione che i partiti esercitano sul funzionamento del sistema di governo in questo tipo di Stato è duplice:

1) *azione diretta:* deriva dal fatto che in tale tipo di Stato è adottato il sistema elettorale proporzionale. Per effetto della proporzionale, il partito inevitabilmente si inserisce come organo del sistema di governo; infatti solo quei candidati che sono inclusi nella lista di un grande partito hanno probabilità di essere eletti; anzi in alcune ipotesi (ad es. per la lista bloccata e per la lista nazionale o regionale di utilizzazione dei resti) la designazione di un candidato ai primi posti della lista presentata da un partito politico equivale praticamente all'elezione. Di conseguenza, in seguito all'introduzione della proporzionale, il controllo sui membri del Parlamento non è esercitato solo dal corpo elettorale, bensì anche dai partiti e si istituisce una duplice responsabilità parallela del deputato nei confronti rispettivamente sia del corpo elettorale che del partito (onde si parla, per gli Stati che adottano la proporzionale, di «democrazia mediata»);

2) *azione indiretta:* deriva dal fatto che i partiti si organizzano entro il Parlamento in gruppi parlamentari, in seno ai quali regna una rigida disciplina. Anche i membri del Gabinetto sono vincolati alle decisioni del gruppo parlamentare, da cui sono stati designati. Si attua così quel fenomeno di spostamento della decisione dal

Parlamento ai gruppi parlamentari (*Vorverlegung*), per cui le direttive politiche del Gabinetto, prima ancora di venire discusse in Parlamento, hanno ottenuto l'approvazione del gruppo o dei gruppi parlamentari di maggioranza. Quindi Parlamento e Gabinetto, che dovrebbero controllarsi a vicenda, sono invece legati, in virtù del vincolo di gruppo, a comuni direttive. Gli stessi postulati, su cui si fonda il parlamentarismo — e cioè la pubblica discussione, il libero convincimento dei parlamentari, la votazione a maggioranza — sono stati più o meno compromessi dal vincolo di gruppo. Quando si inizia la discussione in Parlamento, i singoli gruppi parlamentari, con votazioni interne, hanno già preso posizione sull'argomento in discussione: la decisione del gruppo viene illustrata in Parlamento dai vari oratori, non già allo scopo di convincere gli avversari, che sono vincolati alla decisione del loro gruppo, bensì allo scopo di informare l'opinione pubblica sulle ragioni per le quali il gruppo ha deciso in un determinato senso; onde, come è stato acutamente osservato, oggi i parlamentari non si rivolgono ai loro colleghi, ma all'opinione pubblica, a coloro che stanno fuori del Parlamento (*ils parlent à la fenêtre*).

b) Stato-partito: lo Stato a partito unico è caratterizzato dal fatto che è esclusa o vietata l'esistenza di ogni altro partito che non sia il partito di Stato e dal fatto che il programma del partito unico è assunto a programma di Stato (8).

Il partito unico esercita un potente controllo primario su tutti gli organi statali di indirizzo politico, in quanto la nomina dei titolari degli organi di governo avviene in funzione della loro appartenenza al partito unico e della fiducia che essi riscuotono in seno al partito; gli stessi titolari vengono revocati quando più non godano la fiducia del partito. Sono inoltre predisposte unioni istituzionali fra organi di partito ed organi statali, in virtù delle quali i titolari di un organo del partito unico sono di diritto titolari di organi costituzionali statali. Il partito unico quindi si inserisce nel sistema come un organo di governo, che si sovrappone al corpo elettorale, esercitando un controllo primario su tutti gli altri organi di indirizzo politico.

8. La crisi del sistema parlamentare. — Il sistema parlamentare richiede per il suo corretto funzionamento che sussistano i seguenti tre presupposti:

8 Sullo Stato a partito unico, FISICHELLA, *Novità e terrore nel regime totalitario*, in *Dir. e soc.* 1975, 5; Viola, *Regimi totalitari e atteggiamenti totalitari*, in *Riv. internaz. fil. dir.* 1977, 707. »

a) omogeneità ideologica dei partiti: la lotta fra i partiti è proficua, solo se sussista un accordo sui principi istituzionali di regime; nel quadro di tali principi indiscussi, il dibattito verte sulla soluzione dei vari problemi politici concreti; se invece i partiti si ispirano ad ideologie antitetiche ed alcuni di essi mirano ad instaurare un regime diverso da quello esistente (ed. estremismo politico), l'opposizione non può che essere anticostituzionale, non costruttiva e preconcepita; l'opposizione in questo caso non collabora con il governo per la formulazione del migliore indirizzo politico ai fini della soluzione dei problemi concreti, ma mira solo a far prevalere quelle soluzioni che possono indebolire il regime vigente e favorire l'instaurazione di un diverso regime;

b) bipartitismo: allorché la scena politica è dominata da due soli partiti, è possibile quell'alternarsi pendolare di ognuno di essi al governo ed alla opposizione, che, mentre impedisce, da un lato, ad un solo partito di monopolizzare la direzione del governo, d'altro lato, consente una opposizione più consapevole e costruttiva da parte di esponenti di quei partiti, che precedentemente hanno assunto responsabilità di governo. Invece il pluripartitismo comporta la necessità di coalizioni più o meno omogenee ed effimere, con la conseguenza che l'indirizzo politico governativo dovrà necessariamente risultare da un compromesso di diverse tendenze e si attenua il senso di responsabilità collegiale dei singoli membri del Governo;

c) disciplina di partito: l'efficacia dell'azione politica del partito dipende dalla coesione del partito stesso; lo spezzettamento dei partiti in correnti e le infrazioni alla disciplina di partito da parte dei suoi aderenti non possono che indebolire l'efficienza del partito sia al governo che all'opposizione e favorire contingenti concordanze di minoranze di partito con schieramenti diversi ed opposti.

Là dove sussistono i tre presupposti sopra indicati, il governo parlamentare funziona, secondo il classico modello inglese, come governo di gabinetto, nel quale il Gabinetto assurge a comitato direttivo del Parlamento, forte dell'appoggio della maggioranza parlamentare che lo sostiene. L'opposizione, da parte sua, svolge utile opera di critica costruttiva ed è sempre pronta ad assumere, nell'ipotesi di caduta del governo, le responsabilità ministeriali (governo ombra).

Là dove invece quei tre presupposti non sussistono, il governo parlamentare è in genere caratterizzato da un prepotere del

Parlamento (*gouvernement d'assemblée*) (9) e da un indebolimento dell'esecutivo. Sintomi di tale crisi sono la instabilità ministeriale, l'inefficienza del Gabinetto, l'attenuato senso di responsabilità dei membri del governo.

Capitolo VII

LE UNIONI DI STATI

1. Classificazione. — Si ha unione di Stati quando parecchi Stati si uniscono stabilmente, senza tuttavia perdere la propria individualità e cioè mantenendo i propri elementi costitutivi: il proprio popolo, il proprio territorio, il proprio governo.

Delle unioni di Stati si fanno varie classificazioni, in base a diversi criteri.

Secondo che l'unione determini o meno il sorgere di un nuovo soggetto, si distinguono:

a) *unioni semplici*: che, pur creando dei vincoli giuridici per gli Stati aderenti, non danno luogo al sorgere di soggetti diversi dagli Stati che vi partecipano (ad es. protettorato internazionale);

b) *unioni istituzionali*: che danno luogo al sorgere di una nuova comunità statale, di un nuovo soggetto (ad es. Stato federale).

Inoltre, secondo la natura del vincolo giuridico che lega i vari Stati, si distinguono:

a) *unioni internazionali*: che si costituiscono in base all'ordinamento internazionale e secondo le norme di quest'ultimo. Esse poi, secondo la posizione reciproca dei vari Stati associati, si distinguono in unioni eguali (es. Confederazione di Stati) ed in unioni diseguali (es. Protettorato);

b) *unioni non internazionali*: che si costituiscono secondo il diritto costituzionale e si possono ricondurre sotto il concetto di Stato composto (es. Stato federale).

2. La confederazione di Stati. — La confederazione di Stati si concreta in un permanente rapporto giuridico internazionale di più Stati indipendenti che, senza dare vita ad un nuovo Stato, si

9 Sui pericoli di quella che viene denominata «democrazia consociativa», in cui l'opposizione parlamentare al governo viene annullata o emarginata, GALEOTTI, *Parlamento, Presidente della Repubblica e Governo*, in *Atti del Convegno di Como su «La Costituzione nel disegno originario e nella realtà attuale»* (ancora inedito).

uniscono, a mezzo di un trattato, per il conseguimento di comuni scopi.

Con la confederazione non si crea un Superstato, ma solo una società internazionale di Stati, che agisce mediante un congresso di delegati (Dieta). Siffatto organo comune ha poteri che si esercitano nei confronti degli Stati partecipanti come tali e non già direttamente sui sudditi degli Stati associati. Le deliberazioni della Dieta, per potere obbligare i sudditi, debbono essere prima convertite in diritto interno dei singoli Stati (sebbene talora esista nelle costituzioni degli Stati confederali una norma per la conversione automatica in diritto interno delle deliberazioni della Dieta).

Non esiste un territorio confederale, non vi sono sudditi o cittadini confederali, nè esiste una potestà di impero della confederazione come tale.

Esempi: America 1778-1789, Svizzera 1815-1848, Germania 1815-1866, Unione sovietica 1917-1922. Tutte queste confederazioni si sono oggi trasformate in Stati federali, anche se conservano la vecchia denominazione ufficiale di confederazione (ad es. Svizzera).

Come esempio recente di confederazione può ricordarsi quello della Malaysia fondato nel 1963 fra gli stati della Malacca meridionale, il Sarawak, il Sabah e Singapore (quest'ultimo tuttavia è uscito dalla confederazione nel 1965, proclamandosi indipendente).

3. Lo Stato federale. — Lo Stato federale (1), che rappresenta oggi la forma di unione più diffusa, costituisce.

a) *una unione istituzionale*: una unione cioè che dà luogo al sorgere di un nuovo Stato (Stato centrale) diverse, dagli stati che vi partecipano (stati-membri). Esiste cioè, a differenza che nella confederazione, un Superstato, che ha per popolo la somma dei popoli dei singoli stati-membri, che ha per territorio la somma dei territori dei singoli stati-membri e che ha un proprio governo distinto dal governo degli stati-membri. La potestà di impero dello Stato centrale ha come immediati destinatari, a differenza di quanto avviene per la confederazione, tutti i cittadini e non già i singoli stati-membri come tali;

b) *una unione non internazionale* (o Stato composto): fondata sul diritto costituzionale. Lo Stato centrale ha una propria

1 Sulla natura dello Stato federale, da ult. LUCATELLO, *Stato federale*, in Nss. Dig. it., XVIII, 333; COCCOPLAMERIO, *Stato federale e Stato regionale*, in *Studi Udina*, 1485.

costituzione, che regola l'unione con gli stati-membri e determina le reciproche competenze nel campo legislativo, amministrativo e giudiziario. Sia lo Stato centrale che gli stati-membri sono dotati di potestà costituente e quindi gli stati-membri (a differenza delle regioni autonome) possono darsi una propria costituzione a mezzo di propri organi costituenti. Tuttavia la potestà costituente dello Stato centrale ha la preminenza sulla potestà costituente dei singoli stati-membri, in quanto questi ultimi non possono modificare la ripartizione di competenza fissata dalla costituzione federale, e, nell'emanare la loro costituzione, debbono tener conto di alcuni principi fondamentali fissati nella costituzione federale stessa. Così, ad es., se la costituzione federale impone per gli stati-membri la forma di governo repubblicana, non può nello stato-membro instaurarsi un regime monarchico. Ciò si esprime di solito dicendo che solo allo Stato centrale spetta la competenza delle competenze (Kompetenz-Kompetenz). Appunto perciò la sovranità compete allo Stato centrale e non allo stato-membro.

Lo Stato federale presenta inoltre normalmente nel suo ordinamento costituzionale le seguenti tre caratteristiche:

1) *prevalenza della legislazione federale*: la legge federale prevale sulle leggi emanate dai singoli stati membri, e, di conseguenza, la legge federale, in ogni caso, abroga e modifica le leggi degli Stati membri contrastanti con essa («Bundesrecht bricht Landesrecht»);

2) *partecipazione degli stati membri alla legislazione federale*: esiste negli Stati federali una seconda camera (Senato negli U.S.A., Ständerat in Svizzera, Bundesrat nella Germania, Consiglio delle Nazionalità nell'U.R.S.S.) costituita da rappresentanti degli stati membri, di guisa che questi ultimi hanno la loro rappresentanza politica in seno agli organi legislativi dello Stato federale;

3) *personalità internazionale degli stati membri*: spesso agli stati membri viene riconosciuta la personalità di diritto internazionale e talora ad essi competono alcuni poteri nel campo dei rapporti internazionali (stipula dei trattati, *ius legationum*).

Fra lo Stato federale e lo Stato unitario esistono molte forme intermedie; una di esse è costituita dallo Stato regionale, di cui si dirà in seguito; inoltre anche per gli Stati federali veri e propri, variano notevolmente i poteri e l'autonomia degli stati membri.

Esempi di Stati federali: Stati Uniti dal 1789, Messico dal 1857, Columbia dal 1863, Argentina dal 1860, Germania dal 1871, Brasile dal 1891, Venezuela dal 1893, U.R.S.S. dal 1923, Jugoslavia dal 1945, Filippine dal 1946, India dal 1949, Birmania dal 1948, Libia dal

1949. L'Indonesia, che era sorto come Stato federale, non lo è più dal 1950.

4. L'unione personale. — L'unione personale si verifica per la casuale e temporanea identità della persona fisica del sovrano a capo di due o più Stati. Il fatto di avere in comune il Capo dello Stato deriva o dalla fortuita coincidenza nella stessa persona dei chiamati al trono di più Stati secondo l'ordine di successione (es. Hannover-Inghilterra 1714-1837, Olanda-Lussemburgo 1815-1890) o dalla offerta della corona da parte di uno Stato al sovrano di un altro Stato (Sassonia-Polonia 1697-1763) o da altri motivi giuridici (Belgio-Congo 1885-1908).

I due Stati rimangono giuridicamente del tutto distinti ed anche l'ufficio di Capo dello Stato è distinto nei due Stati, comune essendo solo la persona fisica che è temporaneamente titolare dei due uffici. Nell'unione personale, ogni Stato è pienamente indipendente dall'altro; con l'unione personale non si costituisce nè un nuovo Stato, nè un nuovo soggetto internazionale.

L'unione personale si scioglie non appena cessa la causa che l'ha determinato. Così l'unione personale fra l'Inghilterra e l'Hannover si sciolse nel 1837 con l'avvento al trono di Inghilterra della regina Vittoria, la quale, secondo la legge salica, in vigore nell'Hannover, non poté salire sul trono di quest'ultimo Stato.

5. L'unione reale. — L'unione reale si ha quando la comunione della persona fisica del monarca non deriva da una casuale coincidenza, ma è voluta dalle rispettive costituzioni di due Stati o da un patto associativo anche tacito fra di essi, pur restando eventualmente distinte le corone dei due Stati.

Alla comunione del monarca di solito si accompagna anche quella di altri organi costituzionali e di quegli organi che coadiuvano il sovrano nell'esplicazione delle sue funzioni. Così, ad esempio, nell'Austria-Ungheria, erano comuni i ministeri degli Esteri, della Guerra e delle Finanze.

L'unione reale possiede la qualità di soggetto internazionale, qualità che talora manca agli Stati che ne fanno parte.

Esempi: Svezia-Norvegia 1814-1905, Austria-Ungheria 1867-1918, Italia-Albania 1939-1943, Danimarca-Islanda 1918-1944.

Discusso è se possa qualificarsi come unione reale il Commonwealth britannico, secondo lo statuto di Westminster del 1931 (2).

2 Treves, *Commonwealth*, in *Enc. del dir.*, VIII, 973. La singolarità del Commonwealth britannico è data dal fatto che alcuni Stati ad esso appartenenti, pur avendo una costituzione repubblicana, sono legati dal vincolo di fedeltà al Re, che riconoscono solo quale Capo del Commonwealth e non già come Capo del loro Stato.

Parte Seconda

L'ORGANIZZAZIONE COSTITUZIONALE

Capitolo I

GLI ORGANI COSTITUZIONALI

1. Nozione di organo. — L'organo è la persona o il complesso di persone esercitanti una pubblica potestà. Costituiscono quindi elementi essenziali della nozione di organo:

a) *titolare dell'organo* (o funzionario): e cioè la persona fisica di cui l'ente pubblico si avvale per esercitare le proprie potestà. Talora il funzionario è legato all'ente da un rapporto di servizio di carattere permanente, professionale e retribuito (rapporto di impiego), ma ciò può anche non accadere; onde si distinguono i funzionari impiegati dai funzionari non impiegati (funzionari onorari, privati incaricati di pubbliche funzioni). Ai funzionari compete di solito la qualità di «pubblici ufficiali», che però ha rilevanza solo ai fini penalistici;

b) *ufficio* (o pubblica potestà): ciò che contraddistingue l'organo è l'esercizio di una pubblica potestà (legislativa, amministrativa, giurisdizionale, di governo); pertanto la nozione tecnica di organo è più ristretta di quella comune, secondo la quale sono chiamati impropriamente organi le persone che esercitano diritti soggettivi dell'ente pubblico (ad es. avvocati dello Stato) o funzioni meramente esecutive e materiali.

Ad ogni organo è attribuita una porzione di potestà delimitata dalla *competenza*, la quale è la misura della quantità di potestà assegnata all'organo.

Il fenomeno dell'imputazione all'ente pubblico della attività dei suoi funzionari presenta analogia con il fenomeno privatistico della rappresentanza, in virtù del quale, come è noto, gli effetti giuridici degli atti compiuti dal rappresentante si producono direttamente in testa al rappresentato. Ma la analogia è solo apparente, perchè la struttura del rapporto organico è essenzialmente diversa da quella del rapporto rappresentativo. Mentre in virtù del rapporto rappresentativo si esercitano diritti soggettivi del rappresentato, da parte degli organi si esercitano invece pubbliche potestà dell'ente; mentre il rappresentante si presenta in condizione di parità nei

confronti degli altri soggetti con cui entra in rapporto, l'organo si presenta in veste autoritaria, munito come è di pubbliche potestà.

Gli organi non costituiscono soggetti giuridici, per la semplice ragione che, in virtù del rapporto organico, come si è testé osservato, non si esercitano diritti, sibbene potestà. Tuttavia spesso l'ordinamento giuridico, anziché imputare i diritti soggettivi allo Stato-persona, li imputa a complessi di organi detti organizzazioni (ad es. Ministeri), i quali però si presentano in questa ipotesi non già come organi e cioè in veste autoritaria muniti di pubbliche potestà, sibbene come persone giuridiche titolari di diritti soggettivi (1).

2. Classificazione degli organi. — Degli organi si fanno diverse classificazioni; quelle che interessano particolarmente il diritto costituzionale sono le seguenti:

a) *individuali e collegiali*: individuali sono quegli organi, i cui titolari sono costituiti da una sola persona; collegiali sono quelli costituiti da una pluralità di persone, che concorrono, in modo simultaneo ed in posizione di eguaglianza, alla formazione dei medesimi atti. Così, ad es., il Presidente della Repubblica è un organo individuale, la Camera dei deputati è un organo collegiale;

b) *rappresentativi e non rappresentativi*: sono rappresentativi quelli i cui titolari sono eletti o designati da gruppi sociali. È, ad esempio, rappresentativo il Parlamento, perchè i suoi membri, almeno nella massima parte, sono eletti mediante votazione del corpo elettorale. La rappresentatività può essere indiretta o di secondo grado, quando il titolare dell'organo è, a sua volta, designato o eletto da un organo rappresentativo. Così, ad es., il Presidente della Repubblica può considerarsi rappresentativo, perchè eletto da un organo rappresentativo, quale è il Parlamento;

c) *costituzionali ed ordinari*: costituzionali sono gli organi che non si trovano in una posizione di dipendenza gerarchica da altri organi superiori, bensì in una condizione di parità e di indipendenza; ciò deriva dal fatto che essi sono organi di governo, legati fra di loro soltanto da controlli e responsabilità costituzionali; più sinteticamente può dirsi che sono organi costituzionali tutti quelli che, in posizione di parità ed indipendenza, concorrono all'esercizio della funzione di governo. E poichè è soprattutto a mezzo di leggi che lo Stato riceve le direttive politiche della sua azione, sono da qualificare costituzionali non solo gli organi investiti

1 Sul problema della personalità giuridica e sui rapporti fra le organizzazioni, Treves, Organo e soggettività dell'organo, in Studi Esposito, 1739.

di potestà di governo, ma altresì gli organi legislativi (*légiférer c'est gouverner*). Sono inoltre costituzionali tutti quegli organi che direttamente o indirettamente influiscono sulla funzione legislativa o perché godono dell'iniziativa legislativa (ad es. Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro) o perché hanno un potere di veto legislativo (Presidente della Repubblica) (2).

3. Gli organi costituzionali nel nostro ordinamento. — Per il nostro ordinamento sono da qualificarsi organi costituzionali dello Stato il corpo elettorale, il Parlamento, il Presidente della Repubblica, il Gabinetto, la Corte costituzionale, il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro.

Alcuni di essi nel loro seno comprendono altri organi costituzionali (organi di organi costituzionali). Così, ad esempio, in seno alla Camera costituiscono organi l'Assemblea plenaria, le Commissioni permanenti, i gruppi parlamentari; in seno al Gabinetto costituiscono organi il Presidente del Consiglio, il Consiglio dei ministri, i ministri, i sottosegretari.

Non sono invece organi costituzionali i seguenti organi, nonostante menzionati dalla costituzione: Consiglio di Stato, Corte di Cassazione, Corte dei Conti, Consiglio superiore della magistratura, Consiglio supremo di difesa, perchè essi, pur trovandosi in condizione di parità e di indipendenza, non esplicano funzioni di indirizzo politico, non esercitano potestà di governo.

4. Il problema delle «precedenze». — Gli organi costituzionali sono caratterizzati dalla posizione di parità e di indipendenza e quindi non può esistere una gerarchia fra i titolari dei medesimi. Tuttavia poiché, per esigenze pratiche, è indispensabile determinare un ordine di importanza nelle cerimonie a cui intervengano i titolari degli organi costituzionali, si impone la necessità di fissare un ordine delle precedenze.

A differenza che negli altri paesi, manca nel nostro ordinamento una legge sulle precedenze. L'ultimo provvedimento normativo in proposito è il R.D. 16 dicembre 1927 n. 2210, secondo il quale, in armonia ai principi dell'ordinamento fascista, il Capo del Governo occupava il primo posto e dopo di lui venivano i Capi delle due Camere legislative.

2 Dagli organi costituzionali bisogna tenere distinti gli organi «a rilevanza costituzionale» e cioè quegli organi che, pur non essendo costituzionali, sono contemplati e garantiti dalla costituzione.

Instauratosi il nuovo ordinamento, veniva emanata dal Presidente del Consiglio la circolare del 26 dicembre 1950 n. 920119/12840-16, nella quale, premesso che occorreva adeguare al nuovo ordinamento costituzionale le norme preesistenti, venne disposto un ordine provvisorio, con espressa riserva di più precisi ordinamenti su basi nuove e più organiche», che però non sono stati stabiliti da alcuna regolamentazione successiva. Secondo tale circolare, è stato naturalmente capovolto l'ordine del 1927, nel senso che, ferma rimanendo la preminenza del Capo dello Stato, i Presidenti delle due Camere precedono il Presidente del Consiglio, pur essendo tutti e tre i titolari di tali organi collocati nella prima categoria; fra i due Presidenti delle Camere la precedenza viene poi determinata secondo l'età. Seguono nella seconda categoria i Vice Presidenti delle Camere, i ministri, i sottosegretari di Stato, i Presidenti delle regioni e delle assemblee regionali. Nella terza categoria sono infine collocati i parlamentari.

Poiché nel 1950, allorché venne emanata la circolare, non era ancora costituita la Corte costituzionale, non si provvide a stabilire il posto spettante al suo Presidente, per cui ancora oggi la questione è aperta. Assicurata in ogni caso la preminenza ai Presidenti delle Camere, in considerazione della elettività di primo grado degli organi da essi presieduti, si discute se il Presidente della Corte debba o meno precedere il Presidente del Consiglio. Anche per il Presidente del Consiglio nazionale dell'Economia e del lavoro manca una norma che determini la sua posizione nell'ordine delle precedenzae.

5. Gli organi ausiliari. — La costituzione, in un'apposita sezione (la terza) del titolo dedicato al Governo, contempla un gruppo di organi denominati ausiliari, in parte di nuova istituzione (Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro), in parte preesistenti (Consiglio di Stato e Corte dei Conti).

È da ritenere che la costituzione abbia definito ausiliari questi organi, per il fatto che essi esplicano funzioni diverse da quelle di amministrazione attiva (funzioni consultive, di controllo, di iniziativa). Ausiliari in senso ampio possono considerarsi tutti gli organi di consulenza e di controllo, ma, in senso stretto, tale qualifica è da riconoscersi al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, al Consiglio di Stato, alla Corte dei Conti (a cui può aggiungersi l'Avvocatura dello Stato, non menzionata dalla Costituzione), perchè sono organi aventi una competenza generale per tutti i rami dell'amministrazione centrale statale.

Le garanzie di indipendenza ed imparzialità, che sono predisposte a favore di questi organi, sono da considerarsi inerenti alla particolare natura dell'attività esercitata e come tali sottolineano la particolare posizione che questi organi occupano nell'organizzazione statale, ma non sono tali da caratterizzarli rispetto agli altri organi consultivi e di controllo.

Il fatto poi che tali organi collaborino con il Governo e siano con il medesimo collegati non è sufficiente di per sé a fare ad essi attribuire la qualifica di organi costituzionali. Fra di essi potrà essere considerato costituzionale (e pertanto ce ne occuperemo in questo corso) il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro unicamente per la funzione di iniziativa legislativa, che ad esso è attribuita; gli altri invece sono di natura amministrativa (anche se menzionati dalla costituzione).

Capitolo II

IL CORPO ELETTORALE

1. Il corpo elettorale in generale. — La costituzione, proclamando all'art. 1 che la «sovranità appartiene al popolo», ha inteso garantire al popolo quale organo costituzionale la partecipazione all'esercizio della funzione di governo.

Tre sono essenzialmente le funzioni costituzionali che il nostro ordinamento assegna al popolo: l'elettorato, il referendum (sospensivo ed abrogativo) e l'iniziativa legislativa. Ma queste tre funzioni non sono attribuite al popolo nel suo complesso e cioè indistintamente a tutti i cittadini, bensì ad una limitata porzione del popolo, al corpo elettorale e cioè al collegio dei cittadini elettori; pertanto può affermarsi che il popolo si presenta come organo costituzionale nella sua veste di corpo elettorale (1).

Degli istituti di democrazia diretta (referendum ed iniziativa popolare) sarà detto in seguito; qui sarà preso in esame l'elettorato attivo. L'elettorato attivo comporta l'esercizio di una pubblica potestà, che è attribuita non al singolo elettore, ma al collegio costituito da tutti gli elettori dello Stato simultaneamente convocati alle urne. Infatti la dichiarazione di volontà del singolo elettore non

1 Sul corpo elettorale, Ferrari, *Elezioni (teoria generale)*, in *Enc. del dir.*, XVI, 607; De Fina, *Diritto elettorale*, Torino, 1977; Marchetti, *Elementi di legislazione elettorale*, Milano, 1978.

può avere efficacia di per sè stessa, ma solo accoppiata alla dichiarazione di volontà degli altri elettori.

2. Caratteri dell'elettorato. — L'elettorato attivo costituisce per il cittadino un diritto pubblico soggettivo, inquadrabile fra i diritti politici e cioè fra i diritti che hanno per contenuto l'esercizio di una pubblica funzione.

Tale diritto viene disciplinato dalle leggi ordinarie, ma secondo principi che sono proclamati nell'art. 48 della costituzione; secondo i precetti dell'art. 48, l'elettorato deve rispondere ai seguenti caratteri: a) suffragio universale («tutti i cittadini»); il suffragio universale (2), che in Italia è stato introdotto con la celebre legge Giolitti del 1912, implica che l'ammissione all'esercizio del voto non può essere subordinata a condizioni di carattere economico o culturale e quindi non solo l'elettorato non può essere condizionato al pagamento di una imposta o tassa (suffragio censitario), ma non può neanche essere negato agli analfabeti (3).

Naturalmente l'universalità del voto non vieta al legislatore di prevedere alcune cause di esclusione dal godimento dell'elettorato attivo, che saranno in seguito esaminate.

b) *suffragio sia maschile che femminile* («uomini e donne»): in Italia il voto alle donne è stato concesso nel 1946. Il fatto che l'elettorato sia stato per tanto tempo riservato agli uomini è stato spesso giustificato con una pretesa superiorità del sesso maschile; in realtà l'esclusione trovava il suo fondamento nella persistenza della

2 Secondo la prima legge elettorale del 1848, estesa poi alle elezioni per la costituzione del primo parlamento dell'Italia unita nel 1861, erano elettori solo i cittadini di sesso maschile, i quali avevano un'età non inferiore a 25 anni, sapevano leggere e scrivere e pagavano un censo annuo di imposte pari ad almeno 40 lire. Con tale quadruplici limitazione (sesso, età, alfabetismo, censo), gli elettori rappresentavano solo il due per cento della popolazione (Garibaldi venne eletto con 63 voti, Cavour con 165 voti). Un primo allargamento si ebbe, dopo l'avvento del potere della sinistra, con la legge Depretis del 22 gennaio 1882 n. 593. In virtù di tale legge, l'età per votare veniva a coincidere con la maggiore età di 21 anni, il censo occorrente scendeva da 40 a 19,80 lire di tributi annui. Quanto all'istruzione, era sufficiente aver superato l'esame del corso elementare obbligatorio, nel qual caso si prescindeva dal censo. Di conseguenza, gli elettori salirono dal 2 al 7 per cento della popolazione. Con la legge Giolitti 30 giugno 1912 n. 665, l'elettorato attivo venne esteso a tutti i cittadini di età superiore ai 30 anni, ferme restando per quelle fra il 21° ed il 30° anno le limitazioni del censo. Per effetto di tale legge, gli elettori salirono dal 7 al 23 per cento. Fu poi con la legge Nitti 15 agosto 1919 n. 1401, che il diritto di voto fu esteso a tutti i cittadini maschi maggiorenni, Schepis, *Elezioni (storia)*, in *Enc. del dir.*, XIV, 663.

3 Una forma di suffragio censitario è sopravvissuta negli Stati Uniti fino al 1964. Negli Stati del Sud, allo scopo di escludere i negri dall'esercizio del diritto elettorale, il suffragio era subordinato al pagamento di una tenue tassa da uno a due dollari, (*poll tax*). le norme che imponevano tale tassa sono però cadute in seguito all'introduzione del 24° emendamento alla costituzione ed all'approvazione del *Voting Rights* del 1965. prima del 1970, negli Stati Uniti il diritto di voto era pure negato agli analfabeti.

concezione romana, perpetuata poi attraverso il medioevo, secondo cui la vita politica era monopolio dell'uomo e la donna doveva essere lasciata alle occupazioni della vita domestica (*domum servavit, lanam fedi*). Oggi la donna occupa un posto di tale rilievo nella vita economica e sociale, da non potere essere più esclusa dall'attività politica. Trenta anni fa, i paesi che concedevano il voto alle donne costituivano una eccezione; oggi, all'opposto, in quasi tutti gli Stati, le donne sono state ammesse all'esercizio del diritto di voto (4);

c) *personalità del voto* («personale»): non vi è altro modo di votare per il nostro ordinamento, se non quello di recarsi personalmente alla sezione elettorale e di segnare personalmente la scheda. Tuttavia la più recente legislazione elettorale ha mitigato la rigidità di tale principio, consentendo agli elettori fisicamente impediti di farsi assistere nella cabina elettorale da altro elettore dello stesso comune (art 55 T.U. Cam. dei dep.) e concedendo facilitazioni per i degenti in luogo di cura, che possono votare presso lo stesso luogo di ricovero (5) (artt. 51-54), per i marittimi fuori residenza, i quali possono votare in una qualsiasi sezione elettorale del comune in cui si trovano (art. 50) e per i detenuti in stato di custodia preventiva in attesa di giudizio, che possono votare in sezioni elettorali costituite presso l'istituto di pena (L. 23 aprile 1976 n. 136).

Non sono invece consentiti nel nostro ordinamento, a differenza di quanto è disposto in altri ordinamenti, il voto in sezioni elettorali all'estero e il voto per corrispondenza. Di conseguenza, rimangono esclusi dal voto: 1) gli emigranti, per i quali tuttavia le Ferrovie dello Stato offrono il viaggio gratuito in seconda classe dal confine al comune in cui sono iscritti ed organizzano treni straordinari (6); 2) i marittimi imbarcati durante la navigazione;

d) *eguaglianza del voto* («eguale»): sono esclusi nel nostro ordinamento tutti quei modi di votazione, che attribuiscono un peso

4 In seguito all'approvazione di un emendamento alla costituzione, il voto femminile nel 1971 è stato introdotto anche in Svizzera per le elezioni federali. Solo alcuni cantoni (ad es. quello di San Gallo) escludono ancora le donne dal voto. Fra i paesi che non ammettono il suffragio femminile vanno ricordati la Giordania, il Kuwait, l'Arabia Saudita, lo Yemen del Nord e, in Europa, il Liechtenstein.

5 Secondino, *L'espressione del voto da parte degli elettori impediti*, in *Stato civ.* 1977, 371; Frassini, *Sui poteri del presidente del seggio nella valutazione degli impedimenti fisici degli elettori*, in *Giur. merito* 1976, II, 193.

6 Solo la legge per le elezioni europee (L. 24 gennaio 1979 n. 18), agli artt. 25 e 26, ha consentito l'esercizio del voto all'estero agli emigranti italiani residenti nel territorio della C.E.E. ma tale, facoltà non è stata invece estesa alle elezioni politiche ed amministrative nazionali, sebbene diverse proposte di legge fossero state presentati nella VII legislatura e una proposta di iniziativa popolare avesse accolto oltre 300.00 firme.

diverso al voto dei vari elettori («i voti si contano e non si pesano»). Non può quindi ammettersi nel nostro ordinamento il voto plurimo, secondo cui vengono accordati più voti all'elettore che si trova in certe condizioni per le quali si presume che il suo suffragio rivesta particolare valore (elettore capo-famiglia, laureato etc.). Il voto plurimo è oggi di regola adottato nelle assemblee di delegati (ad es., congressi di partiti), nelle quali ogni delegato partecipa alla votazione con un numero di voti proporzionale al numero dei soggetti rappresentati;

e) *segretezza del voto* («segreto»): allo scopo di sottrarre l'elettore alle coazioni, ai timori riverenziali ed alle rappresaglie, il voto viene espresso nella cabina elettorale, al riparo di sguardi indiscreti e su scheda che viene consegnata dal presidente del seggio.

Insigni autori (Stuart Mill, Montesquieu) si sono pronunciati a favore del voto pubblico, che sarebbe moralmente superiore, in quanto permetterebbe alle persone più colte e più autorevoli di dare un prezioso esempio agli ignoranti e agli incerti ed in quanto farebbe assumere ad ogni elettore la responsabilità del proprio atto. Ma il voto palese (che, sia pure in forma facoltativa è adottato in alcune repubbliche socialiste, nelle quali si vota a scheda aperta) presenta l'inconveniente di esporre l'elettore alle pressioni, alle minacce ed alle rappresaglie di tutti coloro verso i quali egli si trova in condizioni di dipendenza gerarchica, economica, sociale etc.

È pure predisposto a garanzia della segretezza del voto il metodo della scheda di Stato adottato nella nostra legislazione; ogni elettore deve servirsi della scheda che gli viene fornita dal presidente del seggio e non può usare una propria scheda elettorale;

f) *obbligatorietà del voto* («è un dovere civico»): l'obbligatorietà del voto si giustifica, tenendo presente che l'elettorato costituisce una pubblica funzione; l'astensione (che peraltro in Italia non è stata mai elevata) (7), finisce col deformare la espressione della volontà popolare.

Nel nostro ordinamento la obbligatorietà giuridica del voto non risulta pienamente garantita; l'art. 48 della costituzione infatti si limita a proclamare che «l'esercizio del voto è un dovere civico». L'aggettivo «civico» è il risultato del compromesso fra coloro che volevano che si proclamasse che il voto è un dovere «giuridico» e

7 In tutte le consultazioni elettorali in Italia l'assenteismo è stato sempre contenuto entro i limiti normali, oscillando fra il sei e l'otto per cento; ha superato il dieci per cento solo per il *referendum* istituzionale e per il *referendum* sulla legge del divorzio. Molto elevato è invece il numero delle schede bianche o nulle (in media un milione per la Camera e un milione e trecentomila per il Senato).

coloro che volevano si statuisse soltanto che il voto è un dovere «morale». In definitiva è stata rimessa al legislatore ordinario la determinazione delle eventuali sanzioni per garantire l'osservanza di tale obbligo. Secondo l'attuale legislazione (art. 115 del T.U. per la Camera), l'elenco dei cittadini i quali si astengono dal voto senza giustificato motivo è esposto per la durata di un mese nell'albo comunale; inoltre per il periodo di cinque anni sarà iscritta nei certificati di buona condotta rilasciati agli astenuti ingiustificati la menzione «non ha votato». Si tratta, come è ovvio, di sanzioni assai lievi che non presidiano sufficientemente l'obbligo del voto (8).

3. L'elettorato attivo nel nostro ordinamento. — Il diritto di elettorato attivo è attualmente disciplinato dal T.U. 20 marzo 1967 n. 233.

Poiché con la L. 8 marzo 1975 n. 39 è stato modificato l'art. 2 del codice civile, con l'attribuzione della maggiore età ai cittadini che hanno compiuto il diciottesimo anno, è stato conseguentemente modificato l'art. 1 del T.U. sull'elettorato attivo. È stato, in particolare, stabilito che «sono elettori tutti i cittadini italiani, che abbiano compiuto il diciottesimo anno di età» (art. 14 L. n. 39 del 1975), salve ovviamente rimanendo le disposizioni costituzionali — che non possono, come è noto, essere modificate con legge ordinaria —, le quali stabiliscono una diversa età minima per l'esercizio dell'elettorato attivo (25 anni per le elezioni del Senato, ai sensi dell'art. 58, 1° comma della cost.) (9).

Il diritto di elettorato compete al soggetto sempreché non sussista una incapacità elettorale. Sono in particolare esclusi dall'elettorato:

a) *civilmente incapaci*: la incapacità elettorale è limitata agli interdetti ed inabilitati per «infermità di mente» e pertanto non hanno alcuna rilevanza sull'elettorato attivo le inabilitazioni dovute ad altre cause (abuso abituale di bevande alcoliche e di stupefacenti, prodigalità, sordomutismo, cecità dalla nascita e dalla prima infanzia); sono inoltre sospesi dall'elettorato i ricoverati in ospedali

8 In molti paesi il voto non è sanzionato nè civilmente nè penalmente. Lievi sanzioni pecuniarie o civili (ad es., esclusione dai pubblici uffici) sono previste in alcuni paesi (Lussemburgo, Grecia, Australia, Cile, Brasile, Belgio). In Olanda, dove il voto è obbligatorio, non è considerato però astensionista colui che, pur presentandosi al seggio, non vota.

9 Le revisioni delle liste elettorali vengono effettuate in anticipo in guisa da consentire la partecipazione alle elezioni di coloro che compiono l'età prescritta entro il semestre successivo (art. 7, 20 comma T.U. 20 marzo 1967 n. 233). L'esigenza della iscrizione tempestiva nelle liste elettorali di coloro che nel semestre successivo maturano o riacquistano il diritto di voto è stata ribadita dalla Corte cost. con la dec. n. 47 del 23 marzo 1970, con nota di PIZZORUSSO, in *Giur. cost.* 1970, 533.

psichiatrici, sempreché però siano riconosciuti abbisognevola di trattamento sanitario obbligatorio (T.S.O), ai sensi della L. 13 maggio 1978 n. 180;

b) falliti: sono esclusi dall'elettorato attivo i falliti, finche dura il fallimento, ma non oltre 5 anni dalla sentenza dichiarativa del fallimento; tale esclusione costituisce una sopravvivenza storica, ricollegandosi al vecchio suffragio censitario (10);

c) sottoposti a misure di prevenzione di polizia: le misure di prevenzione della «sorveglianza speciale», del «divieto di soggiorno» in uno o più comuni e dell'«obbligo di soggiorno» in un determinato comune (misure che hanno sostituito gli aboliti istituti dell'ammonizione e del confino) comportano l'esclusione del diritto di voto;

d) sottoposti a misure di sicurezza: le misure di sicurezza previste dal codice penale e dalla legge di polizia possono essere o di carattere detentivo (assegnazione ad una colonia agricola o a casa di lavoro, ricovero in casa di cura, ricovero in manicomio giudiziario, ricovero in riformatorio giudiziario) o di carattere non detentivo (libertà vigilata);

e) condannati a pena che comporti l'interdizione dai pubblici uffici: la esclusione della capacità elettorale si determina con la condanna alla pena accessoria della interdizione dai pubblici uffici, sia permanente che temporanea, indipendentemente dalla specie e dalla natura del reato commesso;

f) condannati per uno dei delitti infamanti espressamente previsti dalla legge: l'art. 2 n. 7 del T.U. 1967 n. 223 enumera una serie di reati, la cui commissione accertata con sentenza del giudice, purché non sia avvenuta a titolo di colpa, comporta la incapacità elettorale per una durata pari alla reclusione inflitta, ma in ogni caso per una durata non inferiore a 2 anni e non superiore a 5 anni.

4. I sistemi elettorali. — L'elezione può effettuarsi secondo diversi sistemi (11). La scelta di un sistema piuttosto che di un altro ha una grandissima importanza, perché a sistemi elettorali diversi corrispondono risultati diversi.

Si chiama *collegio* elettorale il raggruppamento di elettori chiamati ad eleggere uno o più deputati. Per le elezioni politiche ed

10 Tuttavia la Corte costituzionale ha dichiarato infondata la questione di legittimità della norma che prevede la esclusione dall'elettorato attivo dei commercianti falliti con sentenza del 23 marzo 1970 n. 43 su cui Di Palma, *Riflessioni in tema di diritto di voto e di « indegnità morale » dell'imprenditore fallito*, in *Giur. cost.* 1970, 533.

11 Sui sistemi elettorali, Secondino, Sistema maggioritario e sistema proporzionale nell'elezione delle assemblee legislative, in *Stato civ.*, 1976, 535.

amministrative i collegi di regola coincidono con le circoscrizioni degli enti territoriali: il territorio nazionale viene diviso in circoscrizioni elettorali tenendo presenti le circoscrizioni amministrative (collegi comunali, provinciali, regionali (12) e distribuendo i seggi in base al c.d. quoziente di rappresentanza (13), che si ottiene dividendo il numero degli abitanti per il numero dei seggi (L. cost. 9 febbraio 1963 n. 2). Il collegio può essere:

a) *uninomiale*: quando il numero dei collegi è uguale al numero dei seggi, di guisa che ogni collegio è chiamato ad eleggere un solo deputato;

b) *plurinominale*: quando il numero dei collegi è minore del numero dei seggi e quindi ciascun collegio è chiamato ad eleggere più deputati.

In generale, il collegio uninominale si accoppia con il sistema maggioritario ed il collegio plurinominale con la proporzionale, ma ciò può anche non accadere; i sistemi misti, come vedremo, sono appunto caratterizzati dal tentativo di conciliare il collegio uninominale con la proporzionale.

I sistemi elettorali vanno classificati in 4 principali categorie:

- a) sistema maggioritario;
- b) rappresentanza proporzionale;
- c) sistemi misti;
- d) sistemi empirici.

12 Quando le circoscrizioni elettorali non coincidono con quelle amministrative, la determinazione dell'ampiezza e della configurazione del collegio può essere ispirata, oltre che da criteri tecnici, anche da ragioni politiche. Col neologismo americano di *gerrymander* (dal governatore Gerry del Massachusetts) si designa appunto la artificiosa distribuzione dei collegi elettorali nell'interno di uno Stato. In Italia è stata lamentata la eterogeneità dei criteri che presiedono alla formazione dei collegi. Ad esempio, per le elezioni senatoriali, in alcune metropoli (ad es. Roma) si segue il criterio degli spicchi in modo che il collegio comprenda elettori del centro e del suburbio, in altri (ad es. Milano) si segue il criterio dei cerchi concentrici con collegi solo centrali o solo suburbani, BISCARETTI, *Costituzionale*, 304. Anche per i collegi per l'elezione della Camera è stata riscontrata una singolare eterogeneità, perchè il numero dei seggi oscilla da un minimo di 4 a un massimo di 48. Ad es., mentre le quattro province di Verona, Padova, Vicenza, Rovigo costituiscono collegio, intere regioni sono considerate come unico collegio (Sardegna) o divise in due collegi (Sicilia).

13 Ai sensi dell'art. 56, quale modificato dalla revisione costituzionale operata con la L. cost. 9 febbraio 1963 n. 2, l'attribuzione dei seggi di deputati alle circoscrizioni si effettua dividendo il numero degli abitanti della Repubblica, quale risulta dall'ultimo censimento generale della popolazione per 630 (numero dei deputati) e distribuendo i seggi in proporzione della popolazione della circoscrizione sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti. Precedentemente alla riforma del 1963, il numero dei seggi era variabile in relazione alla popolazione in ragione di un deputato ogni 80.000 abitanti per la Camera e ad un senatore per ogni 200.000 abitanti per il Senato. Allo scopo di non fare variare il numero dei parlamentari in relazione all'aumento della popolazione, nel 1963, è stato introdotto il numero fisso dei deputati e dei senatori.

5. Sistema maggioritario. — Il sistema maggioritario può realizzarsi secondo due diversi metodi:

a) *maggioritario puro* (di tipo britannico): secondo cui risulta eletto quel candidato che nel collegio raggiunge la maggioranza relativa;

b) *maggioritario con ballottaggio* (di tipo francese): per essere eletto a primo scrutinio è necessario che il candidato raggiunga una maggioranza qualificata (di solito la maggioranza assoluta e cioè la metà più uno degli elettori iscritti nelle liste). In mancanza, si procede ad una seconda votazione (ballottaggio) a favore dei due candidati che riportarono nella precedente votazione il maggior numero di suffragi ed è sufficiente per questo secondo scrutinio la maggioranza relativa (14).

Il sistema maggioritario, adottato tradizionalmente nei paesi anglo-sassoni, presenta innegabili vantaggi: assicura il massimo collegamento fra elettori ed eletto, evita l'eccessivo frazionamento dei partiti, facilita l'accesso al Parlamento di spiccate personalità, impedisce gli eccessi della partitocrazia; tuttavia la sua applicazione dà luogo ad alcuni inconvenienti: facilita la corruzione, fa perdere all'atto elettorale il significato di scelta ideologica immiserendolo nel personalismo, determina spesso, a causa della diversa composizione politica dei collegi e del maggiore o minor numero di candidature, un falsamento della volontà popolare considerata su un piano nazionale (15).

6. Rappresentanza proporzionale. — Questo sistema si propone di assicurare alle diverse correnti politiche un numero di seggi corrispondente alla loro forza numerica. Il Parlamento eletto con questo sistema dovrebbe costituire lo specchio politico (*le miroir politique*), la carta geografica della composizione politica del paese.

Il sistema consiste nella votazione su liste concorrenti presentate dai gruppi elettorali (dietro ai quali stanno di solito i partiti) ed i candidati sono eletti in proporzione ai voti ottenuti da ciascuna lista.

14 Il doppio turno opera nel senso di sfumare le differenze ideologiche, perchè i candidati rimasti soccombenti nel primo turno fanno riversare i loro voti a favore dei candidati rimasti in lizza.

15 Il sistema maggioritario puro favorisce la polarizzazione dei suffragi intorno a due grandi partiti, stritolando i piccoli partiti (in Inghilterra particolarmente svantaggiato è il terzo partito e cioè il partito liberale). Esso inoltre nei risultati può deformare l'espressione delle consultazioni, facendo conseguire talora la maggioranza dei seggi ad un partito che non ha ottenuto la maggioranza dei voti. Tramontana, Verso una riforma del sistema elettorale nel Regno Unito, in Cron. parl. sic. 1976, 145.

Per l'attribuzione proporzionale dei seggi a ciascuna lista, si possono adottare due metodi principali:

i) *Metodo D'Hondt o delle divisioni successive*: il totale dei voti riportati da ciascuna lista (cifra elettorale) viene successivamente diviso per 1, 2, 3, 4 etc. fino alla concorrenza del numero dei seggi da coprire e quindi si scelgono fra i quozienti così ottenuti, i più alti in numero eguale a quello dei deputati da eleggere, disponendoli in una graduatoria decrescente. Ad ogni lista vengono attribuiti tanti seggi quanti sono i quozienti che ad essa spettano in questa graduatoria.

L'ultimo quoziente costituirà il divisore comune, in base al quale potrà effettuarsi la riprova.

Esempio: si supponga che le liste siano tre (A, B, C) e 6 siano i seggi da assegnare. Poniamo che la lista A abbia ottenuto 1.500 voti, la lista B ne abbia ottenuto 900 e la lista C ne abbia ottenuto 700. Avremo cioè:

Cifra elettorale della lista A = 1.500

Cifra elettorale della lista B = 900

Cifra elettorale della lista C = 700

Dividendo successivamente per 1, 2, 3, 4, 5, 6 (sei essendo i seggi da coprire), avremo i seguenti quozienti:

	1	2	3	4	5	6
A	<u>1.500</u>	(1) 750	(3) 500	(5) 375	300	250

B 900 (2) 450 (6) 300 225 180 150

C 700 (4) 350 233 175 146 116

Si scelgono i sei quozienti più alti (che sono quelli sottolineati nello specchietto) e cioè: 1.500 (A), 900 (B), 750 (A), 700 (C), 500 (A), 450 (B). Pertanto i sei seggi vengono attribuiti, nell'ipotesi in esame, come segue: 3 seggi alla lista A, 2 seggi alla lista B ed un seggio alla lista C. L'ultimo quoziente utilizzato e cioè 450 ci dà il comun divisore, grazie al quale si può verificare l'attribuzione fatta:

A=1500 = 3 seggi; B= 900 = 2 seggi; C= 700 = 1 seggio
450 450 450

Il metodo d'Hondt trova applicazione in Italia nelle elezioni per il Senato (art. 19 L. 6 febr. 1948 n. 29).

2) *Metodo del quoziente*: il totale dei voti validi riportati da tutte le liste (cifra elettorale generale) si divide per il numero dei seggi, ottenendosi così il quoziente elettorale. Sono eletti tanti deputati per ciascuna lista per quante volte il quoziente elettorale entra nella cifra elettorale.

Il metodo del quoziente è di più semplice applicazione del metodo D'Hondt, ma pone il grave problema dell'utilizzazione dei resti risultanti dalla divisione della cifra elettorale di ciascuna lista per il quoziente elettorale.

Per l'utilizzazione dei resti possono adottarsi due soluzioni: d) metodo dei più forti resti: vengono attribuiti i seggi rimanenti a quelle liste che hanno ottenuto il numero dei resti più prossimo al quoziente (16);

b) *metodo del quoziente rettificato* (detto anche metodo di Hagenbach-Bischof): secondo cui la cifra elettorale generale si divide non già per il numero dei seggi, bensì per questo numero aumentato di uno o anche di due o di tre unità, allo scopo di abbassare il quoziente elettorale e quindi ridurre i resti (correttore elettorale). Se con il quoziente calcolato in tal modo, il numero dei seggi da attribuire alle varie liste supera quello dei seggi da ripartire, le operazioni si ripetono con un nuovo quoziente, ottenuto diminuendo di una unità il divisore.

Esempio: si supponga che le liste siano tre (A, B, C) e che i seggi da assegnare siano 10 ed i votanti 1.000. Si supponga che la lista A abbia ottenuto 466 voti, la lista B ne abbia ottenuto 351 e la lista C ne abbia ottenuto 183. Applicando il metodo del quoziente si avrà:

Cifra el. di A = 466

» » » B = 351

» » » C = 183 Quoziente: 1.000 = 100

Cifra el. gen. 1.000 10

A = 466 = 4 seggi + 66 resti
100

B = 351 = 3 seggi + 51 resti
100

C = 183 = 1 seggio + 83 resti

16 Il metodo del quoziente puro con attribuzione dei seggi residui alle liste che hanno conseguito nel collegio unico nazionale i resti più alti è stato adottato dall'art. 21 della L. 24 gennaio 1979 n. 18 per l'elezione del Parlamento europeo.

100

Si hanno così 200 voti non utilizzati e 2 seggi da attribuire. Se si adottasse il metodo dei più forti resti, un seggio andrebbe alla lista C (83) ed uno alla lista A (66).

Col metodo del quoziente rettificato invece la cifra elettorale generale si divide, anziché per 10 quanti sono i seggi, per 11 (10 + 1). Si otterrà un quoziente più basso e cioè 90,9 anziché 100, in guisa da attribuire tutti i seggi con un'unica operazione:

$$A = \frac{466}{90,9} = 5 \text{ seggi}; B = \frac{351}{90,9} = 3 \text{ seggi}; C = \frac{183}{90,9} = 2 \text{ seggi}$$

Per l'elezione della Camera dei deputati (artt. 77 e 83 T.U. n. 361 del 1957), si adotta il sistema del quoziente rettificato con l'aggiunta di due unità (+ 2). Il riparto dei voti infatti in ciascuna circoscrizione si ottiene dividendo il numero dei voti validi riportati da tutte le liste (cifra elettorale generale) per il numero dei deputati da eleggere più due (17). I seggi che, dopo questa operazione non risultano attribuiti, vengono trasferiti nel collegio unico nazionale, a cui sono ammesse tutte le liste che hanno ottenuto almeno un seggio e non meno di 300 mila voti validi in tutto il territorio nazionale (18). I seggi da attribuire con i resti nel collegio nazionale poi vengono ripartiti con il sistema del quoziente puro e, se rimangono seggi non attribuiti, con il metodo dei più forti resti. I seggi spettanti a ciascuna lista vengono attribuiti alla lista stessa nelle singole circoscrizioni secondo la graduatoria decrescente dei voti residuati espressi in percentuale del relativo quoziente circoscrizionale.

La proporzionale, che costituisce il metodo più diffuso nell'Europa occidentale (Svizzera, Länder tedeschi, paesi scandinavi), presenta i seguenti pregi: spersonalizza l'elezione,

17 Per le elezioni alla Costituente del 1946 il quoziente veniva rettificato con l'aggiunta di 1 o 2 unità secondo il numero dei seggi della circoscrizione; per le elezioni della Camera del 1948 il quoziente veniva rettificato con l'aggiunta di 3 unità; per la legge attuale, il quoziente viene rettificato con l'aggiunta di 2 unità. La riduzione del coefficiente di correzione da + 3 a + 2 è stata introdotta dalla legge elettorale del 1957 per le pressioni dei partiti minori, i quali, secondo quanto dimostra l'esperienza, rimangono tanto più danneggiati, quanto maggiore è la correzione del quoziente naturale.

18 Nelle elezioni svoltesi nel maggio 1972, il Partito socialista italiano di unità proletaria (PSIUP), pur avendo ottenuto in tutte le circoscrizioni circa 700 mila voti di lista, non ha raggiunto in nessuna circoscrizione elettorale un quoziente e quindi, pur avendo superato largamente il minimo di 300 mila voti di lista, non ha potuto concorrere al riparto dei seggi del collegio unico nazionale da assegnare mediante utilizzazione dei resti. Per lo stesso motivo della mancata conquista di un quoziente circoscrizionale, non sono stati ammessi al riparto dei seggi per la utilizzazione dei resti i due partiti di Democrazia nazionale e Nuova Sinistra unita in occasione delle elezioni di giugno 1979.

facendola assurgere a lotta ideologica, dà un quadro fedele delle correnti politiche esistenti nel paese; però le si rimprovera di favorire la tirannia delle direzioni dei partiti e di incoraggiare il moltiplicarsi delle liste e dei gruppi parlamentari, con la conseguenza di impedire la formazione di governi stabili e forti.

7. I sistemi misti. — I sistemi misti tentano di conciliare il collegio uninominale con la proporzionale, allo scopo di conseguire i vantaggi sia dell'uno che dell'altra. Il problema è quello di trovare un sistema col quale si realizzi, da un lato, la rappresentanza delle grandi correnti politiche che hanno un seguito nel paese e, dall'altro, un maggiore avvicinamento dell'elettore agli eletti ed una maggiore indipendenza dei candidati dal partito.

Due sono i principali sistemi che conciliano il collegio uninominale con la rappresentanza proporzionale:

a) *Sistema Hare o del voto trasferibile* (adottato in Irlanda e nello Stato australiano della Tasmania): l'elettore esprime il proprio voto a favore di un determinato candidato (voto principale), ma indica altresì la sua preferenza per uno o parecchi altri candidati (voto ausiliario). Fissato il quoziente elettorale (dividendo, come al solito, la cifra elettorale generale per il numero dei seggi), si inizia lo spoglio delle schede, tenendo conto solo dei primi nomi scritti sulle medesime. Quando uno dei candidati ha raggiunto un numero di voti pari a quello del quoziente elettorale più uno, per tutte le schede che saranno successivamente estratte e che porteranno per capolista ancora il suo nome, si terrà conto invece del secondo candidato indicato nella lista; quando tale secondo candidato avrà raggiunto eventualmente il quoziente predeterminato, si terrà conto del terzo nome e così via.

Questo sistema si chiama del voto trasferibile, appunto perchè il voto dato ad un candidato può passare ad un altro candidato indicato nell'ordine di preferenza, quando il primo prescelto sia riuscito vincitore o non possa riuscire per l'esiguo numero dei voti ottenuti.

Il sistema in pratica presenta gravi inconvenienti: anzitutto impone all'elettore di scrivere sulla scheda i nomi dei candidati e ciò lo rende di difficile applicazione nei paesi con forte analfabetismo; in secondo luogo, lascia un largo margine al caso nella scelta delle schede da scrutinare per prime.

b) *Sistema Geyerhahn* (adottato nella Germania Federale): il paese viene diviso in un numero di collegi uninominali pari alla metà dei seggi dell'assemblea elettiva. Una metà dei seggi viene coperta

mediante elezioni effettuate nei singoli collegi con il sistema maggioritario. Per l'assegnazione dell'altra metà dei seggi si adotta un criterio proporzionale, in modo da assegnare complessivamente a ciascuna lista tanti seggi quante volte il totale dei voti validi da essa ottenuti in tutto il paese contenga il quoziente nazionale. Dal numero dei seggi spettante ad ogni lista, secondo il metodo d'Hondt, si sottrae il numero dei seggi direttamente conquistati nei collegi uninominali dai candidati aderenti alla lista e conseguentemente ogni lista avrà diritto ancora a tanti seggi quanti ne rimangono per completare il totale in base alla proporzionale.

Quindi il sistema Geyerhahn, pur prendendo le mosse dal collegio uninominale, è, nel suo risultato complessivo, un sistema proporzionale e di questo ha quindi sia i pregi che i difetti. Esso è stato adottato in Germania in una forma corretta, con un doppio voto simultaneo da parte dell'elettore: uno per i seggi da coprire col sistema maggioritario ed uno per i seggi da coprire con la proporzionale (19).

8. I sistemi empirici. — I sistemi empirici, a differenza di quelli precedentemente illustrati, non si preoccupano di assicurare la maggiore possibile corrispondenza matematica tra la manifestazione della volontà elettorale e la distribuzione dei seggi, bensì mirano a garantire la stabilità ed efficienza dell'esecutivo, assicurando la maggioranza assoluta alla corrente che ha il maggiore seguito nel collegio ed al tempo stesso un minimo di seggi alle altre correnti minori.

Tali sistemi vengono chiamati appunto empirici, perchè essi, pur di raggiungere la finalità politica di garantire un governo stabile e forte, deformano più o meno gravemente i risultati elettorali. Fra tali sistemi meritano particolare menzione i seguenti:

a) *Voto limitato*: l'elettore vota per un numero di candidati inferiore a quello dei seggi, ma superiore in ogni caso alla metà più

19 Nella Repubblica federale tedesca, ogni elettore ha una sola scheda, nella quale esprime due voti : un voto primario ed un voto secondario, che possono anche andare a partiti diversi; metà dei deputati (248) vengono eletti direttamente con il voto primario ed in ognuna delle circoscrizioni, secondo il sistema maggioritario, vince il candidato che consegue la maggioranza semplice; gli altri 248 deputati vengono eletti mediante il voto secondario da esprimersi secondo il sistema proporzionale a lista rigida a favore delle liste regionali dei partiti. Effettuata l'attribuzione dei seggi ad ogni lista, vengono detratti i seggi che le diverse liste hanno ottenuto con il voto primario; entrano quindi, nell'ordine di precedenza delle liste regionali i candidati, secondo l'ordine della lista. Merita di essere segnalato anche il sistema elettorale giapponese con collegi plurinominali di scarsa dimensione (di solito di 3 seggi). Ogni elettore dispone di un solo voto, ma vi è un solo turno di scrutinio e vengono proclamati eletti i candidati che raggiungono la maggioranza relativa.

uno di essi, di guisa che il partito più forte abbia sempre assicurata la conquista della maggioranza dei seggi e la minoranza possa ottenere i seggi rimanenti.

Questo sistema è applicato per le elezioni comunali nei piccoli centri. In Italia, il vigente T.U. 16 maggio 1960 n. 570 (modificato con L. 10 agosto 1964 n. 663) lo ha applicato ai comuni con popolazione sino a 5.000 abitanti, nei quali si vota su liste contenenti un numero di candidati pari ai $\frac{4}{5}$ dei consiglieri da eleggere, in guisa che un corrispondente numero di seggi è attribuito alla lista, che consegua la maggioranza dei voti, mentre il resto dei seggi ($\frac{1}{5}$) rimane riservato alla minoranza. Lo stesso sistema, prima del 1964, trovava applicazione per i comuni con popolazione fino a 10.000 abitanti.

b) *Proporzionale con premio di maggioranza*: viene attribuito un premio di maggioranza (pari ai $\frac{2}{3}$ o ai $\frac{3}{4}$ o ai $\frac{3}{5}$ dei seggi) alla lista che ottiene la maggioranza assoluta dei voti o anche la semplice maggioranza relativa, mentre il resto dei seggi viene ripartito proporzionalmente fra tutte le altre liste di minoranza. Talora viene consentito l'*apparentamento* e cioè la unione di due o più liste al fine di contare come una sola per l'attribuzione del premio e ciò per evitare che si disperdano voti e che due o più partiti minori rimangano schiacciati dal partito più forte.

Il sistema del premio è stato applicato in Italia per le elezioni politiche del 1953 dalla L. 31 marzo 1953 n. 148 (c.d. legge Scelba), la quale assicurava circa i $\frac{2}{3}$ dei seggi (380 su 590) alla lista o al gruppo di liste collegate che avesse conseguito in sede nazionale la metà più uno del totale dei voti validi attribuiti a tutte le liste; ma, come si è detto, non avendo le liste apparentate conseguito la maggioranza assoluta, la legge non scattò e fu subito dopo abrogata.

c) *Maggioritario in collegi plurinomiali*: si è visto come il sistema maggioritario venga attuato di regola in collegi ristretti e per l'elezione di un solo deputato (collegio uninominale); eccezionalmente il sistema è stato attuato in collegi plurinomiali (e quindi necessariamente in collegi sufficientemente ampi). Essendo più i seggi in palio, la votazione ha luogo su liste presentate dai partiti; in omaggio però al principio maggioritario, la lista più forte conquista la totalità dei seggi. Questo sistema ha trovato applicazione in Turchia.

9. La libertà elettorale. — La facoltà di scelta dell'elettore in ordine ai candidati da eleggere è massima nel sistema maggioritario; nello scrutinio di lista invece, sia che esso si effettui secondo la

rappresentanza proporzionale, sia che si effettui secondo uno dei sistemi empirici, la libertà dell'elettore è circoscritta nell'ambito segnato dalle designazioni dei gruppi elettorali e cioè dei partiti.

Alla vecchia questione se oggetto della scelta da parte dell'elettore nello scrutinio di lista siano le liste o i candidati, deve darsi una soluzione intermedia fra le tesi estreme e cioè è da ritenere che la elezione sia al tempo stesso un giudizio di idoneità sulle persone e l'adesione al programma o all'ideologia del partito. È infatti parimenti sostenibile sia il punto di vista di chi ritiene che si voti per una lista perchè vi è incluso un determinato candidato, sia il punto di vista di chi opina che si voti a favore di un determinato candidato solo perchè appartiene ad un dato partito.

Quindi nello scrutinio di lista dovrebbero essere garantite tre facoltà di scelta: la scelta sulla lista, la scelta sui candidati e la scelta sull'ordine di preferenza. In pratica, non sempre tutte e tre le libertà elettorali vengono garantite; tre sono le principali soluzioni che possono darsi al problema:

a) *lista bloccata*: l'elettore può votare solo per una delle liste concorrenti, senza potere influire in alcun modo sulla scelta dei candidati, i quali risulteranno eletti nell'ordine preferenziale stabilito dal gruppo elettorale presentatore della lista;

b) *voto preferenziale*: all'elettore vengono dati due voti: uno per la lista ed uno per il candidato; egli ha la facoltà di cancellare un certo numero di nominativi ed anche di esprimere la propria preferenza per alcuni candidati. La graduatoria dei candidati si effettuerà in base alla cifra individuale, che è data dalla cifra elettorale aumentata dai voti di preferenza e diminuita dalle cancellature riportate dai singoli candidati. Talora è data solo la facoltà di manifestare le preferenze e non anche quella di cancellare i nominativi (20);

c) *panachage*: l'elettore può votare per candidati tratti da diverse liste presentate oppure sostituire uno o più nomi della lista prescelta con altrettanti nomi tratti da altre liste.

Il sistema migliore appare quello del voto preferenziale, che consente di dare un doppio voto simultaneo: uno di lista ed uno di preferenza; il sistema della lista bloccata consacra legalmente la tirannia delle gerarchie di partito, ribadendo i vincoli di dipendenza del deputato dal partito; il sistema del panachage finisce col far

20 Nell'U.R.S.S. quella di cancellare il nominativo contenuto nella lista del partito comunista o in quella dei senza partito è l'unica facoltà concessa all'elettore. Si verifica talvolta il caso di funzionari di partiti esclusi nella lista, i quali non vengono eletti, perchè depennati da oltre la metà degli elettori.

perdere all'atto elettorale il suo significato di adesione ad un programma.

In Italia per tutte le elezioni politiche è stato applicato il sistema del voto preferenziale, senza la facoltà di cancellatura; solo per le elezioni comunali nei piccoli centri è stato in passato consentito il panachage.

10. Elettorato passivo. — In generale vige il principio che è eleggibile chiunque è elettore e cioè, di regola, l'elettorato attivo coincide con l'elettorato passivo. Tuttavia per l'elettorato passivo esistono, oltre a cause di incapacità analoghe a quelle già esaminate a proposito dell'elettorato attivo, particolari cause di ineleggibilità.

Secondo gli artt. 7-10 del T.U. per le elezioni della Camera (applicabile anche alle elezioni del Senato in virtù del disposto dell'art. 2 della L. 27 febbraio 1958 n. 64), l'elettorato passivo può essere escluso da:

a) *Cause di incapacità*: derivano dalla mancanza di quelle condizioni naturali e morali della persona necessarie per l'assolvimento della pubblica funzione; anche per l'elettorato passivo — come per quello attivo — si richiedono la cittadinanza (21), l'età (25 anni per la Camera e 40 per il Senato), l'assenza di una incapacità legale e l'assenza di una indegnità morale derivante da certe condanne, dalla dichiarazione di fallimento, dall'esercizio di certe professioni etc. Sono esclusi dall'elettorato passivo i membri ed i discendenti di casa Savoia.

b) *Cause di ineleggibilità*: non derivano da requisiti personali dell'eligendo, ma da circostanze che, ove influissero o potessero influire sull'elezione, impedirebbero di ravvisare in quest'ultima la genuina manifestazione di volontà del corpo elettorale. In particolare, allorché il candidato trovasi in condizione di esercitare, con i poteri inerenti alla carica da esso ricoperta, una notevole influenza sui propri elettori, sorge il sospetto che la elezione non sia il risultato di una spontanea e libera manifestazione di volontà del corpo elettorale. È perciò che la legge stabilisce l'ineleggibilità di coloro che ricoprono determinate cariche. L'impedimento all'eleggibilità può derivare:

1) *dalla titolarità di un ufficio amministrativo*: per la situazione di influenza o di privilegio in cui verrebbero a trovarsi nella competizione elettorale, non sono eleggibili a deputati i consiglieri

21 In altri paesi non è sufficiente essere cittadini dello Stato per essere eletti, ma occorre il godimento della cittadinanza da un certo numero di anni (7 per gli Stati Uniti, 10 per la Francia).

regionali, i presidenti di giunta provinciale, i sindaci di comuni con oltre 20.000 abitanti, i capi e i vice-capi della polizia, gli ispettori generali di pubblica sicurezza, i prefetti, i vice-prefetti e i funzionari di p.s. Tale ineleggibilità tuttavia viene meno, se le funzioni esercitate siano cessate 180 giorni prima della data di scadenza della legislatura (22).

Vi sono poi alcune ineleggibilità, chiamate relative, come quelle degli ufficiali superiori e generali delle Forze Armate, i quali non possono essere eletti nella circoscrizione del loro comando territoriale. I magistrati sono eleggibili solo se si trovano in aspettativa al momento dell'accettazione della candidatura (23);

2) *dalla titolarità di un ufficio all'estero*: per timore di influenze straniere nello svolgimento delle elezioni, sono ineleggibili i cittadini che, con l'autorizzazione del governo italiano, ricoprono un ufficio in ambasciate, legazioni o consolati di altri Stati;

3) *dalla titolarità di cariche in imprese aventi rapporti con lo Stato*: per le interferenze che potrebbero determinarsi fra interessi economici degli enti e funzioni parlamentari, sono ineleggibili i rappresentanti, gli amministratori, i dirigenti, i consulenti legali ed amministrativi di imprese legate allo Stato da contratti di fornitura, di concessione, di appalto e simili ovvero sussidiate dallo Stato in maniera continuativa.

Debbono essere accuratamente distinte le cause di ineleggibilità dalle cause di incompatibilità (di cui sarà detto al successivo capo IV). La ineleggibilità è dovuta a causa preesistente alla elezione, dalla quale resta viziato il procedimento elettorale. Per contro la incompatibilità è dovuta a causa successiva alla elezione e si sostanzia nell'impossibilità per il titolare di un ufficio di essere al tempo stesso investito di altro ufficio o carica. Quindi l'incompatibilità non rende invalida l'elezione, ma impedisce che chi è stato validamente eletto possa essere mantenuto in un ufficio, quando è al tempo stesso titolare di altro ufficio a carica. Ciò implica che l'elezione al Parlamento di chi ricopre un ufficio incompatibile con quello di senatore o di deputato non è nulla, ma che l'eletto deve optare, scegliere cioè fra il seggio al Parlamento e l'altra carica o ufficio.

22 Allorché si verifichi lo scioglimento anticipato della Camera, è sufficiente che le funzioni siano cessate dalla data del decreto di scioglimento. È da sottolineare come la legge elettorale non richieda l'accettazione delle dimissioni (che potrebbero maliziosamente essere ritardate per rendere ineleggibile il candidato), essendo sufficiente «l'effettiva astensione da ogni atto inerente all'ufficio rivestito» posteriormente alla presentazione delle dimissioni (art. 7, 30 comma).

23 Di Ciolo, *Sulla eleggibilità dei magistrati nelle elezioni politiche*, in *Giur. cost.*, 1976, 329.

Spesso le cause di ineleggibilità e le cause di incompatibilità coincidono, nel senso che l'esercizio di una stessa funzione può, secondo che abbia luogo prima o dopo l'elezione, costituire causa di ineleggibilità ovvero causa di incompatibilità

11. Il procedimento elettorale. — Il procedimento elettorale si svolge attraverso le seguenti cinque fasi principali:

a) *Accertamento della titolarità del diritto elettorale*: avviene in Italia, come in tutti i paesi moderni, col sistema delle liste elettorali permanenti ed uniche, da servire quindi non per un'elezione determinata, sibbene per qualsiasi tipo di elezione, sia politica che amministrativa. Nelle liste tenute in ogni comune sono iscritti i cittadini residenti, compresi nel registro di popolazione, che hanno i requisiti per il godimento dell'elettorato attivo e siano iscritti nel registro della popolazione stabile del Comune.

Un'apposita Commissione elettorale comunale, eletta dal Consiglio comunale con un sistema che assicura la rappresentanza delle minoranze, procede alla loro revisione annuale. Contro le decisioni della commissione comunale gli interessati possono ricorrere ad una commissione elettorale mandamentale, la cui decisione è, a sua volta, suscettibile di ricorso alla Corte di Appello da parte di qualsiasi cittadino (azione popolare) e del Procuratore della Repubblica; in ultima istanza, è ammesso il ricorso, per soli motivi di diritto, alla Corte di Cassazione.

Nel nostro ordinamento non esiste un documento permanente che certifichi l'iscrizione nelle liste (ed. tessera elettorale), ma, di volta in volta, in occasione delle singole elezioni, sulla base delle risultanze delle liste, viene consegnato agli elettori il certificato elettorale, il quale, oltre a costituire la documentazione dell'iscrizione nelle liste, contiene l'indicazione della sezione elettorale, presso la quale dovrà esercitarsi il diritto di voto (24).

b) *Attività preparatoria*: con essa ha inizio il periodo elettorale vero e proprio, che si apre con il decreto di convocazione dei comizi e si chiude con la proclamazione degli eletti. Le operazioni preparatorie sono le seguenti:

24 Nel gennaio 1978, è stato presentato alla Camera un disegno di legge governativo per l'istituzione di una tessera permanente la quale dovrebbe abilitare all'esercizio del voto in qualsiasi consultazione elettorale politica ed amministrativa. Nello stesso disegno di legge, decaduto per fine della legislatura, era prevista la istituzione di una «anagrafe elettorale», la creazione di un apposito «ufficiale elettorale» e l'abolizione delle attuali commissioni elettorali comunali e mandamentali. Sulla tessera elettorale, Sorrentino, *Certificato o tesserino elettorale?*, in *Nuova rass.* 1976, 909.

1) *convocazione dei comizi*: i comizi vengono indetti con decreto del Presidente della Repubblica, con il quale viene anche fissata la data della prima riunione della Camera (non oltre il 20° giorno dalle elezioni, per l'art. 61 cost.);

2) *presentazione delle candidature*: le liste elettorali vengono presentate dai gruppi elettorali. Al fine di ostacolare le candidature inconsistenti (*frivolous candidatures*), è richiesta la sottoscrizione di un numero minimo di elettori (350); da tale adempimento sono stati esentati i partiti e i gruppi politici già rappresentati in Parlamento (art. 2 L. 23 aprile 1976 n. 123).

Dietro tali sottoscrittori la legge presuppone l'esistenza di un gruppo politico organizzato, come dimostra il fatto che essa impone ora il deposito (prima facoltativo) presso il Ministero dell'Interno del contrassegno con cui le liste saranno contraddistinte nelle singole circoscrizioni. Allo scopo di combattere il mimetismo politico, la legge esige inoltre che i partiti, «che notoriamente fanno uso di un determinato simbolo», presentino le loro liste con un contrassegno riprodotto il simbolo stesso.

Il contrassegno deve essere facilmente distinguibile da quello degli altri gruppi; in caso diverso, il gruppo è invitato a sostituirlo, vigendo in materia il principio «*prior in tempore, potior in jure*». Il gruppo ha l'obbligo di designare i delegati di lista per il compimento di alcuni adempimenti elettorali ed ha la facoltà di nominare i rappresentanti di lista per il controllo sullo svolgimento delle operazioni elettorali.

La candidatura, per essere valida, deve essere accettata dal designato con dichiarazione firmata ed autenticata ed è rinunciabile prima dell'elezione.

Le liste dei candidati (o le singole candidature per il Senato), accompagnate dall'apposito contrassegno e dalle dichiarazioni di accettazione delle candidature, debbono entro un termine stabilito essere presentate all'ufficio centrale circoscrizionale, composto da magistrati. Questo esercita sull'atto di presentazione della lista un controllo meramente formale, inteso ad accertare che il gruppo elettorale abbia effettuato entro i termini prescritti tutti gli adempimenti elettorali richiesti dalla legge. Non può invece esaminare se sussistano nei confronti dei singoli candidati cause di ineleggibilità, essendo il controllo su tali cause rimesso alla Camera in sede di verifica dei poteri; unica eccezione è costituita dal requisito dell'età, potendo l'ufficio cancellare dalle liste i nomi di coloro che al giorno della votazione non avranno compiuto l'età prescritta.

Avverso le decisioni dell'ufficio elettorale circoscrizionale in materia di eliminazione di liste o di candidati è ammesso il ricorso all'ufficio centrale nazionale. Quest'ultimo è altresì competente a pronunciarsi in ordine alle opposizioni prodotte contro l'invito del Ministero dell'Interno a sostituire il proprio contrassegno ovvero contro l'accettazione di contrassegni ritenuti facilmente confondibili.

Accertata la regolarità delle liste, se ne dispone la stampa e l'invio alle autorità comunali perchè ne sia effettuata la pubblicazione;

3) *campagna elettorale*: con lo scioglimento delle Camere si apre la campagna elettorale, la cui durata è stata ridotta da 70 a 45 giorni (art. 1 L. 23 aprile 1976 n. 136). Le modalità di svolgimento di tale campagna sono disciplinate dalla L. 4 aprile 1956 n. 212 (L. Agostino), modificata dalla L. 24 aprile 1975 n. 130 (L. Fanfani) (25). I manifesti possono essere affissi solo in appositi tabelloni che vengono all'uopo predisposti dai Comuni, mentre è vietata l'affissione sugli immobili; solo ai partiti e gruppi politici è consentita la propaganda a mezzo di drappi e striscioni; è proibita la pubblicità luminosa ed è vietato il lancio di manifestini, mentre l'uso di altoparlanti su mezzi mobili è solo consentito per l'annuncio degli orari e delle località dei comizi elettorali.

4) *costituzione dei seggi elettorali*: vengono nominati i componenti degli uffici elettorali delle varie sezioni (composti da un presidente, 5 scrutatori ed un segretario), che svolgono le operazioni di voto e di scrutinio;

c) *Votazione*: la votazione ha luogo in un giorno di domenica e fino alle ore 14 del lunedì successivo; in tali giorni non possono essere tenuti comizi (i quali peraltro non possono essere tenuti neanche nel giorno precedente a quello di inizio delle elezioni) ed ogni propaganda elettorale è vietata entro il raggio di 200 metri dalla sezione elettorale. Per la votazione si impiega la ed. «scheda di Stato», cioè una scheda stampata a cura dello Stato e consegnata ad ogni elettore al momento del voto; essa contiene la riproduzione di tutti i contrassegni delle liste ammesse; si vota apponendo un segno sull'emblema della lista prescelta ed esprimendo il voto di preferenza nelle apposite righe poste accanto al contrassegno (26).

25 Secondino, *Propaganda elettorale secondo la L. 4 aprile 1976 n. 136*, in *Stato civ.* 1976, 782. La costituzionalità della Legge Agostino in relazione al precetto che tutela il diritto di manifestazione del pensiero è stata riconosciuta dalla Corte cost. con decisione del 26 giugno 1965 n. 49, su cui La Cute, *Propaganda elettorale e manifestazione del pensiero politico*, in *Giur. merito* 1975, III, 158.

26 Il numero delle preferenze è di tre, se i deputati da eleggere sono fino a 15; di quattro, da 16 in poi. Il voto di preferenza è espresso scrivendo con la matita copiativa, nelle apposite righe

L'elettore vota nel segreto della cabina appositamente predisposta per ripararlo da sguardi indiscreti e consegna la scheda al presidente del seggio, che la depone in apposita urna.

Il presidente del seggio esercita tutti i poteri di polizia necessari per assicurare il regolare svolgimento delle operazioni di voto ed è all'uopo coadiuvato dagli agenti della forza pubblica;

Appositi seggi elettorali vengono istituiti, non solo presso gli ospedali e le case di cura, allo scopo di consentire la espressione del voto da parte dei degenti intrasportabili, ma anche presso le carceri, al fine di consentire la manifestazione di volontà elettorale da parte di quei detenuti in attesa di giudizio che non abbiano perduto per precedente condanna penale l'elettorato attivo (artt. 8 e 9 della L. 23 aprile 1976 n. 136).

d) *Scrutinio*: terminate le operazioni di votazione, si procede all'apertura dell'urna che era stata precedentemente sigillata e si inizia da parte del seggio della sezione elettorale lo spoglio delle schede, distinguendosi le schede valide da quelle nulle. Sono nulle in particolare quelle schede che non siano quelle prescritte, quelle contenenti segni di riconoscimento e quelle perplesse (che non esprimano il voto per alcuna delle liste o per alcuno dei candidati o lo esprimano per più di una lista o non offrano comunque la possibilità di identificare la lista prescelta (27). Deve inoltre nel verbale essere fatta menzione delle schede contestate, di quelle cioè per cui è sorta contestazione, sulla quale in via provvisoria decide il presidente del seggio;

e) *Proclamazione dei risultati*: terminato lo scrutinio delle schede, il presidente trasmette le schede scrutinate ed il verbale relativo all'ufficio elettorale circoscrizionale, il quale, effettuate le operazioni di calcolo a ciò necessarie, procede alla proclamazione degli eletti ovvero trasmette a sua volta i dati all'ufficio elettorale regionale o centrale perchè procedano alla proclamazione di quegli

tracciate a fianco del contrassegno della lista votata, il nome ed il cognome dei candidati preferiti ovvero il numero da essi occupato nella lista di cui fanno parte.

(1) Sul Parlamento italiano, da ult. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna 1977; DI MUCCIO, *Scritti sul Parlamento*, Roma 1978; AA.VV., *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà*, Milano 1979. v

27 La legge elettorale ha ridotto i casi di nullità dei voti alle sole ipotesi in cui la manifestazione di volontà dell'elettore risulti estremamente perplessa ovvero in cui si sia volutamente violato il precetto della segretezza rendendo riconoscibile il voto ovvero in cui si sia espressa la preferenza per candidati di una lista diversa da quella votata. In tutti gli altri casi, le schede sono valide, anche qualora contengano scritte o altri segni, quando «non risulti in modo inoppugnabile che l'elettore abbia voluto fare riconoscere il proprio voto» (art. 69), quando, nonostante gli errori commessi dall'elettore, possa desumersi la sua volontà effettiva ed, in particolare, quando, pur essendosi espressa la preferenza, non si sia segnato il contrassegno di lista (art. 60).

eletti, per i quali bisogna tener conto dei dati in sede regionale o nazionale.

Dell'avvenuta proclamazione viene data subito notizia agli eletti, alle segreterie delle Camere ed alle prefetture, che la portano mediante manifesti a conoscenza del pubblico.

Alle Camere spetta poi, come vedremo, la convalida delle elezioni dei propri componenti e ad esse spetta pure di pronunciare il giudizio definitivo sulle contestazioni, proteste e reclami presentati sia dai candidati, sia da qualunque cittadino agli uffici elettorali o alle stesse segreterie delle Camere entro 20 giorni dalla proclamazione.

Capitolo III

IL PARLAMENTO

1. Il bicameralismo. — Dispone l'art. 55 della costituzione che «il Parlamento si compone della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica» (1). La nostra costituzione ha quindi adottato il sistema bicamerale.

Il problema se sia preferibile il monocameralismo o il bicameralismo è assai dibattuto. Il bicameralismo si impone anzitutto come esigenza insopprimibile in tutti gli Stati a struttura federale, allo scopo di dare una adeguata rappresentanza agli stati-membri; tale intento viene raggiunto, ponendo, accanto ad una Camera dei deputati eletta su base nazionale, un Senato eletto su base federale, nel quale ognuno degli stati-membri abbia (come nel Nord-America) un numero eguale di rappresentanti, indipendentemente dal numero degli abitanti. Ma anche per gli Stati unitari il bicameralismo presenta indubbi vantaggi: il Senato garantisce un più ponderato svolgimento del lavoro legislativo (camera di riflessione), mitigando, col suo tradizionale conservatorismo, le decisioni avventate dell'altra Camera (camera di raffreddamento); esso inoltre costituisce un freno allo strapotere della Camera dei deputati (camera di contrappeso) e consente di chiamare all'esercizio della funzione legislativa individui delle più vaste esperienze e preparazioni tecniche (camera tecnica).

Contro il bicameralismo si è obiettato che esso rallenta il lavoro legislativo con i continui passaggi dei progetti di legge da una Camera all'altra; si è detto che la seconda Camera, essendo per sua natura conservatrice, più che una camera di riflessione, finisce per essere una camera di resistenza; si è infine osservato che conflitti assai gravi fra le due Camere determinerebbero la paralisi del lavoro legislativo.

La recente esperienza costituzionale ci mostra come l'unicameralismo, che è adottato da molti paesi retti da governi di democrazia popolare (Polonia, Ungheria, Cecoslovacchia, Bulgaria, Jugoslavia), non trova in genere applicazione nelle costituzioni dei paesi con sistema di governo parlamentare.

1 Sul Parlamento italiano, da ult. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna 1977; DI MUCCIO, *Scritti sul Parlamento*, Roma 1978; AA.VV., *Il Parlamento nella costituzione e nella realtà*, Milano 1979.

Tuttavia il bicameralismo impone al costituente tre gravi problemi (2), dalla cui soluzione dipende in definitiva l'efficienza o meno del suo funzionamento:

- a) differenziazione fra le due Camere;
- b) rapporti fra le due Camere;
- c) risoluzione dei conflitti.

2. Differenziazione fra le due Camere. — Allo scopo di evitare che una Camera costituisca un inutile doppione dell'altra, si deve dare al Senato una struttura tale da differenziarlo adeguatamente dalla Camera dei deputati.

Alla Costituente italiana venne scartata la tesi di un Senato corporativo, fu respinta la proposta di adottare un sistema di elezione indiretta e venne infine soppressa la norma del progetto che restringeva l'elettorato passivo per il Senato a determinate categorie.

La differenziazione fra le due Camere è effettuata dalla nostra costituzione in base ai seguenti criteri:

1) *elettorato attivo*: alle elezioni per la Camera dei deputati partecipano tutti i cittadini maggiorenni (e cioè attualmente coloro che abbiano compiuto il 18° anno di età); all'elezione per il Senato invece partecipano solo quegli elettori che abbiano compiuto il 250 anno di età;

2) *elettorato passivo*: per la eleggibilità a deputato è sufficiente avere compiuto il 250 anno di età al momento delle elezioni; eleggibili al Senato sono invece i cittadini che abbiano compiuto il 400 anno di età;

3) *numero dei componenti*: i deputati sono più numerosi dei senatori; mentre al Senato sono assegnati solo 315 seggi, alla Camera

2 Il sistema adottato per il Senato ha presentato in pratica gravissimi inconvenienti, fra cui i principali sono i seguenti: a) assicura due e perfino tre rappresentanti per alcuni collegi, mentre lascia altri collegi privi di rappresentante (specialmente quelli delle grandi città dove maggiore è la ressa dei candidati e più elevata la qualità dei medesimi); b) fa riuscire eletti candidati con un numero inferiore di voti a quello di candidati che invece non riescono eletti; c) fa dipendere l'esito dell'elezione dalla percentuale più o meno elevata degli astenuti entro il collegio; d) favorisce i partiti più forti, assicurando loro un premio invisibile, che può arrivare anche al quindici per cento. Per eliminare i più gravi difetti della legge, nella seconda legislatura era stato presentato dal sen. Prof. Sturzo un progetto di legge (Sen. doc. n. 125 del 23 ottobre 1953) che introduceva le seguenti modifiche alla legge: riduzione al 50% più uno del quorum necessario per la elezione secondo il sistema maggioritario, determinazione della cifra individuale, moltiplicando per cento il numero dei voti validi ottenuti nel collegio da tutti i candidati (in modo da perequare la condizione dei candidati nei collegi con diverse percentuali di astensionismo). Con la L. 28 aprile 1967 n. 262, è stato eliminato uno dei difetti più gravi, stabilendosi che il prodotto dei voti validi moltiplicato per cento va diviso per il numero complessivo dei votanti (e non già degli elettori iscritti).

è assegnato un numero doppio di seggi e precisamente 630 seggi (artt. 56 e 57 cost., modificati con la L. cost. 9 febr. 1963 n. 2);

4) *sistema elettorale*: si era pensato di differenziare le due Camere adottando un diverso sistema elettorale per ciascuna di esse, ma siffatta differenziazione non venne consacrata in una esplicita norma della costituzione, bensì solo affermata in due ordini del giorno votati dalla Costituente: l'ordine del giorno Nitti a favore del collegio uninominale per le elezioni del Senato e l'ordine del giorno Giolitti a favore della proporzionale per le elezioni della Camera dei deputati, ma tali ordini del giorno potevano, se mai, vincolare la stessa Costituente nel deliberare le prime leggi elettorali per le nuove Camere.

Mentre, per la Camera dei deputati, ha trovato sempre applicazione il sistema proporzionale con il metodo del quoziente rettificato, per il Senato, il sistema maggioritario è adottato solo in apparenza in base alla L. 6 febr. 1948 n. 29, modificata dalla L. 28 aprile 1967 n. 262. Secondo tale legge, in omaggio al principio del collegio uninominale, sono costituiti in ogni regione tanti collegi elettorali distinti quanti sono i senatori da eleggere; però il sistema maggioritario trova applicazione solo nella rara ipotesi in cui un candidato riesca a conseguire il prescritto *quorum* del sessantacinque per cento dei voti (il che si è verificato talora solo nelle regioni a marcata fisionomia politica, come il Trentino, l'Emilia e la Toscana). Ma allorché tale *quorum*, come nella maggior parte dei casi, non viene raggiunto, scatta il meccanismo dei collegamenti dei senatori a determinate liste, realizzandosi così un compromesso tra il collegio uninominale e la proporzionale. All'atto dell'accettazione della candidatura, il candidato al Senato può dichiarare il proprio collegamento con candidati di una determinata lista, ma sempre nell'ambito della regione. I seggi non attribuiti secondo il sistema maggioritario vengono ripartiti fra le varie liste, con il sistema proporzionale, secondo il metodo d'Hondt. Nell'ambito di ogni lista viene proclamato eletto il candidato che ha raggiunto la maggiore cifra individuale; questa si ottiene moltiplicando i voti validi ottenuti da ciascun candidato per 100 e dividendo poi il risultato per il numero dei votanti nel collegio stesso (ciò allo scopo di perequare la condizione dei candidati presentatisi in collegi scarsamente popolati);

5) *carattere regionale del Senato*: l'elezione avviene a base regionale, nel senso che il collegio deve essere ricompreso nella

circoscrizione regionale (3); nessuna regione può avere un numero di senatori inferiore a 7, tranne la Valle d'Aosta che ne ha uno ed il Molise che ne ha due. La ripartizione dei seggi fra le regioni viene effettuata in base alla proporzionale con il metodo dei più forti resti;

6) *nomina non elettiva* di alcuni membri: esistono due categorie di membri non elettivi del Senato:

a) membri vitalizi di nomina presidenziale: il Presidente della Repubblica può nominare 5 senatori, scegliendoli fra i cittadini che abbiano illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, artistico, letterario (4);

b) membri vitalizi di diritto: entrano a far parte del Senato (salvo rinuncia) gli ex-Presidenti della Repubblica.

3. Rapporti fra le due Camere. — Il problema dei rapporti fra le due Camere riguarda:

a) *la posizione reciproca*: in proposito si possono adottare due diverse soluzioni: o si fanno cooperare le due Camere in posizione di assoluta parità (bicameralismo perfetto) ovvero si riconosce una preminenza alla Camera popolare, lasciando al Senato più che altro un controllo sull'attività esplicata dalla prima Camera (bicameralismo imperfetto);

b) *la competenza*: le due Camere possono avere la medesima competenza in guisa da concorrere entrambe alla formazione di atti complessi eguali aventi lo stesso oggetto (Svezia, Svizzera) ovvero possono avere competenze differenziate; ad esempio il Senato può essere privo del potere di controllo politico sul governo, nel senso che, pur potendo rivolgere interrogazioni, non può approvare mozioni di sfiducia contro di esso (così per il Consiglio della Repubblica in Francia) ovvero può avere una competenza legislativa su materie particolari, diversa da quella dell'altra Camera (il Senato americano deve ratificare con la maggioranza di 2/3 i trattati internazionali conclusi dal Presidente, il Bundesrat tedesco deve approvare la dichiarazione di pericolo pubblico).

3 È stata avanzata la proposta di accentuare nel Senato la rappresentanza delle regioni, trasformandolo in una vera e propria «Camera delle regioni», ROTELLI, *Un progetto di «regionalizzazione» del Senato*, in *Regioni, 1976*, 116; OCCHIOCUPO, *Proposte e dibattiti sulla «Camera delle regioni»*, *ivi 1976*, 749. Nella prassi si è riconosciuta al Senato una competenza specifica per i problemi di carattere regionale; è infatti presso il Senato che ha sede la Commissione interparlamentare per gli affari regionali, chiamata ad esprimere parere sui decreti di trasferimento delle funzioni alle regioni.

4 Gli attuali senatori a vita di nomina presidenziale sono Merzagora, Montale, Parri, Nenni e Fanfani. Quest'ultimo nominato nel 1973, ha preso il posto di Leone, che, in seguito alle dimissioni rassegnate nel luglio 1978, è divenuto senatore vitalizio come ex presidente della Repubblica.

La costituzione italiana ha risolto il problema dei rapporti fra le due Camere nel senso della loro assoluta parità ed ha realizzato così quel tipo di bicameralismo, che viene denominato perfetto. Non solo infatti sono identiche le funzioni attribuite alle due Camere, ma ognuna di esse partecipa in piena parità alla formazione degli stessi atti, siano essi legislativi, siano invece meramente politici. Quindi la norma dell'art. 55, secondo cui il Parlamento si compone della Camera dei Deputati e del Senato, trova il suo completamento nel disposto dell'art. 70 («la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere») e dell'art. 94 («il Governo deve avere la fiducia delle due Camere») (5).

Tale assoluta parità, se, da un lato, appare più conforme al principio del bicameralismo, finisce, come ha dimostrato la recente esperienza, con il rallentare o addirittura intralciare i lavori del Parlamento. È a tale parità che va in parte imputata quella «disfunzione legislativa», che oggi da più parti si lamenta.

Il bicameralismo integrale adottato dalla nostra costituzione porta altresì alla conseguenza che il Gabinetto è egualmente responsabile di fronte alla Camera dei deputati e di fronte al Senato e può indifferentemente essere rovesciato dal voto di sfiducia di una delle due Camere. Ma in tal modo è stata gravemente compromessa la stabilità del Gabinetto, per l'ipotesi non improbabile che nelle due Camere si dovessero formare maggioranze di diverso colore.

Dal bicameralismo integrale adottato dalla nostra costituzione discende ancora la conseguenza che non solo la legge come atto complesso eguale non si perfeziona se non quando sia intervenuto il consenso di entrambe le Camere sullo stesso testo, ma anche che le stesse mozioni e risoluzioni non sono vincolanti per il Governo, se non siano approvate da entrambi i rami del Parlamento (6).

4. La risoluzione dei conflitti. — Poiché nel sistema bicamerale l'atto legislativo non si perfeziona senza il concorso di una concorde manifestazione di volontà di entrambe le Camere sullo stesso testo, si impone, ai fini di un regolare e proficuo

5 Sulle funzioni del Parlamento, DE VERGOTTINI, *Le funzioni delle assemblee parlamentari*, Bologna 1975.

6 A favore di una riforma costituzionale, che introduca anche in *Italia* il bicameralismo imperfetto, si è pronunciato il Presidente della Repubblica Leone nell'intervista rilasciata nel Natale 1973, in occasione della quale ha testualmente detto: «una Camera dei deputati di prima lettura ed il Senato come camera di ripensamento con compiti particolari, più definiti ed incisivi: per esempio la spesa, il controllo finanziario. Non può durare questo logorio, questo va e vieni di leggi, questa difficoltà di legiferare».

funzionamento del sistema stesso, la necessità di prevedere adeguati congegni per la risoluzione dei conflitti.

I vari ordinamenti fanno ricorso ai fini della risoluzione dei conflitti o al principio della preminenza della Camera elettiva (Gran Bretagna) o all'appello al corpo elettorale (Australia) o alla seduta comune delle due Camere (Bolivia, Sudafrica, Irlanda, Norvegia, India) ovvero alla mediazione di commissioni miste (Stati Uniti, Rep. federale tedesca, U.R.S.S., Danimarca, Svizzera).

Nella nostra costituzione non è contenuta alcuna norma per la risoluzione dei conflitti, essendosi ritenuto preferibile per siffatta risoluzione rimettersi alla prassi del meccanismo parlamentare. Nella prassi infatti si è fatto ricorso a vari espedienti (riunioni dei Presidenti delle due Camere, riunioni dei gruppi parlamentari di maggioranza di entrambe le camere, riunioni di sottocommissioni nominate dalle commissioni legislative competenti dei due rami del Parlamento), ma è vivamente avvertita la necessità di introdurre norme che disciplinino, secondo un preciso procedimento, la risoluzione dei conflitti legislativi.

5. Le Camere riunite in seduta comune. — La Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica formano il Parlamento (art. 55). Le due Camere di solito svolgono la loro attività separatamente ed il risultato di tale attività è dato da atti complessi, perchè i progetti, per divenire legge, debbono essere approvati da entrambe le Camere nello stesso testo.

Tuttavia, in casi tassativamente indicati dalla costituzione, le due Camere operano riunite in seduta comune, con l'intervento dei membri di entrambe in un'unica aula (7).

Le Camere riunite in seduta comune costituiscono un organo diverso dalle due assemblee componenti, giacché sia la composizione, che le attribuzioni sono diverse da quelle delle due Camere isolatamente prese. Ciò però non significa, che il bicameralismo si sia trasformato in tricameralismo, perchè la funzione legislativa viene esplicata separatamente dalle due Camere, mentre la riunione in seduta comune avviene essenzialmente per l'esercizio della funzione elettorale di secondo grado. I casi previsti dalla costituzione per le riunioni comuni delle due Camere sono i seguenti:

7 TANDA, *Osservazioni e note sul Parlamento in seduta comune*, in *Rass. parl.*, 1796, III, BILANCIA PELLETTIERI, *Per una regolamentazione del Parlamento in seduta comune*, in *Foro amm.*, 1977, I, 949.

1) elezione del Presidente della Repubblica (in questa ipotesi il Parlamento in seduta comune è integrato dai delegati regionali) (art. 83);

2) giuramento del Presidente della Repubblica (art. 91);

3) messa in istato di accusa del Presidente del Consiglio, dei ministri (art. 96) e del Presidente della Repubblica (art. 90);

4) elezione di 1/3 dei membri del Consiglio superiore della magistratura (art. 104), di 5 membri della Corte Costituzionale (art. 135) e di 16 membri della Corte Costituzionale, che intervengono nei giudizi di accusa (art. 135). Per tali elezioni sono previste maggioranze qualificate, in modo da garantire la rappresentanza delle minoranze.

Nei casi in cui le due Camere si riuniscono in seduta comune, la presidenza viene assunta dal Presidente della Camera dei deputati (art. 63 cost.) e si applica il regolamento della Camera dei deputati (art. 35 reg. Cam., art. 65 reg. Sen.), salva sempre la facoltà delle Camere riunite di stabilire norme diverse (8).

6. La legislatura. — Prende il nome di legislatura il periodo che intercorre fra la data di inizio e quella di fine della vita della Camera: la data di inizio è segnata dalla proclamazione dei risultati delle elezioni; la data di fine dallo scadere del mandato parlamentare o eventualmente dall'anticipato scioglimento. Solo in caso di guerra, la legislatura può essere prorogata a mezzo di una legge (art. 60 capv.).

Le legislature si numerano in base ai periodi di tempo che intercorrono fra due elezioni generali. La legislatura, salvo l'ipotesi di scioglimento anticipato, ha la durata di cinque anni (essendo stata con la L. cost. n. 3 del 27 dic. 1963 equiparata la durata del Senato, che prima era di 6 anni, a quella della Camera).

La fine della legislatura determina la decadenza di tutti i progetti di legge, che non siano approvati da entrambe le Camere, non trovando applicazione per l'esercizio della funzione legislativa il principio della continuità degli organi dello Stato. Ciò dipende dal fatto che, avendo le Camere carattere eminentemente rappresentativo, è da presumere che la volontà della Camera uscita dalle nuove consultazioni non sia identica a quella della Camera precedente. Tuttavia, poiché il lavoro istruttorio compiuto nella

8 È stata auspicata l'approvazione di un regolamento *ad hoc* per il parlamento in seduta comune (Armaroli). In occasione di un incidente sollevato per l'elezione di un componente del Consiglio superiore della magistratura, il Presidente del Senato, nel dicembre 1976, si è opposto a che la risoluzione della questione fosse rimessa alla Giunta del regolamento della Camera, ancorché la questione vertesse sulla interpretazione di una norma del regolamento della Camera adottato per la disciplina della seduta del Parlamento in seduta comune.

precedente legislatura andrebbe irrimediabilmente perduto, qualora si dovesse ricominciare daccapo, sull'esempio di alcune legislazioni straniere (Belgio, Israele), sono state introdotte norme regolamentari alla Camera ed al Senato, che stabiliscono una procedura abbreviata per l'esame in aula di quei progetti di legge, che siano decaduti per fine della legislatura (c.d. *repechage* dei progetti decaduti) (9).

Un istituto caratteristico introdotto dalla costituzione è quello della *prorogatio*, per il quale «finché non sono riunite le nuove Camere, sono prorogati i poteri delle precedenti» (art. 61 capv.). La *prorogatio* mira ad evitare qualsiasi soluzione di continuità nel controllo politico del Parlamento sul Gabinetto, specie nel periodo immediatamente precedente alle nuove elezioni (10). Tuttavia è da ritenere che i poteri delle Camere durante la *prorogatio* siano limitati agli affari di ordinaria amministrazione ed agli atti dovuti (11) e che pertanto sarebbe, ad esempio, inammissibile, nell'ipotesi di scioglimento anticipato, provocare una discussione politica e presentare una mozione di sfiducia, profittando della *prorogatio*.

7. La convocazione delle Camere. — Per l'attuale costituzione, la convocazione delle Camere non è più una prerogativa del Capo dello Stato; è stato infatti proclamato il principio che le Camere hanno il potere di autoconvocazione; al Presidente della Repubblica è stato riservato solo il potere di convocazione straordinaria.

Si possono distinguere quattro specie di convocazione delle Camere:

a) iniziale: la prima riunione della Camera deve avvenire non oltre 20 giorni dalle elezioni (art. 61), nella data fissata dal Presidente della Repubblica col decreto di convocazione dei comizi elettorali;

9 A norma dell'art. 107 reg. Cam. e dell'art. 81 reg. Sen., qualora nei primi sei mesi della legislatura venga ripresentato un testo già approvato nella precedente e semprechè ne venne dichiarato l'urgenza, il governo o un presidente di gruppo (al Senato, il governo o 20 senatori) possono richiedere che sia fissato alla commissione referente un termine di 15 giorni per riferire; una volta scaduto tale termine, il progetto viene senz'altro iscritto all'ordine del giorno dell'assemblea o della commissione in sede deliberante, Traversa, « *Repechage* » *dei progetti di legge decaduti*, in *Dir. e soc.* 1974, 540.

10 Sebbene la costituzione stabilisca che la *prorogatio* opera fino a quando non siano «riunite» le nuove Camere, è da ritenere che la *prorogatio* abbia termine con la proclamazione dei nuovi eletti, non potendosi ammettere che, nell'intervallo fra la proclamazione degli eletti e la nuova convocazione delle camere (che deve avvenire non oltre 20 giorni dalle elezioni), rimangano in carica due rappresentanze

11 La prassi dell'emanazione dei decreti-legge durante la *prorogatio* è stata considerata di dubbia costituzionalità, TOSTI, *Diritto parlamentare*, Milano 1974, 55.

b) su mozione di aggiornamento: la Camera, all'atto stesso in cui delibera la temporanea sospensione dei suoi lavori, fissa la data della sua prossima convocazione;

c) di diritto: quando la Camera non si sia aggiornata a data fissa, sibbene a data indeterminata, si applica la norma dispositiva dell'art. 62 della costituzione, secondo cui le Camere si riuniscono di diritto il primo giorno non festivo di febbraio e di ottobre;

d) straordinaria: la convocazione può avvenire per iniziativa del Presidente di ciascuna Camera, per iniziativa del Presidente della Repubblica o per iniziativa di 1/3 dei componenti della Camera stessa. In tal modo, sia il Gabinetto (tramite il Presidente della Repubblica o il Presidente di una delle due Camere), sia l'opposizione (a mezzo della richiesta di 1/3 dei componenti della Camera) possono provocare la convocazione.

Anche nelle ipotesi di iniziativa del Presidente della Repubblica e della minoranza, è sempre il Presidente della Camera che procede alla convocazione straordinaria; egli peraltro non può rifiutarsi di procedervi, quando tale convocazione sia stata richiesta a norma della costituzione.

Il nostro ordinamento si ispira al principio della contemporaneità dei lavori delle due Camere; pertanto è stato espressamente disposto che, quando si riunisce in via straordinaria una Camera, è convocata di diritto anche l'altra (art. 62, ult. capv.).

8. Le prerogative delle Camere. — Allo scopo di garantire l'indipendenza delle Camere ed il regolare svolgimento delle loro funzioni sono predisposte alcune prerogative, che in parte sono stabilite a favore delle Camere nel loro complesso, in parte a favore dell'ufficio parlamentare.

Qui ci occuperemo soltanto delle prerogative delle Camere, che sono le seguenti:

a) Autonomia regolamentare: ciascuna delle Camere ha il potere di disciplinare con proprio regolamento l'organizzazione dei suoi uffici ed il funzionamento dei lavori parlamentari, entro l'ambito delle norme poste dalla costituzione.

Quanto alle forme, al fine di impedire gli arbitri di transitorie maggioranze, è prescritto (art. 64 cost.) che i regolamenti parlamentari debbono essere approvati a maggioranza assoluta e cioè con i voti favorevoli della metà più uno dei componenti assegnati alla Camera e non dei soli presenti o dei soli votanti. A tale norma si sono uniformate le due Camere, con l'approvazione dei nuovi regolamenti del 17 febbraio (Senato) e 18 febbraio (Camera)

del 1971, pubblicati nel supplemento della Gazzetta Ufficiale del 1° marzo 1971 (12).

Quanto alla natura giuridica, i regolamenti parlamentari non sono semplici regolamenti amministrativi, sibbene regolamenti giuridici, perchè contengono leggi in senso materiale (13); essi però, in quanto appunto regolamenti, non hanno l'efficacia della legge formale e quindi non possono abrogare o derogare nè la costituzione, nè le altre leggi ordinarie; inoltre, essendo emanati in virtù di un potere di autonomia riconosciuto alle Camere limitatamente alla loro organizzazione e funzionamento, sono da considerarsi regolamenti interni, che vincolano soltanto i componenti degli organi della Camera (singoli parlamentari, commissioni legislative, gruppi parlamentari) e tutti coloro che in qualsiasi modo vengano in contatto con le Camere (membri del governo, cittadini ammessi nella tribuna o nella biblioteca della Camera, presentatori di petizioni etè).

La parte del diritto costituzionale, che studia i regolamenti delle Camere, prende la denominazione di diritto parlamentare (14); di esso ci occuperemo in parte nel presente capitolo trattando dell'organizzazione interna delle Camere e del funzionamento dell'assemblea, in parte nel capitolo destinato al procedimento legislativo.

b) Autarchia amministrativa: è predisposta allo scopo di garantire l'indipendenza economica delle Camere. Ognuna di esse delibera il proprio bilancio e il proprio consuntivo; le spese gravano

12 I nuovi regolamenti parlamentari, non solo segnano tecnicamente un progresso rispetto ai precedenti ormai antiquati, ma introducono nuovi principi di notevole importanza ispirati all'intendimento di riaffermare l'autonomia del Parlamento rispetto alla maggioranza governativa. Fra le principali innovazioni vanno ricordate l'elevamento del *quorum* per l'elezione del Presidente della camera, il potenziamento di gruppi parlamentari con l'attribuzione di contributi finanziari per il loro funzionamento, la programmazione (bimestrale per il Senato, trimestrale per la Camera) dei lavori su delibera unanime della conferenza dei presidenti di gruppo, la maggiore autonomia delle commissioni in sede deliberante, la limitazione della questione di fiducia su singoli articoli di progetti di legge e su emendamenti ai medesimi, la disciplina delle «risoluzioni» e delle «indagini conoscitive». La innovazione più discussa è quella del principio della unanimità dei gruppi per la programmazione dei lavori, essendo sufficiente anche l'opposizione di un piccolo gruppo per paralizzare ogni decisione in proposito (come è avvenuto nel gennaio 1974). Su tali innovazioni introdotte dai regolamenti del 1971, Chimenti, *Un bilancio dei primi anni di attuazione del nuovo regolamento del Senato*, in *Il Politico* 1976, 405.

13 Il carattere di legge in senso materiale di alcune norme dei regolamenti parlamentari è stato riconosciuto per il fatto che per tali norme può essere sollevata la questione di costituzionalità, Trib. Milano 25 settembre 1974, in *Foro it.* 1975, II, 40; Cass. 11 luglio 1977 n. 356, in *Giur. cost.* 1977, I, 1, 1832.

14 Sul diritto parlamentare, DI CIOLLO, *Le fonti del diritto parlamentare*, Milano 1975; Tosi, *Diritto parlamentare*, Milano 1974; LONGI, *Elementi di diritto e procedura parlamentare*, Milano 1978; MANZELLA, *Il Parlamento* cit.; DI MUCCIO, *Scritti sul Parlamento*, cit.

su un fondo che viene somministrato dal Tesoro dello Stato e viene gestito dalla Camera stessa (15).

L'autonomia patrimoniale si spinge al punto che all'organizzazione Camera, in quanto punto di imputazione di diritti e di obblighi, può riconoscersi una personalità giuridica di diritto privato, giacché la Camera non solo stipula direttamente i contratti, ma sta in giudizio in proprio (come è anche dimostrato dal fatto che non è difesa dall'Avvocatura erariale, sibbene dal privato patrocinio).

Contro gli atti amministrativi della Camera (ad es. in materia di rapporto di impiego dei propri dipendenti) è stato negato il ricorso alla giurisdizione amministrativa, sotto il profilo che si tratta di atti che, pur essendo materialmente amministrativi, sono formalmente legislativi, promanando da un organo legislativo (16): questo problema però in altri paesi (ad es. Germania) è stato legislativamente risolto nel senso di parificare nello stato giuridico, nel trattamento economico e nelle garanzie giurisdizionali, i dipendenti delle Camere ai dipendenti delle amministrazioni statali.

c) Immunità penale: sono previsti come reati tutti gli atti diretti ad impedire alle Camere l'esercizio delle loro funzioni o che importino offesa alle Camere stesse (art. 289 e 290 cod. pen. nella formulazione risultante dalla L. 11 nov. 1941 n. 1317). Per il reato di vilipendio delle assemblee parlamentari non si può procedere senza l'autorizzazione della Camera, contro la quale il vilipendo è diretto. È vietato agli ufficiali ed agli agenti della forza pubblica l'accesso nell'edificio delle Camere, allo scopo di compiere atti del proprio ufficio. L'inviolabilità della sede parlamentare, pur non essendo garantita dalla costituzione, è consacrata da una consuetudine mai violata.

Il potere di polizia è esercitato nell'edificio della Camera dal rispettivo Presidente — coadiuvato dai Questori — il quale ha alle sue dipendenze commessi e guardie di servizio.

15 Sull'autonomia patrimoniale delle Camere, F. M., *Il bilancio interno della Camera*, in Stato e regione 1978, 62; TROISI, *Leggi di spesa, poteri del Presidente dell'Assemblea e controllo di costituzionalità*, in *Foro amm.* 1978, I, 1691.

16 È stata sollevata la questione di costituzionalità dell'art. 12 del regolamento del Senato, secondo cui la definizione dei ricorsi proposti dal personale dipendente è riservata all'ufficio di presidenza della stessa Camera, con esclusione della giurisdizione di qualsiasi altro giudice, Cass. 11 luglio 1977 n. 356, su cui BAVICCHI, *La tutela giurisdizionale dei diritti ed interessi legittimi dei dipendenti della Camera dei deputati*, in *Riv. amm.* 1977, 732; SANDULLI (A. M.), *Spunti problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali e di giustizia domestica nei confronti del loro personale*, in *Giur. it.*, 1977, II, 1; COCCODORO, *Aspetti originali del rapporto di impiego con le Camere parlamentari*, in *Nuova rass.* 1977, 2198; IANNOTTA, *Sulla insindacabilità giudiziale degli atti relativi al personale della Camera*, in *Foro amm.* 1978, I, 1904.

d) Verifica dei poteri: la nostra costituzione ha accolto, in tema di verifica dei titoli di ammissione dei parlamentari, il sistema della verifica parlamentare e cioè ha attribuito alla stessa Camera il sindacato sulla regolarità delle operazioni elettorali e sulla sussistenza dei requisiti di capacità, eleggibilità e compatibilità dei propri componenti. Non è stato invece accolto il sistema della verifica giudiziaria (adottato in Inghilterra), che rimette il giudizio sulle contestazioni elettorali a tribunali ordinari, nè il sistema che attribuisce la competenza alla Corte costituzionale (come è previsto dalla costituzione della Germania federale).

La verifica dei poteri non costituisce il presupposto per la partecipazione dell'eletto alle sedute della Camera cui appartiene. Il parlamentare entra immediatamente nell'esercizio delle proprie funzioni per il solo fatto della proclamazione; tuttavia tale ammissione è provvisoria, perché rimane subordinata al controllo sulla regolarità dell'elezione e sulla sussistenza dei requisiti di eleggibilità. Se tale controllo ha esito positivo, l'elezione viene convalidata; in caso diverso, viene annullata, ma l'annullamento, qualunque ne sia il motivo, ha efficacia *ex nunc* e cioè rimane ferma la validità di tutti i voti e di tutti gli atti dall'eletto compiuti, prima di quel giorno, nella sua qualità di parlamentare.

La verifica dei poteri si svolge attraverso due fasi:

a) Controllo di delibazione: è un controllo preliminare mirante a stabilire se una determinata elezione debba o meno dichiararsi «contestata» (17). Questo controllo è effettuato da una apposita commissione permanente esistente in ciascuna delle Camere, chiamata Giunta delle elezioni (al Senato anche «delle immunità parlamentari»). La Giunta delle elezioni, a differenza delle commissioni legislative, non è emanazione dei partiti, perchè non è costituita su designazione dei gruppi parlamentari. È il Presidente della Camera che procede, subito dopo la sua nomina, alla costituzione di essa, senza tenere strettamente conto della composizione politica della Camera, ma preoccupandosi tuttavia di garantire la rappresentanza delle minoranze (18).

17 Il controllo di delibazione viene effettuato d'ufficio; esso è molto rigoroso per quanto riguarda l'attribuzione dei voti di lista; per quanto riguarda invece le preferenze, si procede alla revisione solo allorché la differenza fra il primo e dei non eletti e l'ultimo degli eletti è inferiore a 500 voti, margine convenzionalmente considerato di «sicurezza».

18 La maggiore discrezionalità concessa al Presidente della Camera per la formazione della Giunta delle elezioni si spiega con la considerazione che all'esercizio delle delicate funzioni della Giunta possono essere chiamate solo le più eminenti personalità, che diano garanzie di competenza e obiettività.

Se il controllo di deliberazione ha esito favorevole, la Giunta delibera la convalida dell'elezione e ne dà partecipazione alla Camera, alla quale non rimane che «prenderne atto», se invece il controllo ha esito sfavorevole, la Giunta dichiara che l'elezione è contestata.

Perchè una elezione possa essere dichiarata contestata dalla Giunta, non occorre necessariamente che si tratti di una elezione « protestata » e cioè di una elezione contro la quale siano stati prodotti reclami, giacché la Giunta può dichiarare contestata una elezione contro la quale nessuna protesta sia stata avanzata e viceversa può dichiarare valida una elezione contro la quale sono stati avanzati reclami che, *prima facie*, appaiono infondati.

b) Giudizio di contestazione: si inizia in seguito alla dichiarazione di contestazione e si divide, a sua volta, in due diverse fasi: 1) giudizio innanzi alla Giunta delle elezioni: la Giunta, quando ritiene che la causa sia sufficientemente istruita, fissa il giorno della pubblica discussione, alla quale sono ammessi tanto i sottoscrittori delle proteste quanto il parlamentare eletto ed i loro rispettivi rappresentanti. La Giunta quindi si ritira in camera di consiglio per deliberare e la deliberazione viene letta in seduta pubblica (19);

2) giudizio innanzi alla Camera: della sua deliberazione la Giunta dà comunicazione alla Camera mediante relazione motivata, la quale viene stampata e distribuita a tutti i componenti della Camera stessa. Dopo una discussione, alla quale qualunque parlamentare può partecipare, parlando a difesa o contro le conclusioni della Giunta, si procede alla votazione, con la quale la Camera decide definitivamente se convalidare o meno la elezione. Contro la decisione dell'Assemblea plenaria non è dato alcun rimedio, fatta eccezione per la revocazione da parte della stessa Assemblea, per quelle cause che sono previste dall'art. 395 cod. proc. civ.

Discussa è la natura giuridica della verifica dei poteri. Preferibile appare l'opinione che qualifica come amministrativa la fase del controllo di deliberazione, che si compie di ufficio, senza contraddittorio delle parti, prescindendo dall'esistenza o meno di un reclamo ed invece qualifica come giurisdizionale la seconda fase e cioè il giudizio di contestazione, che non solo si svolge nel contraddittorio delle parti e con l'impiego di un procedimento

¹⁹ Il procedimento innanzi alla Giunta, nel quale le parti possono essere assistite da avvocati, è disciplinato da regolamenti interni, distinti da quelli generali delle Camere, regolamenti che sono in corso di revisione, non essendo stati ancora aggiornati, Secondino, *Il contenzioso elettorale politico*, in *Stato civ.* 1976, 595.

analogo a quello giudiziario, ma porta ad una decisione che ha tutti i caratteri del giudicato.

Poiché la Camera esercita nella decisione sulla elezione contestata una vera e propria funzione giurisdizionale, essa dovrebbe limitarsi ad interpretare ed applicare la legge al caso concreto come qualsiasi giudice; purtroppo però spesso le pressioni politiche e la disciplina di partito hanno esercitato una notevole influenza sulla decisione dell'Assemblea ed è questo il principale appunto che viene mosso al sistema della verifica parlamentare.

9. Organizzazione interna delle Camere. —

Nell'organizzazione interna delle Camere, si distinguono organi ordinari, organi straordinari e organi burocratici. Gli organi ordinari sono i seguenti:

a) *Ufficio di presidenza*: il quale si compone a sua volta di un Presidente, di 4 Vicepresidenti, di 8 segretari e di 3 questori.

Tutte le elezioni avvengono separatamente ed a scrutinio segreto per schede. Per l'elezione del Presidente della Camera si richiede la maggioranza dei 2/3 dei componenti al primo scrutinio, quella dei 2/3 dei votanti al secondo scrutinio e la maggioranza assoluta al terzo scrutinio. Tali maggioranze qualificate sono richieste allo scopo di conferire maggiore autorità ed indipendenza al Presidente (sul modello dello *Speaker* inglese) (20);

b) *Commissioni permanenti*: di solito le Camere non esplicano la loro attività soltanto in assemblea plenaria (*plenum*), ma anche a mezzo di sezioni delle assemblee stesse, chiamate commissioni permanenti (21).

Vi sono anzitutto le Giunte permanenti (Giunta delle elezioni, Giunta per il regolamento, Giunta per l'esame delle autorizzazioni a procedere). Vi sono poi le commissioni legislative permanenti per l'esame preliminare dei disegni di legge (commissioni in sede referente) ovvero per l'approvazione definitiva dei disegni stessi, secondo il procedimento detto decentrato (commissioni in sede deliberante).

Mentre per le Giunte la nomina può dalla Camera essere deferita al Presidente, il quale cercherà di tener conto della forza dei vari gruppi, invece per le commissioni legislative la designazione dei componenti viene effettuata dai gruppi parlamentari con metodo

20 COCCODORO, *Evoluzione storica della posizione costituzionale del presidente della Camera*, in *Foro amm.* 1977, I, 1920.

21 LA LOGGIA (E.), *Le commissioni nell'ordinamento parlamentare italiano*, Palermo 1974; FRATERNALE, *Appunti di diritto parlamentare*, in *Foro amm.* 1974, II, 673.

rigorosamente proporzionale, dal momento che la costituzione (art. 72), per le commissioni in sede deliberante, esige che esse siano composte in modo da rispecchiare proporzionalmente l'entità dei gruppi parlamentari.

Le Commissioni costituiscono organi interni dell'organo più ampio (Camera nel suo complesso) e per il loro funzionamento si applicano per analogia in genere le norme vigenti per il funzionamento dell'Assemblea plenaria. Le commissioni in sede referente possono solo formulare proposte e non possono impedire che le decisioni definitive vengano adottate dall'Assemblea plenaria.

Il presidente della Commissione legislativa viene eletto a maggioranza assoluta di voti (salvo il ballottaggio fra i due più votati al secondo scrutinio). Al presidente della commissione i nuovi regolamenti attribuiscono i poteri prima riservati ad un certo numero di parlamentari (presentare mozioni, chiedere la chiusura della discussione, chiedere l'adozione di un determinato sistema di votazione). I presidenti delle commissioni insieme ai presidenti dei gruppi parlamentari entrano a far parte della *Conferenza dei presidenti*, a cui è stata affidata la programmazione dei lavori parlamentari (trimestrale per la Camera, bimestrale per il Senato).

c) Gruppi parlamentari: entro due giorni (tre giorni al Senato) dalla prima seduta dopo l'elezione o la nomina, i parlamentari sono tenuti a dichiarare a quale gruppo parlamentare intendono iscriversi. Il numero minimo dei parlamentari necessari per potere costituire un gruppo è stato fissato per la Camera in 20 deputati (riducibili a 10 se l'ufficio di presidenza riconosca che il gruppo rappresenta «un partito organizzato nel paese») e per il Senato in 10 senatori (riducibili a 5, se si tratti di partito organizzato che abbia presentato liste in almeno 5 circoscrizioni). I parlamentari, che non appartengono ad alcuno dei gruppi costituiti, formano il gruppo misto (composto dai ed. indipendenti), per il quale non si richiede un minimo di componenti.

I gruppi parlamentari hanno, fra l'altro, la funzione di designare i propri componenti in seno alle commissioni legislative in proporzione alla loro entità numerica; per il loro funzionamento ricevono, in rapporto alla loro consistenza numerica, contributi finanziari (art. 15 reg. Cam., art. 16 reg. Sen., L. 2 maggio 1974 n. 195). I gruppi hanno una propria organizzazione interna con un Presidente, un ufficio di presidenza e uno o più segretari.

Fra gli organi straordinari vanno ricordati: le *commissioni legislative speciali* (per lo studio di determinati problemi o per

l'esame di singoli progetti di legge) (22), le *commissioni di inchiesta* (per effettuare particolari indagini) e le *deputazioni* (inviate in rappresentanza delle Camere per partecipare a cerimonie o a lavori di organismi internazionali).

A capo dell'organizzazione burocratica della Camera sta il *Segretario generale*; ma i provvedimenti amministrativi delle Camere sono in genere di competenza *dell'Ufficio di presidenza* (costituito dal Presidente, dai vice presidenti, dai questori e dai segretari); regolamenti speciali inoltre determinano le attribuzioni ed i doveri degli addetti ai vari uffici.

10. Il funzionamento interno delle Camere. — Fra i principi che regolano il funzionamento interno delle Camere, meritano di essere segnalati i seguenti:

a) Pubblicità: è richiesta allo scopo di consentire il controllo dell'opinione pubblica e quindi anche del corpo elettorale sui lavori parlamentari. La pubblicità si attua, sia consentendo l'accesso nelle tribune del pubblico (salvo autorizzazione) a quanti desiderano assistere alle sedute, sia mediante la pubblicazione dei resoconti parlamentari. I resoconti sono di due specie: sommari (che vengono pubblicati subito dopo la seduta e contengono un riassunto delle discussioni) e stenografici (che vengono pubblicati dopo alquanto tempo e contengono la riproduzione integrale delle discussioni, riveduta dagli stessi parlamentari che hanno partecipato alla medesima).

Eccezionalmente le Camere possono deliberare di adunarsi in seduta segreta, per decidere su questioni interne (ad es. approvazione del bilancio della Camera stessa).

b) Quorum: la Camera non può deliberare se non è presente la maggioranza dei suoi componenti (*quorum*). Il *quorum* si computa in base al numero legale dei seggi, dal cui totale si sottraggono i seggi vacanti ed i seggi di coloro che siano congedati o assenti per incarico della stessa Camera.

22 È stata lamentata l'eccessiva proliferazione delle commissioni legislative speciali, che hanno finito con l'esautorare le commissioni legislative permanenti competenti per materia (Cosentino).

Si è assistito altresì al moltiplicarsi delle commissioni bicamerali paritetiche, fra cui vanno ricordate la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza sui servizi radiotelevisivi (L. 14 aprile 1975 n. 103), la Commissione per il C.N.E.N. (art. 19 L. 15 dicembre 1971 n. 240), la Commissione per l'E.N.E.L. (art. 2 L. 18 dicembre 1973 n. 880), la Commissione per gli interventi straordinari per il Mezzogiorno (art. 2 L. 2 maggio 1976 n. 183), Nocilla, *Le commissioni bicamerali*, in *Iustitia* 1976, 278.

Tuttavia il principio del quorum è notevolmente attenuato dal fatto che esiste una presunzione della sua sussistenza. Tale presunzione può essere distrutta con la verifica del numero legale, effettuata su richiesta di un certo numero di parlamentari. Ove sia accertata la mancanza del quorum, la seduta deve essere rinviata. La norma circa la presunzione del numero legale spiega come si possano tenere validamente sedute con un numero assai esiguo di presenti, quando nessuno richieda la verifica del numero legale.

c) Votazione: la votazione può avvenire secondo uno dei seguenti metodi:

1) *per alzata di mano:* si estrinseca con l'atto materiale del parlamentare, il quale alza la mano in segno di approvazione della proposta;

2) *per appello nominale:* si effettua con la chiamata dei singoli parlamentari, i quali debbono rispondere «sì», «no», oppure «mi astengo», per indicare rispettivamente che approvano, respingono oppure si astengono;

3) *per divisione:* consiste nel passaggio in una determinata parte dell'aula (da indicarsi dal Presidente) dei parlamentari favorevoli alla proposta e nel passaggio nella parte opposta dei parlamentari contrari. Tale sistema ormai sopravvive solo come controprova dell'«alzata di mano»;

4) *a scrutinio segreto:* si compie mediante due urne, una bianca ed una nera e due palline, anche esse una bianca ed una nera. Il parlamentare votante introduce una pallina in ciascuna delle due urne; se vi introduce quella del corrispondente colore dell'urna (bianca nella bianca, nera nella nera) esprime il voto favorevole; se invece inverte il colore (nera nella bianca e bianca nella nera) esprime il voto contrario; il parlamentare che voglia astenersi consegna al Presidente le palline ricevute per la votazione. Nelle questioni riguardanti persone, la votazione è fatta a scrutinio segreto e per l'elezione a cariche si fa uso di schede, anziché di palline (23);

5) *mediante voto elettronico:* il voto viene espresso mediante pressione di uno dei tre pulsanti (favorevole, contrario, astenuto) posti davanti a ciascun seggio ed azionabili solo dopo che sia stata inserita la tessera personale del parlamentare; un'unità centrale provvede a contabilizzare in pochi secondi i voti ed a fornire i risultati, che sono visualizzati in appositi quadri luminosi; anche lo scrutinio segreto può attuarsi mediante voto elettronico, con

23 CONTINI, *In tema di voto palese e segreto nelle assemblee legislative*, in *Giur. it.* 1976, IV, I.

l'impiego di un dispositivo che rende impossibile l'individuazione del voto.

A questi metodi di votazione espressa, è da aggiungere il metodo di votazione tacita ad unanimità, allorché con il silenzio viene approvata una decisione annunciata dal presidente con la formula: «se non vi sono osservazioni, rimane così stabilito».

Fra i vari metodi di votazione, il regolamento stabilisce una priorità di diritto graduata a secondo del numero dei singoli parlamentari richiedenti o delle richieste avanzate dai presidenti di gruppo. Nel concorso di diverse domande prevale quella per lo scrutinio segreto (che è quello che consente al parlamentare di sottrarsi alla tirannia dei partiti) e subordinatamente quello per appello nominale. Vi sono però alcune forme di votazione obbligatoria (ad es. l'appello nominale per il voto di sfiducia o per la questione di fiducia).

Per una prassi costantemente osservata, il Presidente della Camera non vota; hanno invece facoltà di votare i componenti del governo, anche quando sia stata posta la questione di fiducia.

Prima che cominci la votazione, ancorché questa si svolga col metodo dello scrutinio segreto, è ammesso che il parlamentare spieghi il suo voto con una succinta dichiarazione.

d) Computo della maggioranza: di regola la maggioranza richiesta è la metà più uno dei votanti (maggioranza relativa), salvi i casi in cui la costituzione o il regolamento stesso esigano una maggioranza qualificata. Poiché la maggioranza, secondo la costituzione (art. 105), si calcola sulla base dei presenti, nel computo dei votanti vanno inclusi anche gli astenuti e così avviene infatti al Senato; ma alla Camera dei deputati, secondo un'antica prassi (ora consacrata nell'art. 48 reg.), gli astenuti si considerano assenti, tranne che essi abbiano formalmente dichiarato di astenersi prima della votazione (24).

In caso di parità di voti, la proposta messa in votazione si considera non approvata; fa eccezione solo la votazione per la verifica dei poteri, per la quale la parità di voti comporta la convalida.

e) Ordine del giorno: per evitare decisioni prese di sorpresa, è stabilito (Sen. art. 56, Camera art. 27) che la Camera non può

24 E' stato grazie a questa prassi, dagli studiosi considerata incostituzionale, che è riuscito a passare alla Camera il secondo Ministero Fanfani, per il quale la fiducia su 597 presenti venne accordata con 295 favorevoli, 287 contrari e 9 astenuti (computando gli astenuti come presenti, la maggioranza sarebbe stata di 299). Sul computo degli astenuti, SIMI, *Le astensioni ed il calcolo della maggioranza nella costituzione, nei regolamenti parlamentari etc.*, in *Cons. Stato* 1976, II, 1092.

discutere nè deliberare su materie che non siano iscritte all'ordine del giorno (fissato alla fine della seduta precedente, pubblicato e distribuito ai parlamentari), a meno che non lo deliberi essa stessa con votazione a maggioranza qualificata.

f) Ammissione dei membri del Gabinetto: i membri del Gabinetto, anche se non fanno parte delle Camere, hanno il diritto e, se richiesti, l'obbligo di assistere alle sedute; debbono inoltre essere sentiti ogni qualvolta ne facciano richiesta. Risulta con ciò implicitamente ammesso che del Gabinetto possono far parte anche i non parlamentari, i quali, in qualità di componenti del Gabinetto, potranno però partecipare alla discussione, ma non alla votazione.

g) Esame delle petizioni: tutti i cittadini possono dirigere alla Camera una petizione per chiedere provvedimenti legislativi (emanazione e abrogazione di leggi) o per esporre comuni necessità (art. 50 cost.). Il diritto di petizione (25) è riconosciuto solo ai cittadini, i quali debbono dare la prova dell'autenticità della firma apposta alla petizione stessa. All'uopo è prescritto dai regolamenti che la sottoscrizione della petizione sia autenticata dal sindaco del comune di residenza e che sia prodotto l'atto di nascita ed il certificato di cittadinanza del postulante; nessuna di tali formalità è però necessaria, quando la petizione, pur essendo sottoscritta da cittadini, sia presentata da un parlamentare.

L'art. 50 della costituzione esclude che oggetto della petizione possano essere questioni di natura particolare o personale.

Le petizioni, a differenza dell'iniziativa popolare, non mettono necessariamente in moto il procedimento legislativo. Esse vengono inviate alla commissione permanente competente per materia; quest'ultima propone, secondo i casi, all'Assemblea o il passaggio all'ordine del giorno (cioè la reiezione) o la presa in considerazione con l'invio al ministro competente o l'invio agli archivi per fornire utili elementi per futuri disegni di legge.

h) Polizia delle udienze: fra i compiti del Presidente, precipuo è quello di mantenere l'ordine nello svolgimento delle sedute (compito che egli svolge con l'ausilio di questori; a tale scopo egli dispone di un potere disciplinare, in virtù del quale può direttamente infliggere o proporre all'ufficio di presidenza (nei casi più gravi) le seguenti sanzioni contro i parlamentari che turbino l'ordine: 1) richiamo all'ordine per il parlamentare che pronunci parole sconvenienti

25 L'esperienza ha dimostrato che i cittadini hanno fatto scarso uso di questo loro diritto; d'altro lato, la petizione presenta minori garanzie rispetto all'iniziativa popolare, ROSSI MERIGHI, *Il diritto di petizione: note e spunti ricostruttivi*, in *Scritti per Chiarelli*, II, 1689; GIOCOLI NACCI, *Il diritto di petizione*, Napoli 1979.

oppure turbi con il suo contegno la libertà delle discussioni o l'ordine delle sedute; 2) esclusione dall'aula per il resto delle sedute per il parlamentare recidivo nelle infrazioni di cui sopra o che trascenda ad ingiurie contro colleghi o membri del governo; 3) censura (con interdizione di partecipare ai lavori da 2 a 15 giorni) per i parlamentari che fanno ricorso alla violenza, provochino tumulti o trascendano a minacce o a vie di fatto ovvero offendano il prestigio delle istituzioni (26).

Se si verifica un tumulto nella Camera, il Presidente si alza, sospendendo così ogni discussione e, se il tumulto continua, la seduta viene sospesa o sciolta.

i) Ostruzionismo: è l'attività di un gruppo di minoranza intesa ad impedire, ad intralciare o a ritardare sistematicamente l'esplicazione del lavoro parlamentare, al fine di richiamare l'attenzione dell'opinione pubblica o di determinare un mutamento di convinzioni in seno alla stessa maggioranza parlamentare. Circa la legittimità o meno dell'ostruzionismo parlamentare si è molto discusso. Non c'è dubbio che sia da condannarsi come illecito l'ostruzionismo esplicito mediante la violenza materiale, come tumulti o vie di fatto. Va invece riconosciuta la legittimità dell'ostruzionismo cd. *tecnico* esercitato mediante l'abuso dei diritti concessi dal regolamento, soprattutto del diritto di parola (con discorsi interminabili), del diritto di emendamento (mediante presentazione di innumerevoli emendamenti a scopo defatigatorio), del diritto di sollevare pregiudiziali e sospensive, del diritto di chiedere la verifica del numero legale (accompagnato dall'uscita dall'aula dei componenti del gruppo) etc. (27).

Comunque i regolamenti parlamentari dei vari paesi hanno adottato alcuni rimedi per contenere entro certi limiti l'ostruzionismo parlamentare, come, ad es., votazione della proposta di chiusura della discussione, facoltà del presidente di non mettere in discussione alcuni emendamenti considerandoli assorbiti da altri (metodo del canguro), prefissione del tempo massimo assegnato per

26 Sul potere di polizia che spetta al Presidente coadiuvato dai Questori, DI CIOLÒ, *Sul potere di polizia e sul potere disciplinare degli organi parlamentari*, in *Foro amm.* 1975, II, 612.

27 Numerosi esempi di ostruzionismo (che nei paesi anglosassoni prende il nome di *filibustering*), si sono avuti nel Parlamento italiano: contro i provvedimenti limitativi delle libertà fondamentali del secondo governo Pelloux (1899-1900), contro il Patto atlantico (marzo 1949), contro la legge elettorale che concedeva un premio alla maggioranza (dic. 1952-aprile 1953), contro la legge elettorale regionale (ottobre 1967), contro la conversione in legge del decreto-legge anticongiunturale presentato dal gov. Colombo (novembre 1970), contro la conversione del decreto di riforma della Rai-tv (dicembre 1974-gennaio 1975), contro i disegni di legge antireferendari per le modifiche alla legge Reale e alla legge sull'aborto (aprile-maggio 1978).

la discussione della proposta (metodo della ghigliottina), limitazione del tempo complessivo per la discussione assegnato ai vari gruppi, posizione della questione di fiducia etc.

Capitolo IV

LA POSIZIONE GIURIDICA DEL PARLAMENTARE

1. La rappresentanza politica. — Essendo il Parlamento un organo rappresentativo, la dottrina si è sforzata di definire giuridicamente il legame che corre fra il deputato ed il corpo elettorale. Fra le varie opinioni, che sono state espresse in proposito, quattro meritano particolare menzione:

a) *Teoria della delegazione*: secondo cui il rapporto fra deputato e popolo sarebbe da qualificarsi come un rapporto di delegazione (Ferri). Tale teoria potrebbe accogliersi solo a patto di supporre il popolo come unico depositario di tutta la potestà di impero, di cui esso si spoglierebbe di volta in volta per mezzo dell'atto elettorale a favore del Parlamento: invece si è avanti dimostrato che la titolarità della potestà di impero compete unicamente allo Stato.

b) *Teoria della rappresentanza di volontà*: secondo cui il rapporto fra deputato e popolo sarebbe da configurarsi in maniera analoga al rapporto privatistico della rappresentanza di volontà (Uras). Contro questa tesi può rivolgersi la stessa critica già rivolta alla teoria precedente; se infatti l'essenza della rappresentanza di volontà consiste nella sostituzione della volontà del rappresentante a quella del rappresentato e nella imputazione degli effetti giuridici direttamente in capo a quest'ultimo soggetto, dall'accoglimento della teoria in questione discenderebbe la conseguenza che la titolarità delle potestà esercitate dal deputato competerebbe al popolo e non allo Stato; si ricadrebbe quindi nel solito errore della teoria della sovranità popolare e cioè in quello di attribuire al popolo potestà che sono invece proprie dello Stato.

c) *Teoria della rappresentanza indiretta*: secondo cui fra deputato e popolo non si avrebbe una rappresentanza di volontà, sibbene una rappresentanza indiretta e cioè una rappresentanza di interessi (Ranelletti, Romano). In diritto privato, si ha rappresentanza di interessi o indiretta in tutte quelle ipotesi (ad es. contratto di commissione) in cui gli effetti giuridici non si producono direttamente in testa al rappresentato (così come avviene nella rappresentanza di volontà), bensì in testa al rappresentante e solo successivamente vengono trasferiti, in virtù di un rapporto interno, dal rappresentante al rappresentato. Quindi, se si prescindesse da tale rapporto interno, non si avrebbe

rappresentanza di sorta e l'attività del rappresentante non differirebbe per nulla da quella di chi agisce in nome proprio.

Ma l'applicazione della figura della rappresentanza indiretta al rapporto fra popolo e deputato presenta insormontabili difficoltà. Poiché la rappresentanza è una figura trilatera, occorrerebbe individuare almeno tre soggetti e cioè un rappresentante, un rappresentato ed un terzo. Ora, cominciando da quest'ultimo, è da ritenere che terzo rispetto al deputato ed al popolo non potrebbe essere altri che lo Stato e cioè il deputato agirebbe nell'interesse del popolo di fronte allo Stato; ma ciò presupporrebbe una contrapposizione di interessi fra Stato e popolo, che è inammissibile per lo Stato moderno. Nè minori difficoltà sorgono per individuare chi, nel rapporto in esame, possa qualificarsi come rappresentato; è infatti da escludersi che tale possa considerarsi il corpo elettorale, perchè quest'ultimo è un organo e come tale non è dotato di personalità; questa compete infatti, come si è visto, se mai, alle organizzazioni e non agli organi. D'altro lato, non si vede quali sarebbero gli effetti giuridici che si produrrebbero in testa al popolo rappresentato. Se il deputato fa parte, come non sembra dubbio, di un organo statale collegiale e cioè la Camera elettiva, la sua attività va, come quella di ogni altro organo, direttamente imputata allo Stato e non al corpo elettorale che lo ha eletto, la sua volontà va attribuita allo Stato e non al popolo e gli effetti dei suoi atti non vengono, mediante un rapporto interno, trasferiti dallo Stato al popolo.

d) *Teoria della situazione rappresentativa*: secondo cui la rappresentanza nel diritto pubblico non andrebbe costruita come un rapporto giuridico trilatero comportante un legame fra il rappresentante e il rappresentato, bensì come una situazione (rappresentatività), in virtù della quale il rappresentante prende il posto del rappresentato nella vita giuridica e compie atti che conseguono gli stessi effetti che se fossero compiuti dal rappresentato (Esposito, Zangara).

Ora, a prescindere dalla considerazione che la rappresentanza è sempre un rapporto trilatero, mentre l'inserimento di un soggetto nella posizione giuridica di un altro soggetto dà luogo al diverso fenomeno giuridico della sostituzione gestoria, bisognerebbe ulteriormente precisare quali effetti giuridici discendono da siffatta sostituzione. Invero le potestà legislative e di governo competono costituzionalmente alla Camera e non possono essere esercitate che da essa e nessun trapasso di poteri o di effetti ha luogo fra il corpo elettorale e la Camera; non si vede quindi come e perchè la Camera

prenda il posto del popolo nell'esercizio delle sue normali funzioni legislative e di governo.

In realtà il problema non può essere risolto, ove si rimanga ancorati agli schemi privatistici. Per comprendere la relazione intercorrente fra il parlamentare ed il corpo elettorale, bisogna tenere presente che il deputato è membro di un organo costituzionale collegiale (Camera), che, nel sistema di governo, è collegato al corpo elettorale mediante l'atto di elezione. In virtù di tale atto, come si è visto, il corpo elettorale esercita un controllo primario sulla Camera e quindi anche sui singoli suoi membri; a questo controllo corrisponde negli eletti una responsabilità costituzionale e cioè quella particolare situazione, come si è visto, per cui il titolare di un organo deve godere della fiducia dell'altro e rendere conto ad esso delle sue azioni.

I parlamentari quindi non sono «rappresentanti del popolo», bensì politicamente «responsabili di fronte al popolo»; come tali essi sono indotti a farsi interpreti degli interessi, dei bisogni, delle aspirazioni degli elettori, giacché è a questi che essi debbono la loro elezione ed è ad essi che dovranno eventualmente ripresentarsi per ottenere la rielezione.

2. La rappresentanza nazionale. — La costituzione non poteva ignorare il legame di carattere costituzionale che lega il parlamentare al corpo elettorale ed ha dettato, per la sua regolamentazione, le due norme fondamentali della rappresentanza nazionale e del divieto del mandato imperativo (art. 67), soprattutto al fine di evitare che siffatto legame si traducesse in un vincolo di dipendenza dai collegi elettorali locali e dai gruppi politici ed economici, che tendono ad influenzare le elezioni e l'azione parlamentare.

Dispone l'art. 67 della costituzione che «ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione»; il significato di tale articolo si palesa più chiaro, ove si tenga presente la dizione del corrispondente art. 41 dello Statuto albertino, da cui esso deriva, ove era detto più esplicitamente che i deputati rappresentano la nazione in generale e non le singole province in cui furono eletti. Con tale norma cioè, imponendosi al parlamentare di rappresentare l'intera nazione e non le singole circoscrizioni amministrative o elettorali, si è voluta sancire l'indipendenza del parlamentare dal singolo collegio che lo ha eletto, si è voluto svincolare il membro del Parlamento dal particolarismo locale. Ciò appare tanto più necessario nell'ipotesi in cui, per l'elezione dei membri del Parlamento, si adotti il collegio

uninominale, perchè in tale ipotesi si ha una maggiore individuazione degli elettori rispetto all'eletto.

La rappresentanza nazionale naturalmente non impedisce al parlamentare di farsi interprete in Parlamento di interessi, di bisogni, di aspirazioni di carattere locale; essa esige però che tali interessi particolari vengano valutati nel quadro degli interessi generali della nazione.

3. Il divieto del mandato imperativo. — L'art. 67 della costituzione non si limita a sancire il principio della rappresentanza nazionale; esso proclama l'altro principio, non meno importante, del divieto del mandato imperativo («Ogni membro del Parlamento... esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato»). Con tale norma, vietandosi al parlamentare di accettare istruzioni o mandati da chicchessia, si è voluta sancire soprattutto l'indipendenza dei parlamentari dai gruppi politici ed economici, che tendono ad influire sul Parlamento.

Il divieto del mandato imperativo fu introdotto in Francia agli albori della rivoluzione francese, allo scopo di svincolare i deputati dalle istruzioni (*cahiers*), che essi ricevano dalle corporazioni, dai comuni e dagli elettori in genere (1) ed esso rimane ancora oggi a base del regime parlamentare degli Stati moderni.

Dalla norma costituzionale che sancisce il divieto del mandato imperativo discendono tre importanti conseguenze:

a) divieto per il parlamentare di stipulare negozi giuridici relativi all'esercizio del mandato; egli non può, in particolare, assumere obbligazioni scritte o verbali di sostenere in Parlamento una determinata politica, di caldeggiare un determinato provvedimento. Ciò naturalmente non impedisce che il parlamentare, sia pubblicamente che in privato, esponga un determinato programma e che coerentemente lo persegua, ma significa solo che egli non può vincolarsi giuridicamente con terzi estranei al Parlamento ad una determinata linea di condotta politica;

b) divieto per il parlamentare di accettare una retribuzione in denaro o in natura per perseguire una determinata politica o per

1 Agli albori della rivoluzione francese, fu lo stesso re Luigi XVI che, in occasione della convocazione degli Stati Generali, introdusse il libero mandato con l'ordinanza del 24 gennaio 1789, nella vana speranza di rendere più docili ai voleri della corona i rappresentanti dei tre stati («*Sa Majesté declare que dans les tenues suivantes des États généraux, Elle ne souffrira pas que les cahiers ou mandats puis-sent être jamais considérés comme impératifs*»); il libero mandato passò poi nella costituzione rivoluzionaria del 3 settembre 1791 (art. 7) e rimase infine nelle altre costituzioni successive, nonostante l'opposizione di Robespierre, costituendo un pilastro del parlamentarismo moderno.

sostenere un dato provvedimento. Se egli accettasse retribuzioni o gratifiche di qualsiasi genere per atti relativi all'esercizio del suo ufficio, si renderebbe colpevole del reato di corruzione (art. 318 cod. pen.).

Debbono pure considerarsi contrarie alla lettera e allo spirito della costituzione quelle sottoscrizioni — di cui la recente esperienza ci ha offerto purtroppo alcuni esempi — che vengono promosse fra i cittadini interessati, allo scopo di « sostenere » una campagna in Parlamento in favore di particolari categorie o di particolari interessi. I promotori di siffatte iniziative poco edificanti potrebbero essere incriminati per il reato di istigazione alla corruzione (art. 322 cod. pen.);

c) invalidità dei negozi stipulati dal parlamentare relativamente all'esercizio delle sue funzioni parlamentari. Il contratto con cui il deputato si impegna a perseguire una data politica o a sostenere un determinato provvedimento è un contratto illecito, perchè la sua causa è contraria ad una norma di ordine pubblico, quale è il divieto del mandato imperativo (art. 1343 cod. civ.).

È stato da taluno sostenuto che i negozi relativi al mandato parlamentare non darebbero vita ad un negozio illecito, sibbene ad una obbligazione naturale (analogo a quella sorgente dal giuoco o dalla scommessa). Ma questa tesi è da respingere perchè, a prescindere dal fatto che i due effetti tipici dell'obbligazione naturale (la *soluti retentio* a favore del creditore e la *condictio indebiti* a favore del debitore) sarebbero inammissibili se riferiti al mandato parlamentare, è da tener presente che nessuna obbligazione naturale può sorgere da un negozio vietato dalla legge.

4. I rapporti fra il deputato ed il partito. — Si è da taluno sostenuto che il divieto del mandato imperativo deve considerarsi ormai tacitamente abrogato in conseguenza dell'affermarsi dell'attuale «Stato di partiti», giacché la realtà costituzionale attuale ci mostra come l'attività dei parlamentari si svolga in base alle istruzioni che ogni deputato riceve dal suo partito; ai *cahiers* nello Stato moderno si sarebbero sostituite le direttive di partito.

Ma se è vero che con l'affermarsi dello Stato di partiti è venuto meno l'individualismo che caratterizzava la vita parlamentare di altri tempi, ciò non significa affatto che sia intervenuta una abrogazione per desuetudine della norma costituzionale che vieta il mandato imperativo, anche perchè, come vedremo, non può ammettersi una abrogazione per desuetudine. Si tratta invece di esaminare quali conseguenze derivano dalla applicazione del divieto del mandato

imperativo alla mutata realtà costituzionale. In particolare, si tratta di stabilire se siano legittimi o meno i vincoli giuridici che il parlamentare contrae nei confronti del partito. Esaminiamo i principali di tali vincoli:

a) *Vincolo di gruppo parlamentare*: i parlamentari che si iscrivono al gruppo parlamentare si sottopongono al suo ordinamento statutario e cioè assumono l'obbligo non solo di partecipare alle sedute del gruppo, ma anche quello di attenersi, nella loro attività parlamentare e segnatamente nelle votazioni, alle decisioni dei competenti organi di gruppo (Assemblea, Comitato direttivo etc). La violazione di tali obblighi dà luogo a sanzioni del pari statutarie, massima fra le quali quella della espulsione dal gruppo.

Non sembra che la semplice iscrizione ad un gruppo parlamentare e la conseguente subordinazione del parlamentare alla disciplina di gruppo costituisca, contrariamente a quanto da taluno si è affermato, violazione del divieto del mandato imperativo (2). Infatti, quando il parlamentare si iscrive ad un gruppo e si sottopone alla relativa disciplina per quanto concerne la discussione e la votazione in Parlamento, egli non si obbliga ad un dato comportamento verso uno o più elettori, verso un partito o comunque verso soggetti estranei alla Camera cui appartiene, non sottopone il proprio comportamento parlamentare alla determinazione di istanze extra-parlamentari; egli intende invece collaborare, insieme ai deputati della stessa corrente politica, alla soluzione delle principali questioni ed al tempo stesso assicurare, mediante un'azione unitaria e coerente, il successo dell'indirizzo politico di cui è fautore. Il divieto del mandato imperativo deve invece considerarsi violato, ove il gruppo fosse tenuto ad eseguire le istruzioni che, di volta in volta, venissero impartite da parte di soggetti o enti estranei al gruppo stesso ed, in particolare, da parte degli esecutivi dei partiti. In questa ultima ipotesi, il parlamentare viene trasformato in mero portavoce del partito.

Sono quindi da ritenersi contrastanti col divieto del mandato imperativo quelle norme degli statuti dei gruppi, che dispongono che il parlamentare è vincolato alle direttive politiche della direzione del corrispondente partito e quelle norme, del pari statutarie, che

2 La conciliabilità del divieto del mandato imperativo con il vincolo di gruppo è stata riconosciuta dalla Corte cost. con la decisione n. 14 del 7 marzo 1964, con cui la Corte ha ritenuto che «il divieto del mandato imperativo comporta che il parlamentare è libero di votare secondo gli indirizzi del suo partito, ma è anche libero di sottrarsene; nessuna norma potrebbe legittimamente disporre che derivino conseguenze a carico del parlamentare per il fatto che egli abbia votato contro le direttive del partito».

prevedono la partecipazione con voto deliberativo alle sedute del gruppo parlamentare di esponenti degli organi del corrispondente partito.

b) Le dimissioni rilasciate in bianco: spesso i partiti, allo scopo di premunirsi contro l'eventualità che il candidato, una volta eletto, si lasci guidare unicamente dalle proprie personali convinzioni ovvero addirittura cambi partito, subordinano la inclusione di un candidato nella propria lista alla preventiva consegna da parte del medesimo di una domanda di dimissioni con data in bianco (*Blankoverzicht*), diretta alla presidenza della Camera. Il partito, al momento opportuno, ha solo da completare con la data la domanda di dimissioni e trasmetterla alla Presidenza della Camera, alla quale il parlamentare appartiene.

In questa ipotesi, apparentemente, il partito funziona da semplice *nuncius* di una volontà precedentemente manifestata e quindi nessun negozio viene posto in essere fra parlamentare e partito; tuttavia la coartazione della volontà del parlamentare, esercitata mediante la minaccia della presentazione della lettera di dimissioni, è indubbiamente in contrasto con il divieto del mandato imperativo; il partito infatti, in tal modo, viene a creare una inammissibile sanzione contro il parlamentare che non ottemperi alle sue direttive. Pertanto le dimissioni in bianco debbono considerarsi del tutto invalide, anche perchè prestate anteriormente all'assunzione del mandato (non essendo possibile dimettersi da una carica prima della nomina) e la Camera, a cui venissero presentate, ha il dovere di respingerle.

c) Il contratto innominato di deposizione anticipata del mandato: talora i partiti non si accontentano del rilascio di una dichiarazione di dimissioni firmata in bianco, ma esigono che il parlamentare si obblighi, mediante contratto, a deporre il mandato in qualsiasi momento su richiesta del partito (*Pledge*). In questo caso cioè il parlamentare non rilascia una dichiarazione di dimissioni, ma si obbliga a rilasciarla, se e quando il partito glielo richiederà. Non vi è dubbio che siffatto contratto è illegittimo ed improduttivo di effetti, poiché viola il divieto del mandato imperativo.

d) Le dimissioni in caso di uscita dal partito: secondo alcuni, esisterebbe una norma di correttezza costituzionale, secondo la quale il parlamentare dovrebbe rassegnare le dimissioni qualora, per una qualsiasi ragione, esca dal partito, nella cui lista si sia presentato come candidato; in base a questa pretesa norma, i partiti sogliono far seguire al provvedimento di espulsione di un parlamentare

l'invito al medesimo a rassegnare il mandato. Ciò, si sostiene, costituirebbe una conseguenza del fatto che, nel sistema proporzionale, il deputato non viene più eletto quale singola personalità, sibbene come esponente di un determinato partito politico; sarebbe assurdo, si dice, che un deputato eletto con voti monarchici, lasciasse il partito monarchico e si iscrivesse ad un gruppo repubblicano o che un parlamentare eletto con voti di elettori di destra si iscrivesse in Parlamento ad un gruppo di sinistra (3).

Invero alcune legislazioni straniere hanno espressamente sancito la decadenza dal mandato in caso di uscita dal partito nella cui lista il deputato è stato eletto. Ma nel nostro ordinamento non esiste né una norma esplicita, né una consuetudine in tal senso. D'altro lato, la decadenza del mandato parlamentare per l'uscita dal partito non è una conseguenza immancabile della proporzionale, perché, nel sistema proporzionale con voto preferenziale (quale è quello adottato in Italia), all'elettore viene offerta sia la scelta della lista che la scelta del candidato. Finché l'elezione si concreterà, oltre che nell'adesione ad un programma, anche in un giudizio di idoneità sulle persone dei candidati, nessuna norma consuetudinaria o di correttezza potrà imporre al parlamentare, che si dimetta o venga espulso dal proprio partito, di rassegnare il mandato politico.

5. Le prerogative parlamentari. — Le prerogative parlamentari consistono in garantigie costituzionali predisposte per garantire ai membri del Parlamento il decoro e l'indipendenza, che sono necessari per lo svolgimento delle loro funzioni (4).

Esse non creano un privilegio a favore dei parlamentari, perchè non sono accordate nell'interesse personale del singolo beneficiario, sibbene a salvaguardia del regolare svolgimento delle funzioni del Parlamento.

Sulla natura giuridica delle prerogative parlamentari sono state manifestate varie opinioni: alcuni ritengono che esse facciano sorgere diritti soggettivi a favore dei singoli parlamentari, altri invece sostengono che di tali diritti soggettivi sia titolare il Parlamento nel suo complesso, altri ancora opinano che esse non diano luogo al sorgere di situazioni giuridiche attive, sibbene

3 Sulle dimissioni dei parlamentari, LO PICCOLO, *Alcune osservazioni sulle dimissioni da organi costituzionali*, in *Funz. amm.* 1978, 829.

4 Sulle prerogative dei parlamentari, TRAVERSA, *Le prerogative personali dei membri del Parlamento*, in *Studi Esposito*, 2139; MORETTI, *Sui limiti delle immunità parlamentari*, in *Giur. cost.* 1976, I, 751.

costituiscono un diritto oggettivo speciale, che ha come destinatari gli organi dello Stato (giurisdizionali, di polizia etc); altri infine aderiscono ad una tesi intermedia, secondo cui le prerogative costituiscono in prima linea diritto obiettivo, ma possono di riflesso e secondariamente dar luogo a posizioni giuridiche attive (interessi legittimi) a favore dei singoli parlamentari.

Preferibile appare l'opinione, secondo cui le prerogative parlamentari, essendo intese ad assicurare il regolare esercizio delle funzioni delle Camere, non fanno sorgere posizioni giuridiche attive, neanche occasionali o di riflesso, a favore dei singoli; le norme che le sanciscono creano solo vincoli ed obblighi di diritto obiettivo a carico di organi o soggetti, al fine di garantire l'indipendenza delle Camere. Da ciò discendono due importanti conseguenze:

a) le prerogative debbono essere sempre rilevate di ufficio dagli organi giudiziari o dagli altri organi statali, che siano destinatari delle norme che le sanciscono;

b) i parlamentari non possono rinunciare alle prerogative, le quali debbono essere rispettate anche contro la volontà del parlamentare stesso (5).

Le prerogative competono al parlamentare per tutta la durata del mandato, anche durante il periodo della *prorogatio* della legislatura.

Le vere e proprie prerogative a favore dei parlamentari sono due sole: l'insindacabilità e l'immunità; tuttavia sono altresì predisposte per garantire l'indipendenza ed il decoro della Camera l'incompatibilità e l'indennità parlamentare, sebbene, a stretto rigore, non rientrino nella nozione di prerogativa parlamentare.

6. L'insindacabilità. — I parlamentari non possono essere chiamati a rispondere per le opinioni espresse ed i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni (art. 68). L'insindacabilità mira soprattutto a mettere al riparo il deputato da qualsiasi pericolo di querela per ingiuria o diffamazione, in cui potrebbe incorrere nel qualificare determinati comportamenti o nell'esprimere apprezzamenti sulle azioni di determinate persone (6).

Dispone l'art. 68 che «i membri del Parlamento non possono essere perseguiti per le opinioni espresse ed i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni». Analizziamo tale comma nelle singole sue parti:

5 Le rinunce all'immunità, che vengono talora presentate dai parlamentari in occasione di processi che li riguardano, sono prive di valore giuridico e debbono essere intese come un invito alla Camera perchè conceda l'autorizzazione a procedere.

6 Sulla sindacabilità dei parlamentari, RAMAIOLI, *La irresponsabilità del parlamentare in ordine alle opinioni espresse e ai voti dati*, in *Amministrare* 1977, 357; NUSSBAUM, *L'immunità parlamentare (interrogativi e incertezze)*, in *Nuovo dir.* 1977, 106.

a) non possono essere perseguiti: la formulazione dell'art. 68 apparentemente si riferisce solo alla responsabilità penale; dai lavori preparatori invece si desume che si è avuto riguardo a qualsiasi specie di responsabilità: penale, civile, disciplinare (quest'ultima nell'ipotesi che i parlamentari siano anche impiegati dello Stato o di altri enti). La insindacabilità però non copre il parlamentare da tutti quegli atti, anche odiosi, che non abbiano carattere disciplinare (esclusione da una fornitura, dal conferimento di un incarico etc);

b) per le opinioni espresse ed i voti dati: per «opinioni» bisognerà intendere non solo le manifestazioni di giudizio, ma anche le affermazioni di fatti (che possano eventualmente essere ritenute inesatte o non rispondenti al vero). Esse possono essere «espresse» verbalmente o per iscritto (ad es. in un ordine del giorno, in una interrogazione) o anche mediante atti concludenti. Occorre però che si tratti di opinione e non di atto materiale (ad es. schiaffo, lesione personale), perchè quest'ultimo non è coperto dall'insindacabilità. Possono consistere anche in istigazioni al reato (istigazioni alla rappresaglia, alla vendetta), che, ove non fossero coperte dall'insindacabilità, dovrebbero essere punite.

Quanto alle votazioni, nessun parlamentare può essere chiamato a rispondere del perchè ha votato in un senso piuttosto che in un altro;

c) nell'esercizio delle loro funzioni: l'insindacabilità copre tutti gli atti inerenti all'esercizio della funzione parlamentare. Sono quindi insindacabili le opinioni ed i voti espressi dal parlamentare nell'assemblea plenaria, nelle commissioni legislative, nelle adunanze di gruppo parlamentare e perfino nelle missioni parlamentari al di fuori del Parlamento. Non sono invece coperte dall'insindacabilità le opinioni espresse dal parlamentare nei colloqui con altri parlamentari anche entro l'edificio del parlamento, nelle adunanze di partito, nel consiglio comunale (qualora il parlamentare fosse anche consigliere comunale) e soprattutto nei comizi politici, giacché in queste ipotesi giuridicamente non può parlarsi di esercizio di funzioni parlamentari. Non sono neanche coperte dall'insindacabilità le opinioni espresse dal parlamentare in occasione della sua attività giornalistica (7).

L'insindacabilità crea a favore del parlamentare una causa di non punibilità (come, ad es., l'infermità di mente) e non già una causa di giustificazione (come, ad es., la legittima difesa); di conseguenza, il comportamento del parlamentare rimane sempre antiggiuridico,

7 Tuttavia il Tribunale di Palermo, con sentenza 12 febbraio

sebbene non punibile. Non solo quindi è punibile la partecipazione di altre persone al fatto illecito del parlamentare, ma le persone che abbiano agito contro il parlamentare possono invocare quelle dirimenti come la legittima difesa o quelle attenuanti come la provocazione in relazione al fatto illecito non punibile compiuto dal parlamentare stesso.

L'insindacabilità, tuttavia, non impedisce che il Presidente della Camera o l'Assemblea plenaria, secondo i casi, possano applicare al parlamentare per l'attività illecita dal medesimo esplicata nell'esercizio delle funzioni parlamentari quelle sanzioni disciplinari (richiamo all'ordine, esclusione dall'aula, censura), che sono previste dai regolamenti delle Camere.

L'insindacabilità copre il parlamentare anche dopo la fine del mandato, sempre però per gli atti compiuti nell'esercizio del suo mandato.

7. L'immunità. — I parlamentari non possono essere sottoposti a procedimento penale, nè essere arrestati o perquisiti salvo il caso di flagranza, senza l'autorizzazione della Camera cui appartengono e, se detenuti al momento della elezione, vengono scarcerati (8).

L'immunità parlamentare, in base alla sua origine storica, trova il suo fondamento nell'esigenza di garantire l'indipendenza del parlamentare contro procedimenti penali o provvedimenti coercitivi della libertà personale che venissero promossi per motivi di persecuzione politica. Ma tale finalità, che pienamente si giustificava, al tempo in cui il pubblico ministero nell'esercizio dell'azione penale, dipendeva dall'esecutivo, appare ormai superata, una volta che è stata consacrata ed attuata l'indipendenza della magistratura dall'esecutivo (art. 104); onde, sebbene la prerogativa sia stata riconosciuta costituzionalmente legittima, anche in relazione al principio di eguaglianza (9), tuttavia varie proposte sono state avanzate per ridimensionare la portata dell'istituto (10).

8 L'istituto della immunità è uno dei più discussi, TRAVERSA, *Immunità parlamentare*, in *Enc. dir.*, XX, 178; MORETTI, *Sui limiti della immunità parlamentare* cir.; Vassalli, *Estensione della irresponsabilità dei membri del Parlamento*, in *Scritti per Chiarelli*, IV, 4279; MAURO, *La immunità parlamentare*, Roma 1976; ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari*, Torino, 1979.

9 La costituzionalità dell'istituto della immunità parlamentare è stata riconosciuta dalla Corte cost. con decisione del 28 gennaio 1970 n. 9, con nota di ONIDA, in *Giur. cost.*, 1971, 735, con successiva decisione del 29 aprile 1971, con nota di FLORA, in *Temi* 1972, 398 e finalmente con decisione del 27 febbraio 1973 n. 7, con nota di Pizzorusso, in *Giur. cost.*, 1973, 96.

10 Per la riforma dell'istituto dell'immunità parlamentare sono state presentate numerose proposte di legge costituzionale e il problema si è presentato nella sua urgenza nel giugno 1976, allorchè l'on. Saccucci del gruppo M.S.I.-D.N., imputato di omicidio volontario aggravato, è riuscito ad espatriare avvalendosi della immunità parlamentare. Si vorrebbe escludere

Analizziamo partitamente i caratteri dell'immunità penale dei parlamentari:

a) non possono essere sottoposti a procedimento penale: l'ampia dizione dell'art. 68 della costituzione elimina le divergenze interpretative sorte sotto l'impero dello Statuto albertino che, parlando all'art. 45 di «materia criminale», sembrava riferirsi solo ai delitti; ora è invece chiaro che l'immunità copre il parlamentare per qualsiasi reato e cioè sia per i delitti che per le contravvenzioni. L'immunità però non si può estendere fuori del campo dell'azione penale, come si vorrebbe fare da parte di coloro che l'ammettono anche per i giudizi civili di interdizione;

b) nè essere arrestati o perquisiti: l'immunità parlamentare copre il parlamentare sia dall'arresto preventivo, nell'ipotesi che egli sia incolpato di un reato che comporti la preventiva detenzione, sia dall'arresto, in seguito ad un giudicato di condanna.

L'immunità pone il parlamentare altresì al riparo da qualsiasi altro provvedimento limitativo della libertà personale (ad es. fermo) o di coercizione processuale (perquisizione personale o domiciliare) (11);

c) salvo il caso di flagranza: l'immunità dall'arresto e dalla perquisizione non copre il parlamentare colto « nell'atto di commettere un reato». Il parlamentare può essere arrestato solo nei casi di vera e propria flagranza, purché però si tratti di reati per i quali la legge penale preveda come obbligatorio il mandato di cattura. *Che* altrimenti, nonostante la flagranza, non sarebbe consentito alla forza pubblica l'arresto, sibbene tutto al più, l'uso di mezzi di coazione fisica, per impedire il protrarsi o il ripetersi del reato;

d) senza l'autorizzazione della Camera cui appartengono: l'autorizzazione può essere di tre specie: autorizzazione a procedere, autorizzazione all'arresto, autorizzazione ad altri provvedimenti coercitivi (ad es. perquisizione). Delle tre, quella di gran lunga più importante è l'autorizzazione a procedere (12).

L'autorizzazione a procedere costituisce un presupposto processuale a carattere impeditivo, da cui dipende la prosecuzione e non l'inizio del procedimento penale; essa non è quindi da

l'immunità parlamentare per i reati comuni e introdurre il principio dell'autorizzazione tacita, desumibile dal fatto che la Camera non si è pronunciata entro un determinato termine.

11 Vivaci commenti ha suscitato l'episodio avvenuto all'aeroporto di Fiumicino il 12 marzo 1973, quando un parlamentare si è rifiutato di sottoporsi alla normale perquisizione per il controllo preventivo di sicurezza di volo contro la pirateria aerea, invocando l'immunità parlamentare.

12 Sull'autorizzazione a procedere, da alt, LONG, Autorizzazione a procedere e regolamenti parlamentari, in *Riv. it. dir. proc. pen.* 1975, 620.

qualificarsi come «condizione di promovibilità», bensì come «condizione di procedibilità» dell'azione penale e cioè prima ancora che sia intervenuta l'autorizzazione, può essere iniziata l'istruttoria e possono essere compiuti atti di carattere istruttorio e conservativo, ad eccezione dei provvedimenti coercitivi nei confronti dell'imputato.

Nel decidere se concedere o meno l'autorizzazione, la Camera non deve sostituirsi al giudice e cioè non deve accertare se l'imputazione sia nel merito fondata, non deve giudicare sulla innocenza o colpevolezza del parlamentare imputato, ma deve considerare l'aspetto politico dell'imputazione e, in particolare, deve indagare se dietro tale imputazione non si mascheri una persecuzione politica contro il membro del Parlamento (*fumus persecutionis*) (13). In realtà, però, le Camere si sono spesso arrogate il potere di entrare nel merito ed hanno in genere fatto un uso eccessivo del potere di negare l'autorizzazione a procedere. Opportunamente quindi la legge sulla stampa del 1948 ha statuito, all'art. 3 penult. capv., che, qualora il direttore di un giornale sia investito del mandato parlamentare, deve essere nominato un vicedirettore, che assume la qualità di responsabile.

Le richieste di autorizzazione vengono trasmesse dal Ministero di grazia e giustizia (14) alla presidenza della Camera, discusse in seno all'apposita commissione (che è la Giunta per le autorizzazioni a procedere alla Camera e la Commissione di giustizia al Senato) e quindi votate dall'assemblea plenaria in base alla relazione predisposta dalla commissione (15).

Le varie specie di autorizzazione (a procedere, all'arresto preventivo, all'arresto in seguito a giudicato di condanna) sono indipendenti l'una dall'altra e pertanto l'autorizzazione a procedere non implica tacitamente l'autorizzazione all'arresto, nell'ipotesi che

13 Generalmente è stato ravvisato il *fumus persecutionis* nelle imputazioni strettamente connesse con la attività politica del parlamentare (diffamazione, vilipendio, riunione non autorizzata, adunata sediziosa, oltraggio, resistenza alla forza pubblica).

14 È stato proposto che le richieste di autorizzazione a procedere vengano trasmesse dal Consiglio superiore della magistratura, come organo di collegamento fra magistratura e Parlamento, ma sembra esatta l'attuale prassi, non solo perchè il Guardasigilli è l'unico organo politicamente responsabile innanzi al Parlamento (Corte cost. dec. n. 168 del 1963 e n. 142 del 1973), ma anche perchè il medesimo è l'organo più adatto a fare da tramite fra l'ordine giudiziario e il Parlamento.

15 I regolamenti parlamentari (art. 18 reg. Cam. e art. 135 reg. Sen.) fissano il termine perentorio di 30 giorni per la relazione al *plenum* sulle richieste di autorizzazione a procedere, ma tale termine non viene solitamente rispettato. Cfr. Atti della Camera del 20 febbraio 1970. Le autorizzazioni a procedere per lo scandalo dell'Ingc scoppiato nel 1954 sono state concesse dalla Camera nel 1974 (al Senato addirittura sono state negate), quando ormai alcuni reati stavano per cadere in prescrizione.

il reato di cui il parlamentare è imputato comporti la detenzione preventiva; analogamente l'autorizzazione a procedere non consente l'arresto in seguito a giudicato di condanna;

e) e, se detenuti al momento dell'elezione, vengono scarcerati: il parlamentare, che al momento dell'elezione si trovi in stato di arresto preventivo o detenuto in esecuzione di una condanna, dovrà essere immediatamente scarcerato, in attesa che la Camera si pronunci sull'autorizzazione all'arresto. Eguale autorizzazione è richiesta quando il nuovo eletto, prima delle elezioni, sia stato condannato, senza essere stato però arrestato.

L'autorizzazione deve essere rinnovata, nell'ipotesi che il procedimento penale si era iniziato, ma non si era concluso, in base ad una autorizzazione data nella precedente legislatura (16).

8. Le incompatibilità. — L'incompatibilità del mandato parlamentare con determinati uffici o cariche, pur non costituendo una vera e propria prerogativa parlamentare, è predisposta per garantire l'indipendenza del membro del Parlamento.

La incompatibilità consiste nel divieto di contitolarità del mandato parlamentare con altri uffici pubblici o cariche (17).

Quindi l'incompatibilità non rende invalida l'elezione, ma impedisce che chi è stato validamente eletto possa essere mantenuto in un ufficio, quando è al tempo stesso titolare di un altro ufficio o carica. La causa di incompatibilità comporta di regola l'obbligo di opzione entro un determinato termine e cioè l'obbligo di scegliere fra i due uffici, abbandonando l'uno per potere esercitare l'altro; la legge, in mancanza di opzione entro il termine, presume generalmente una volontà di scelta dell'eletto (ad es. chi è stato eletto contemporaneamente alla Camera ed al Senato, se non manifesta la sua volontà entro i termini prefissi, si presume abbia optato per il Senato). Eccezionalmente la causa di incompatibilità, anziché comportare l'obbligo di opzione, può determinare, nelle ipotesi in cui tale effetto sia espressamente sancito, la decadenza automatica dalla carica (ad es. il membro di una camera, che accetti la candidatura per l'elezione dell'altra, decade dal mandato).

16 NOSENGO, *Vicende dell'autorizzazione a procedere di fronte al rinnovo del Parlamento*, in *Riv. it. dir. proc. pen.* 1977, 542.

17 Le incompatibilità parlamentari possono essere stabilite solo dalla legge statale. La Corte cost., con sentenza del 20 giugno 1966, n. 60, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una legge della regione Trentino-Alto Adige, che stabiliva la incompatibilità della carica di consigliere comunale dei comuni della regione con la carica di senatore e deputato.

La costituzione e la legge sulle incompatibilità (L. 13 febbraio 1953 n. 60) prevedono quattro diverse specie di incompatibilità dei parlamentari:

a) con uffici di carattere costituzionale: l'ufficio di deputato è incompatibile con quello di senatore (art. 65 cost.). Inoltre la carica di parlamentare è incompatibile con quella di Presidente della Repubblica (art. 84 cost.), con quella di membro del Consiglio superiore della magistratura (art. 135 cost.), con quella di componente del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (art. 5 L. 5 gennaio 1957 n. 63), con quella di consigliere regionale, con quelle di giudice costituzionale (art. 135, 50 comma cost.);

b) con uffici di nomina governativa in enti pubblici o privati: al fine di impedire la dipendenza del parlamentare dagli organi dell'esecutivo, sono incompatibili con l'ufficio parlamentare le cariche in enti pubblici o privati per nomina o designazione del governo o di organi amministrativi statali; sono tuttavia escluse le nomine in enti culturali ed assistenziali, di culto e fieristici (art. 1 L. n. 60);

c) con cariche in enti dipendenti o sovvenzionati dallo Stato: al fine di impedire che i parlamentari possano essere comunque interessati negli enti a carattere economico con partecipazione dello Stato o sovvenzionati con fondi statali o esercitanti pubblici servizi — enti sull'attività dei quali, in sede di approvazione dei relativi bilanci, dovrebbero esercitare un controllo («controllori controllati» secondo la felice espressione del sen. Sturzo) — è stabilita l'incompatibilità fra l'ufficio parlamentare e le cariche amministrative presso tali enti (art. 2 L. n. 60);

d) con cariche in istituti bancari o finanziari: al fine di impedire le interferenze dei parlamentari nel delicato settore del credito, è vietato ai membri del Parlamento di ricoprire cariche o esercitare funzioni in istituti che abbiano come scopo prevalente l'esercizio di attività finanziarie e bancarie (art. 3 L. n. 60).

A differenza di quanto previsto presso altri ordinamenti (in particolare quelli anglosassoni), non esiste invece per la nostra legislazione un'incompatibilità per i pubblici impieghi. I pubblici impiegati, se eletti membri del Parlamento, vengono collocati di ufficio in aspettativa per tutta la durata del mandato (art. 88 T.U. ci. 1957; art. 4 L. 3 ottobre 1965 n. 1261) (18).

18 La legittimità costituzionale della norma che dispone il collocamento in aspettativa dei dipendenti pubblici eletti al Parlamento è stata riconosciuta con decisione della Corte cost. 18 febbraio 1960 n. 6.

Per espressa disposizione della costituzione (art. 98 capv.), gli impiegati eletti deputati o senatori non possono conseguire promozioni durante il periodo del mandato. Tuttavia, allorché cessa il mandato, viene adottato nei confronti dei medesimi un provvedimento di ricostruzione di carriera con inquadramento anche in soprannumero (art. 88 capv. T.U. imp. civ.; art. 4 L. 31 ottobre 1965 n. 1261).

Nonostante la diversa natura delle cause di ineleggibilità rispetto alle cause di incompatibilità e nonostante la mancanza nella nostra legislazione di una espressa norma che sancisca espressamente la conversione, si ritiene che le cause di ineleggibilità si convertano in cause di incompatibilità, qualora si verificano dopo che il parlamentare sia stato eletto, tranne che non si tratti di cause di semplice incapacità elettorale.

La competenza a giudicare sulle incompatibilità è devoluta dalla legge (art. 8 L. n. 60) alla Giunta delle elezioni, la quale, una volta accertata nei confronti di un parlamentare una causa di incompatibilità, secondo i casi, assegnerà un termine per la opzione ovvero pronuncerà la decadenza dall'ufficio di membro del Parlamento (19).

9. L'indennità parlamentare. — Mira pure a garantire l'indipendenza economica del parlamentare e quindi indirettamente il decoro della Camera la norma dell'art. 69 della costituzione, che prevede la corresponsione ai membri del Parlamento dell'indennità parlamentare (20).

Lo Statuto albertino conteneva, all'art. 50, il divieto di corrispondere retribuzioni o indennità per le funzioni di deputato e di senatore. Ma il principio informatore del citato articolo dello Statuto — che peraltro era stato eluso da quelle norme delle leggi elettorali che, fin dal 1913, concedevano ai parlamentari somme a titolo di rimborso spese — non poteva non apparire superato dopo l'introduzione del suffragio universale, essendo stato esteso l'elettorato passivo anche ai non abbienti. Questi ultimi, ritraendo unicamente dal lavoro i loro mezzi di sussistenza, si troverebbero nella impossibilità di esercitare il mandato o di esercitarlo con dignità ed indipendenza, qualora non fossero indennizzati per la

19 L'art. 8 della L. n. 60 del 1953, che attribuisce ad un organo interno della camera, quale è la Giunta delle elezioni, anziché al Parlamento nel suo complesso, una funzione rientrante nella verifica dei poteri, dovrebbe considerarsi incostituzionale.

20 Sulla indennità parlamentare, da ult., CONTINI, *Indennità parlamentare*, in *Enc. dir.* XXI, 106.

riduzione o cessazione del lavoro imposta loro dall'esercizio delle funzioni parlamentari (*pas d'indemnité, c'est le silence aux pauvres*).

La indennità parlamentare, secondo la L. 31 ottobre 1965 n. 1261 che regola in maniera organica la materia, si compone di due parti:

a) *indennità*: pari all'87% del trattamento complessivo annuo lordo del Presidente di sezione della Corte di Cassazione;

b) *diaria*: a titolo di rimborso delle spese di soggiorno a Roma, determinata forfettariamente in ragione di 15 giorni di presenza al mese nella misura dell'indennità di missione per i Presidenti di sezione della Corte di Cassazione (21).

Mentre precedentemente la indennità era assoggettata ad una speciale imposta sostitutiva, ora, in seguito all'entrata in vigore della riforma tributaria, viene assoggettata all'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), ma non per l'intero ammontare, bensì limitatamente ai quattro decimi del suo importo al netto dei contributi previdenziali, considerati assorbiti i rimanenti sei decimi dalle spese inerenti allo svolgimento del mandato parlamentare (art. 9 n. 1 della L. 9 ottobre 1971 n. 825) (22).

I parlamentari, che siano pubblici impiegati, posti in aspettativa per mandato politico, ricevono la differenza fra lo stipendio lordo ed i quattro decimi della indennità al netto dei contributi previdenziali e delle imposte.

La indennità non può essere nè sequestrata, nè pignorata (23).

Per i parlamentari, che siano al contempo componenti del consiglio di presidenza (il presidente, il vice presidente, i questori ed i segretari), il trattamento economico è parificato a quello dei titolari di organi di governo (rispettivamente del presidente dell'assemblea

21 La legge affida agli uffici di presidenza delle Camere il compito di determinare la misura dell'indennità, secondo il parametro stabilito nella legge. L'ultima determinazione effettuata il 20 aprile 1979 ha fissato in L. 1.764.000 lorde l'indennità e in L. 408.000 la diaria, per un totale lordo di L. 2.172.000. Da questo importo vanno però detratte L. 140.000 per ritenuta per l'assistenza, L. 16.500 di assicurazione per invalidità e L. 76.000 per ritenuta fiscale.

22 Il Presidente della Camera, on. Bucciarelli Ducci, in una lettera al *Corriere della sera* del 14 ottobre 1965 precisava in proposito: «La ragione per la quale il tributo colpisce solo i quattro decimi dell'importo dell'indennità sta nel fatto che l'indennità parlamentare non è un vero e proprio stipendio, ma una indennità di funzione, con cui il parlamentare deve sostenere tutte le spese inerenti all'espletamento del mandato (spese di segreteria, postali, telefoniche, telegrafiche, spese per visitare le località dei vasti collegi elettorali, spese di rappresentanza, contributi ad associazioni e talvolta a privati in condizioni particolarmente disagiate). Quindi la parte dell'indennità che rimane effettivamente disponibile al parlamentare per le esigenze personali e per le necessità familiari può considerarsi ridotta ai quattro decimi della somma complessiva».

23 L'indennità parlamentare corrisposta al parlamentare dichiarato fallito è stata considerata non assoggettabile all'esecuzione fallimentare, SCALERA, *Fallimento del parlamentare imprenditore*, in *Dir. fall.* 1976, I, ir8.

al presidente del consiglio dei ministri, dei vice presidenti ai ministri, dei questori e dei segretari delle camere ai sottosegretari).

Ai parlamentari inoltre è concessa la carta di libera circolazione (ed. permanente) sulle ferrovie dello Stato ed un certo numero di biglietti gratuiti per le persone di famiglia (24).

A favore dei parlamentari inoltre è stato istituito un fondo di previdenza costituito in parte con contributi versati dai parlamentari ed in parte con contributi a carico del bilancio delle Camere, per corrispondere un trattamento di pensione a favore di quei parlamentari che non vengano rieletti dopo il compimento del 60° anno di età o che divengano prima di questo termine inabili a svolgere un lavoro redditizio. È inoltre prevista una liquidazione di fine legislatura (ed. contributo di reinserimento) corrisposto ai parlamentari che cessano di far parte delle Camere, commisurato alla anzianità di carica.

10. La cessazione dall'ufficio parlamentare. — La cessazione dalla carica di membro del Parlamento può avvenire, oltre che per motivi che attengono alla vita delle assemblee (scadenza, scioglimento anticipato), per le seguenti tre cause:

a) dimissioni: che, sebbene siano consentite in ogni momento, diventano operanti solo dal momento in cui la Camera, cui il dimissionario appartiene, decida di accettarle;

decadenza: la decadenza viene pronunciata dalla Camera quando si verifichi una di queste tre ipotesi: 1) se sia venuto meno uno dei requisiti di eleggibilità (ad es. per perdita della cittadinanza, per condanna penale); 2) se sia intervenuta una incompatibilità che comporti la decadenza automatica (ad es. accettazione della candidatura per le elezioni all'altra Camera); 3) se il parlamentare che sia incorso in una causa di incompatibilità per altra carica o ufficio non abbia, entro il termine fissato per l'opzione, optato per tale carica o ufficio (25);

24 Con una legge approvata a larga maggioranza il 10 maggio 1974, in Gran Bretagna, è stato imposto l'obbligo ai membri della Camera dei comuni di tenere un registro aggiornato delle entrate che ricavano direttamente o indirettamente dalla loro attività. Una proposta di legge per la istituzione dell'anagrafe tributaria dei parlamentari è stata presentata alla Camera dei deputati ma, non essendo stata approvata per anticipata fine della legislatura, è stata ripresentata dagli on. Silvestri ed altri il 2 settembre 1979.

25 Anche allorché la decadenza costituisce pena accessoria della sentenza della Corte costituzionale per reati ministeriali, compete alla Camera cui l'ex ministro parlamentare appartiene di provare del mandato parlamentare (vedasi delibera della Camera dei deputati del 15 marzo 1979 in seguito alla sentenza della Corte costituzionale sul processo Lockheed).

c) annullamento dell'elezione: qualora l'elezione del parlamentare sia annullata per mancanza di un requisito di capacità o eleggibilità o per irregolarità delle operazioni elettorali.

Il seggio rimasto vacante in seguito a dimissioni o decadenza o annullamento viene coperto dal primo dei non eletti della lista a cui apparteneva il parlamentare che è cessato dall'ufficio. Per il Senato il posto viene attribuito al primo dei non eletti del gruppo, che abbia raggiunto il maggiore quoziente non utilizzato per l'assegnazione dei seggi.

Non sono invece previste per i parlamentari cause di sospensione dall'ufficio, analoghe alle aspettative per ragioni di salute e di famiglia del pubblico impiego; solo al Senato il parlamentare può chiedere di essere posto in congedo (26). Inoltre non è prevista — ed è questa una lacuna che in pratica ha dato luogo a gravi inconvenienti — una decadenza per inabilità fisica o impedimento di carattere permanente (27).

Capitolo V

LE FUNZIONI NON LEGISLATIVE DELLE CAMERE

1. In generale. — Della più importante funzione delle Camere e cioè della funzione legislativa sarà detto parlando del procedimento legislativo, nella parte di questo corso dedicata alle fonti. Ma le Camere non sono investite della sola potestà legislativa, bensì anche della potestà di governo; ciò spiega come alcuni atti rientranti nella competenza delle Camere siano legislativi solo formalmente (in quanto cioè emanati da organi appartenenti al potere legislativo), senza essere al tempo stesso leggi in senso materiale.

Alcuni di questi atti formalmente legislativi sono atti meramente politici, emanati in considerazione delle supreme esigenze della vita dello Stato, di cui non è possibile una classificazione (ad es., deliberazione dello stato di guerra), altri invece possono inquadrarsi nelle categorie delle leggi di autorizzazione e di approvazione:

26 L'istituto del congedo è stato soppresso nel nuovo regolamento della Camera. Esso invece sopravvive nel regolamento del Senato (art. 62).

27 Non si è potuto procedere alla surroga alla Camera dell'on. Riccio, che, sequestrato in Sardegna nel novembre 1977, non è stato più ritrovato ed è quindi da considerarsi morto presunto.

a) leggi di autorizzazione: con l'autorizzazione si opera la rimozione di un limite posto all'esercizio di un potere da parte di un organo. Tipica legge di autorizzazione è quella con cui il Parlamento autorizza il Presidente della Repubblica a ratificare un trattato internazionale; dicendo che il Parlamento autorizza la ratifica, vuolsi significare che il potere di procedere alla ratifica è proprio del Presidente della Repubblica, ma che quest'ultimo non può esercitarlo, se il Parlamento con l'autorizzazione non rimuove il limite che si frappone all'esercizio di tale potere;

b) leggi di approvazione: con l'approvazione si conferisce efficacia ad un atto sottoposto a controllo; l'atto non ancora approvato, pur essendo perfetto, non è ancora esecutivo, efficace.

Vi sono poi altri atti delle Camere che non rientrano neanche nella categoria delle leggi formali, perchè non solo non richiedono l'adozione del procedimento legislativo e l'impiego delle forme prescritte per la legge formale, ma possono essere compiuti da ciascuna delle Camere singolarmente, senza che sia necessario il concorso dell'altra. Tali sono gli atti rientranti nella funzione ispettiva che compete alle Camere nei confronti del Gabinetto; detti atti possono essere compiuti nell'interno delle aule parlamentari (interrogazioni, interpellanze, mozioni, risoluzioni) o anche al di fuori di esse (inchieste parlamentari).

2. Deliberazione dello stato di guerra. — Dispone l'art. 78 della cost. che le Camere deliberano lo stato di guerra ed il successivo art. 87 soggiunge che il Presidente della Repubblica dichiara lo stato di guerra deliberato dalle Camere. Abbiamo quindi due atti collegati, nel senso che non può procedersi da parte del Presidente della Repubblica alla dichiarazione dello stato di guerra, se prima non è intervenuta la relativa deliberazione da parte delle Camere.

La costituzione parla solo della dichiarazione di guerra e non anche della mobilitazione totale o parziale. Secondo alcuni, la mobilitazione dovrebbe considerarsi come un atto consequenziale alla dichiarazione di guerra e quindi non potrebbe essere operata anteriormente alla deliberazione dello stato di guerra da parte delle Camere. Preferibile appare, invece, l'opinione secondo cui la deliberazione dello stato di guerra, come atto formale con effetti per l'ordinamento giuridico interno, può anche aver luogo quando le ostilità siano già in atto e quando la mobilitazione sia già stata ordinata; tanto più che, non essendo oggi le guerre precedute generalmente da una espressa dichiarazione (allo scopo di meglio sfruttare l'elemento sorpresa), ove si adottasse l'opposta tesi, il

nostro Stato (il quale, ai sensi dell'art. n della cost., può entrare in guerra solo a scopo difensivo) si troverebbe in una condizione di intollerabile inferiorità rispetto alle altre Potenze. È quindi da ritenere che il Gabinetto potrà tempestivamente adottare quei provvedimenti difensivi di urgenza (fra cui anche la mobilitazione), che reputi necessari, provvedendo a mezzo di decreto-legge.

3. Autorizzazione all'amnistia ed all'indulto. — L'amnistia e l'indulto rientravano una volta in quella particolare prerogativa del sovrano che si denominava *indulgentia principis*, intesa a temperare la rigidità della giustizia (*supplementum justitiae*), quando particolari circostanze politiche (la fine di periodi turbolenti, eventi fausti per la nazione) ne suggerivano la concessione (1).

Oltre all'amnistia ed all'indulto, rientra fra i provvedimenti di clemenza anche la grazia; le caratteristiche dei tre atti sono le seguenti:

a) grazia: va a beneficio di un determinato individuo, commutando o condonando la pena inflitta (2);

b) indulto: condona totalmente o parzialmente la pena in favore di certe classi di colpevoli o di certe categorie di reati;

c) amnistia: è un provvedimento di carattere generale, che estingue l'azione penale e quindi non presuppone necessariamente una condanna. Essa infatti esplica il suo potere abolitivo non solo sulla condanna (come l'indulto e la grazia), ma addirittura sul reato, facendolo considerare come non commesso.

1 ZAGREBELSKY, *Amnistia, indulto e grazia. Profili costituzionali*, Milano, 1974; Ib., *La Corte costituzionale e l'amnistia*, in *Giur. cost.*, 1974, 518, POLLENA, *Amnistia ed eguaglianza dei cittadini*, Modena 1974.

L'estrema facilità con cui è stata concessa l'amnistia (dal 1945 ad oggi sono stati emanati circa trenta provvedimenti di clemenza) e le conseguenze perniciose dei vari provvedimenti di clemenza sull'aumento della criminalità hanno indotto a guardare con sfavore tale istituto (ignoto ad altri ordinamenti). Moniti contro l'abuso dei provvedimenti di clemenza che possono considerarsi anche contrari ai principi della eguaglianza e della rieducatività della pena, sono contenuti nella motivazione di alcune decisioni della Corte costituzionale (dec. n. 175 del 1971, n. 4 del 1974, n. 32 del 1976), GEMMA, *Un altro monito della corte costituzionale contro l'abuso di clemenza*, in *Giur. cost.*, 1976, I, 647; ZAGREBELSKY, *Amnistia ed eguaglianza in tema di lesioni colpose*, in *Giu. it.*, 1979, II, 237.

2 *Sulla grazia*, VASSALLI, *Sulla grazia condizionata al pagamento di una somma*, in *Studi Esposito*, 2359; DETTORI, *In tema di organizzazione del potere di grazia*, in *Giur. cost.* 1976, I, 2127.

Secondo la prassi, il Guardasigilli non propone provvedimenti di grazia al Presidente della Repubblica, se non sussistono alcuni presupposti (il risarcimento del danno, il «perdono» della vittima o dei prossimi congiunti, l'espiazione di una parte della pena detentiva, il parere favorevole della Procura generale, il pagamento delle spese processuali).

Mentre per la grazia competente è unicamente il Presidente della Repubblica, l'indulto e l'amnistia sono concessi dal Presidente della Repubblica «su legge di delegazione» delle Camere (art. 87).

Tuttavia non sembra che si tratti di una delegazione in senso tecnico. Infatti la delegazione presuppone l'attribuzione in via normale di un potere ad un organo e l'esercizio in via eccezionale e temporanea del potere da parte di un altro organo, in base ad un conferimento di potestà operato dal primo organo. Invece, nel sistema instaurato dalla costituzione, il potere di concedere amnistia ed indulto è sottratto in modo permanente al Parlamento, giacché è solo a mezzo di decreti presidenziali che possono operarsi gli atti di clemenza. Nessun trasferimento eccezionale e temporaneo di potere dalle Camere al Presidente della Repubblica si effettua in virtù della legge di «delegazione» dell'indulto e dell'amnistia: le Camere in realtà non fanno altro che autorizzare l'esercizio di un potere, che la costituzione in via permanente attribuisce al Presidente della Repubblica. Pertanto sembra sia da accogliersi la tesi, secondo cui la cosiddetta *legge di delegazione* non è in realtà che una legge di autorizzazione, che rimuove un limite all'esercizio di un potere presidenziale.

Vero è che l'autorizzazione è, in questa ipotesi, circostanziata, essendo nella deliberazione delle Camere precisate la estensione e le modalità dell'amnistia o dell'indulto, ma tutto ciò rientra nei poteri che vengono normalmente riconosciuti all'autorità competente per l'autorizzazione. Il Presidente della Repubblica dovrà mantenersi nei limiti fissati dalla legge di autorizzazione e non potrà dare al provvedimento di clemenza una estensione maggiore di quella determinata dalle Camere (3).

Tuttavia egli non solo potrà rifiutare l'emanazione dell'atto di clemenza, ma potrà, nel proprio apprezzamento discrezionale, restringere o limitare il contenuto dell'atto proposto dal Parlamento.

Allo scopo di evitare che, nel corso dell'elaborazione del provvedimento di amnistia, reati possano essere commessi con la prospettiva dell'impunità, l'art. 79 capv. espressamente esclude che l'amnistia e l'indulto possano applicarsi ai reati commessi successivamente alla presentazione del progetto alle Camere (4).

3 Per prassi il Presidente della Repubblica si attiene scrupolosamente ai limiti segnati dalla legge di « delegazione » del Parlamento ed emana il decreto entro il più breve tempo possibile, dalla promulgazione di tale legge. Così, ad esempio, in occasione dell'ultimo provvedimenti di amnistia ed indulto, promulgata la L. 3 agosto 1978 n. 405, veniva emanato con contenuto pressoché identico il D.P.R.

4 Si deve trattare di quel progetto di legge che viene poi approvato dalle Camere e non di una qualsiasi proposta di legge avanzata nel corso della legislatura, Corte cost., 27 maggio 1968 n. 51.

Controversa è la natura giuridica degli atti di clemenza; secondo alcuni, costituirebbero vere e proprie leggi in senso materiale (teoria legislativa), poiché si risolverebbero in una abrogazione, sia pure temporanea e parziale, della legge penale; secondo altri, essi non inciderebbero sulla norma, sibbene sulla sentenza, impedendone l'esecuzione e costituirebbero una rinuncia da parte degli organi dell'esecutivo all'esecuzione della pena (teoria della rinuncia); secondo altri ancora, la potestà di clemenza avrebbe, al pari della potestà punitiva, natura giurisdizionale (teoria giurisdizionale); altri infine vedono negli atti di clemenza delle manifestazioni della potestà di indirizzo politico o di governo (teoria politica). Preferibile appare la tesi della natura legislativa degli atti di clemenza, giacché solo la legge può far venire meno l'incriminazione di un fatto, che per l'ordinamento vigente costituisce reato, ovvero fare cessare le conseguenze penali del medesimo. Ciò spiega come il costituente, per rimanere fedele al principio della separazione dei poteri, ritenne necessario fare ricorso all'artificio di una così detta delegazione per attribuire un potere sostanzialmente legislativo al Presidente della Repubblica.

Tuttavia, con la legge che concede l'amnistia, deve essere consentita la facoltà all'imputato di rinunciarvi, con dichiarazione rilasciata prima dell'applicazione della medesima (5).

4. Autorizzazione alla ratifica dei trattati. — Secondo il diritto internazionale, è solo con lo scambio delle ratifiche che il trattato diventa vincolante fra gli Stati contraenti. Neanche l'accordo firmato (parafato) dai plenipotenziari è sufficiente ad obbligare gli Stati, dovendo esso essere seguito dalla ratifica del trattato.

Competente per la ratifica dei trattati internazionali è il Presidente della Repubblica, nella sua qualità di rappresentante dello Stato verso l'estero. Tuttavia, per cinque categorie di trattati di maggiore importanza si richiede che la ratifica venga autorizzata dal Parlamento, allo scopo di consentire a quest'ultimo un controllo sulla politica estera (art. 80):

a) trattati di natura politica: tali sono i trattati di alleanza, di non aggressione, di garanzia, di protezione, di neutralità ed anche gli atti di adesione ad organismi politici internazionali;

5 La Corte cost., con decisione del 14 luglio 1971 n. 175, ha affermato che non appartiene alla discrezionalità del legislatore concedere o meno la facoltà di rinuncia all'amnistia, perchè il diritto di difesa, consacrato nella costituzione, garantisce anche il diritto di ottenere il riconoscimento della completa innocenza. Cfr. anche PRESUTTI, *Proscioglimento istruttorio per amnistia e diritto al giudizio nel merito*, in *Riv. dir. proc.* 1977, 113.

b)trattati di regolamento giudiziario: e cioè tutte quelle convenzioni relative ai modi di risoluzione delle controversie internazionali;

c)trattati importanti variazioni del territorio: nel termine variazione deve intendersi qualsiasi modificazione della situazione internazionale di una parte del territorio;

d)trattati che importano oneri alle finanze: si richiede l'autorizzazione del Parlamento mediante legge, sia qualora l'adempimento degli obblighi assunti col trattato importi la creazione di enti, organi o funzioni nuove, sia qualora sia previsto l'obbligo di versare somme o contributi ad altri Stati o organizzazioni internazionali, sia qualora sorgano rapporti di dare ed avere fra gli Stati contraenti;

e)trattati che implicano modificazioni di leggi: e cioè l'emanazione di leggi nuove o la modificazione di norme contenute in una legge preesistente.

L'autorizzazione parlamentare è necessaria per l'efficacia dei trattati internazionali:

a) nell'ordinamento internazionale: mentre per il passato si era ritenuta sufficiente per far sorgere obbligazioni nel campo internazionale la sola manifestazione di volontà del Capo dello Stato, invece per il nostro ordinamento attuale, l'autorizzazione parlamentare è richiesta per l'efficacia non solo nel campo del diritto interno, ma anche in quello internazionale. L'intervento preventivo del Parlamento, comportando l'integrale pubblicità dei trattati, esclude che il governo possa sottrarsi al controllo del Parlamento, stipulando accordi segreti con potenze straniere;

b) nell'ordinamento interno: quando il trattato richiede, per la sua esecuzione una legge interna, quest'ultima è di competenza del Parlamento; di regola però le leggi di autorizzazione alla ratifica si limitano a contenere il ed. *ordine di esecuzione* (« piena ed intera esecuzione sia data al trattato »), in virtù del quale le norme del trattato diventano efficaci nell'ordinamento interno, una volta intervenuta la ratifica. Non sembra invece che la semplice legge di autorizzazione alla ratifica possa interpretarsi come una legge di delega implicita al governo ad emanare le norme legislative necessarie per l'esecuzione del trattato.

La autorizzazione parlamentare è necessaria altresì per la proroga (quando non è prevista la rinnovazione tacita), per la denuncia e per l'abrogazione dei trattati.

5. Approvazione del bilancio. — Le Camere esplicano il loro controllo sulla gestione finanziaria del Gabinetto mediante l'approvazione del bilancio. Profonde trasformazioni nella tecnica di formazione del bilancio sono state introdotte dalla L. 5 agosto 1978 n. 468, la quale ha affiancato al tradizionale bilancio di competenza un bilancio di cassa, ha previsto un bilancio di competenza pluriennale aggiornato ogni anno, ha consentito in sede di approvazione del bilancio di adeguare la legislazione preesistente con la «legge finanziaria» (6). In relazione a tale riforma, vanno considerati i seguenti punti:

1) *Natura del bilancio*: esistono due tipi fondamentali di bilancio: *a)* bilancio di competenza, che indica le entrate per le quali si prevede che debba sorgere il diritto di riscuotere e le spese per le quali debba sorgere l'obbligo di pagare; poiché si prescinde dalla effettiva riscossione delle entrate e dalla effettiva erogazione delle spese, il bilancio di competenza impone di tener conto, a chiusura dell'esercizio finanziario, dei residui, siano essi attivi (entrate previste, ma non riscosse), siano essi passivi (spese previste, ma non erogate) (7); *b)* bilancio di cassa (di tipo inglese), che indica le entrate effettivamente riscosse e le spese effettivamente pagate, indipendentemente dalla circostanza che il diritto a riscuotere le entrate o l'obbligo di erogare le spese sorgano nel corso dell'anno finanziario ovvero nel corso di un precedente esercizio.

Il nostro ordinamento si è ispirato sempre al tipo del bilancio di competenza, ma la nuova legge ha ora aggiunto un bilancio preventivo di cassa, nel quale dovrà essere indicato l'ammontare delle entrate che si prevede di incassare e delle spese che si prevede di pagare nell'anno cui il bilancio si riferisce, senza distinzione fra operazioni in conto competenza e quelle in conto residui. Queste previsioni, mentre non costituiscono un limite per le riscossioni (che potranno essere effettuate anche in misura superiore a quella

6 Sul bilancio dello Stato, in seguito alla riforma della L. n. 468 del 1978, DI NAPOLI, *Il bilancio di previsione dello Stato*, in *Nuova Rass.* 1978, 1522; Id., *Innovazioni nelle norme sul bilancio dello Stato*, *ivi* 1978, 2088; Salvemini, *Sulla riforma del bilancio*, in *Foro amm.* 1978, I, 606; RICCI, *Riforma del bilancio e riforma dell'amministrazione*, in *Riv. Corte conti* 1978, III, 741; PASSALACQUA, *Il bilancio dello Stato: un istituto trasformato*, in *Riv. trim. scienza amm.* 1978, 512; Izzo, *Contabilità di Stato*, Napoli 1978. 81 ss.; ZACCARIA, *Il bilancio e la sua gestione dopo la riforma del 1978*, Roma 1979; PEREZ, *La riforma del bilancio dello Stato e la legge n. 468 del 1978*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1979, 236.

7 Sul fenomeno preoccupante dell'enorme dilatazione dei residui passivi, che tolgono ogni credibilità al bilancio di previsione, Zito, *Libro bianco sui residui*, in *Studi amm. pubbl.* 1976, 533; Brutti, *Profili tecnici ed aspetti politici del fenomeno dei residui passivi*, in *Riv. trim. scienza amm.* 1976, 218.

prevista), costituiscono un limite per l'impegno delle spese e pertanto possono contribuire alla rigidità della spesa pubblica (8).

Oltre al bilancio annuale, le Camere approvano un bilancio di previsione pluriennale per un periodo di almeno tre anni e comunque non superiore al quinquennio, per adeguare le previsioni finanziarie alle esigenze della programmazione e con funzione puramente indicativa, non comportando tale bilancio pluriennale autorizzazione alla riscossione delle entrate ed all'impegno delle spese. Tale bilancio pluriennale può essere aggiornato ogni anno in occasione della presentazione del bilancio annuale.

Unità elementare del bilancio, sia per le entrate che per le spese, è il capitolo. Per ogni capitolo di spese è stanziata una determinata somma e il governo non può, anche se ha economizzato in altri capitoli, superare, per la voce a cui si riferisce il singolo capitolo, la spesa prevista in bilancio, nè stornare i fondi da un capitolo all'altro.

2) *Natura giuridica della legge di approvazione*: la legge di approvazione del bilancio è una legge in senso soltanto formale, perchè essa non crea diritto nuovo, non fa sorgere nuovi diritti o nuovi obblighi per i cittadini. Il bilancio infatti si basa sulle leggi preesistenti di imposte e di spese e precisa solo la previsione dell'entrata e della spesa. Secondo alcuni, si tratterebbe di una legge di autorizzazione, che rimuoverebbe il limite alla riscossione dei tributi o all'assunzione degli impegni di spesa che abbiano formato oggetto di leggi sostanziali precedenti; secondo altri, si tratterebbe di una legge di approvazione e precisamente dell'approvazione di un conto economico, implicante un riesame del programma politico-finanziario del Gabinetto.

È da ritenere che la legge del bilancio riveste sia i caratteri di una legge di autorizzazione che quelli di una legge di approvazione. Il Parlamento infatti, nell'approvare il bilancio, non si limita ad autorizzare la riscossione delle entrate e la erogazione delle spese entro limiti determinati, ma effettua altresì una valutazione politica, specie per stabilire se i vari stanziamenti per la spesa siano insufficienti o eccessivi.

Appunto perchè la legge di approvazione del bilancio è legge solo in senso formale, la costituzione (art. 81, 2° capv.) ha opportunamente disposto che con tale legge non possono essere stabiliti nuovi tributi e nuove spese. In tal modo viene eliminato l'abuso, lamentatosi in passato, dell'inserzione di norme materiali

8 PARRAVICINI, *Il bilancio pubblico in Italia e all'estero*, in *Nuova rass.* 1976, 2613.

entro il bilancio (i cosiddetti *cahiers budgétaires* della prassi francese).

Al fine tuttavia di attenuare il carattere vincolato del bilancio, la riforma del 1978 ha previsto che venga approvata, insieme al bilancio, una *legge finanziaria*, con cui non solo possono essere introdotte modifiche ed integrazioni a leggi preesistenti, ma vengono determinate le quote da stanziare annualmente per la realizzazione delle leggi pluriennali e l'ammontare dei fondi globali per il finanziamento dei provvedimenti legislativi in corso (8-bis).

3) *Procedimento di approvazione*: entro il 31 luglio, il Ministro del Tesoro di concerto con il Ministro del Bilancio trasmette al C.I.P.E. (Comitato intermin. per la programmaz. economica) ed alle regioni gli schemi delle linee di impostazione dei progetti di bilancio annuale e pluriennale, allegandovi le relazioni programmatiche di settore, riunite e coordinate in unico documento. Entro il mese di settembre, il bilancio viene presentato al Parlamento, insieme alla relazione previsionale e programmatica ed al disegno di legge per la legge finanziaria.

L'esame dei vari atti è devoluto alla Commissione bilancio e programmazione economica, per l'esame generale ed alle altre commissioni legislative permanenti, per l'esame degli stati di previsione di rispettiva competenza.

Ciascuna commissione comunica il proprio «rapporto» scritto (che non è più un semplice parere) alla Commissione permanente per il bilancio e la programmazione, che approva la relazione generale, su cui si apre la discussione generale in aula.

La discussione del bilancio in assemblea plenaria, per antica tradizione, costituisce l'occasione per un ampio esame sull'indirizzo politico del governo nei singoli settori e per l'indicazione delle direttive e prospettive future.

Le Camere non potrebbero non approvare il bilancio, perchè la mancata approvazione finirebbe col paralizzare la vita dello Stato. In passato, la mancata approvazione del bilancio di un ministero aveva il significato di un voto di sfiducia contro il ministro, che era costretto a rassegnare le dimissioni, ma questo effetto è venuto meno per la nuova costituzione, la quale impone l'obbligo delle dimissioni dei ministri solo in seguito alla approvazione di apposita mozione di sfiducia.

4) *Esercizio finanziario*: la riforma del 1978 ha abolito la distinzione fra anno ed esercizio finanziario. Pur coincidendo l'anno

8-bis Torrigiani, *La legge finanziaria nel sistema della riforma*, in *Amm. it.* 1979, 814.

finanziario con l'anno solare (art. 1 L. Curti del 1° marzo 1964 n. 62), la chiusura restava prorogata a tutto il mese di gennaio successivo per la riscossione delle entrate accertate e per il pagamento delle spese impegnate; soppresso il 130 mese, ora l'esercizio finanziario finisce con l'identificarsi con l'anno finanziario.

Il Parlamento, quando non faccia a tempo per approvare il bilancio prima del 31 dicembre, può concedere *l'esercizio provvisorio*, in virtù del quale si possono effettuare le spese e si possono introitare i tributi come se il bilancio fosse stato già approvato. Più precisamente, per la entrata si può riscuotere fino al termine fissato dalle Camere e per la spesa si possono erogare tanti dodicesimi della somma segnata in ogni capitolo del bilancio per quanti sono i mesi per i quali l'esercizio provvisorio è accordato.

5) *Rendiconto*: entro il mese di giugno il Ministro del Tesoro deve presentare il rendiconto dell'esercizio finanziario scaduto il precedente 31 dicembre; tale rendiconto viene preventivamente esaminato dalla Corte dei Conti ai fini della «parificazione» e poi definitivamente approvato dal Parlamento (9).

Limite alla iniziativa in materia finanziaria allo scopo di garantire la tendenza al pareggio del bilancio e porre un freno alle iniziative demagogiche di maggiori spese, è stato introdotto (su proposta dell'on. Einaudi) l'ultimo comma dell'art. 81, secondo cui ogni legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte (10). Questa norma apporta una grave limitazione al potere di iniziativa (segnatamente dell'iniziativa parlamentare e popolare), in quanto subordina l'iniziativa stessa alla previa indicazione nel progetto dei mezzi per fronteggiare le nuove spese proposte. Ciò non significa che ad un progetto di legge, comportante nuove o maggiori spese, debba necessariamente accompagnarsi un altro progetto che introduca nuove imposte o comunque procuri nuove e maggiori entrate; è sufficiente che vengano utilizzate economie e disponibilità di fondi di spese già stanziati in bilancio, purché gli articoli di bilancio a cui viene imputata la nuova spesa offrano una disponibilità sufficiente a coprire l'onere derivante dal nuovo progetto di legge. Inoltre la spesa può essere fronteggiata o con le disponibilità risultanti dall'esercizio precedente o con prestiti ovvero con il ricorso a quei fondi globali che vengono per prassi introdotti nei bilanci di previsione per fronteggiare gli oneri derivanti da futuri provvedimenti legislativi.

9 Sul rendiconto dello Stato, ZITO, *Il rendiconto dello Stato*, in *Amm. it.* 1976, 802.

10 GAVAZZENI, *Interpretazione evolutiva dell'art. 81 della Costituzione*, in *Amm. it.* 1974, 1542.

L'obbligo del legislatore di indicare i mezzi per far fronte a nuove e maggiori spese riguarda anche gli oneri derivanti da quelle leggi che gravino sugli esercizi futuri. Tuttavia, mentre per le spese incidenti sul bilancio in corso, l'obbligo dell'indicazione va osservato in maniera rigorosa, invece per le spese gravanti sui bilanci futuri, non può essere osservato in maniera altrettanto rigorosa, essendo sufficiente specificare in maniera adeguata a quali risorse potrà attingere l'erario per fronteggiare la spesa stessa (11).

6. Interrogazioni, interpellanze, mozioni e risoluzioni.

— La funzione ispettiva del Parlamento (12) entro le aule parlamentari si esercita principalmente mediante i seguenti atti:

a) Interrogazione: consiste nella domanda rivolta al Gabinetto (o più spesso al singolo ministro) per sapere se un fatto sia vero, se egli abbia ricevuto alcune informazioni e se siano esatte, se egli intenda comunicare alla Camera documenti occorrenti ai parlamentari o infine se abbia preso o stia per prendere provvedimenti su determinati oggetti (13).

I nuovi regolamenti parlamentari hanno introdotto la possibilità di svolgimento di interrogazioni in commissione, anziché in aula (art. 147 reg. Sen., art. 133 reg. Cam.).

L'interrogazione è fatta per iscritto e può essere richiesta su di essa risposta scritta od orale. Nel primo caso, il ministro, entro dieci giorni, anche in assenza dell'interrogante, dichiara semplicemente di avere dato risposta scritta, senza entrare in alcun modo dell'argomento. Nell'ipotesi di risposta orale, le dichiarazioni del ministro su ciascuna interrogazione possono dare luogo a replica dell'interrogante (che però non può durare più di 5 minuti), per consentirgli di dichiarare se egli sia soddisfatto o meno della risposta (14).

b) Interpellanza: consiste in una domanda rivolta al Gabinetto nel suo complesso o al singolo ministro circa i motivi o gli intendimenti della sua condotta, in questioni che riguardano

11 SEGUITI, *Notazioni sul significato e sulla portata della locuzione «nuove opere» contenuta nel comma 3 dell'art. 81 della Costituzione*, in *Funz. amm.* 1977, I, 597.

12 Sulla funzione ispettiva delle Camere, CHIMENTI, *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, Milano 1974.

13 MANZELLA, *Interrogazione e interpellanza parlamentare*, in *Enc. dir.*, XXII, 406. Una interrogazione può essere dichiarata improponibile (art. 146 reg. Sen.), qualora essa sia formulata in termini sconvenienti ovvero quando essa implichi una interferenza sull'attività di altri organi costituzionali (ad es. Corte Costituzionale).

14 È stato censurato l'enorme ritardo con cui, in violazione dei termini regolamentari, il Governo risponde alle interrogazioni parlamentari. Cfr. le dichiarazioni dell'on. Pertini alla Camera, in *Atti parl.* del 24 settembre 1973.

determinati aspetti della sua politica (15). L'interpellanza quindi, a differenza dell'interrogazione, implica un apprezzamento sull'indirizzo politico governativo. Dopo le dichiarazioni del Gabinetto, si apre una discussione alla quale possono partecipare tutti i parlamentari e l'interpellante, se non è soddisfatto, può presentare alla Camera una mozione ed eguale facoltà è riconosciuta a qualsiasi altro parlamentare.

c) Mozione: è intesa a promuovere una deliberazione da parte della Camera e consiste nella richiesta fatta da uno o più membri del Parlamento alla Camera, alla quale appartengono, di procedere a discussione e votazione su un determinato oggetto; la discussione della mozione si svolge analogamente a quella dei disegni di legge.

d) Risoluzione: mira a precisare l'orientamento e l'indirizzo di una commissione a conclusione dell'esame di un affare ad essa assegnato (art. 17 reg. Cam. e art. 50 reg. Sen.); su richiesta di un terzo dei componenti della commissione o del Governo, la risoluzione può essere sottoposta all'esame dell'assemblea plenaria (16).

7. Le inchieste parlamentari. — Si intende per inchiesta parlamentare ogni indagine ordinata dalla Camera al fine di acquisire elementi necessari in ordine ad un determinato oggetto (n). L'inchiesta costituisce il più efficace strumento con il quale le Camere esercitano la funzione ispettiva. L'inchiesta parlamentare non contraddice al principio della separazione dei poteri, perchè alla commissione di inchiesta non vengono attribuite funzioni diverse da quelle che competono alle Camere del Parlamento: nè il principio della separazione dei poteri viene violato per il fatto che il controllo politico è esercitato dalla commissione al di fuori delle aule parlamentari.

Le inchieste si distinguono in legislative, elettorali, politiche, giudiziarie, personali, secondo il fine che esse si propongono. Le più importanti sono:

a) *le inchieste personali:* mirano ad indagare sul comportamento tenuto dai parlamentari in particolari circostanze; esse vengono richieste, a tutela della loro onorabilità, dai parlamentari colpiti da accuse (reg. C.d.d. art. 58, reg. Sen. art. 88).

La «Commissione di indagine», nominata dal Presidente della Camera su richiesta fatta dal deputato che sia stato accusato nel

15 Sulla interpellanza, MANZELLA, *Interrogazione e interpellanza parlamentare* cit., 410.

16 Sul nuovo istituto della «risoluzione» introdotto per la prima volta dai nuovi regolamenti parlamentari, DI MUCCIO, *La risoluzione: note preliminari*, in *Scritti sul Parlamento* cit., 150.

corso di una discussione in aula o in commissione di fatti che ledano la sua onorabilità, ha il compito di giudicare sulla fondatezza dell'accusa e di riferire all'assemblea.

La Commissione di indagine deve limitarsi ad accertare la fondatezza o meno dell'accusa, senza proporre alcuna sanzione nè nei confronti di chi ha commesso un fatto, nè nei confronti di chi ha espresso un giudizio mendace; sarà il parlamentare che trarrà le conclusioni dal giudizio positivo o negativo espresso dalla commissione di indagine. A questo proposito è da ricordare che i nostri regolamenti parlamentari non prevedono la espulsione del parlamentare per indegnità morale; tuttavia una norma di correttezza costituzionale impone al parlamentare, a carico del quale siano provati gravi fatti che incidono sulla sua onorabilità, di rassegnare le dimissioni;

b) le inchieste politiche: mirano ad esercitare un controllo sull'operato del Gabinetto ed a fare valere la responsabilità politica dei suoi membri. Si tratta di inchieste su materie di pubblico interesse, quali, ad esempio, la situazione economica o di ordine pubblico in una determinata parte del territorio statale, le condizioni di vita di determinate classi sociali, il funzionamento di certi uffici pubblici, l'accertamento di responsabilità di funzionari e uomini politici in fatti da cui sia derivato pregiudizio per la collettività o pubblico scandalo (18).

Poiché però il Gabinetto riscuote la fiducia della maggioranza, l'inchiesta dovrebbe costituire un'arma della minoranza. Appunto per questo era stato proposto che per l'approvazione della mozione per la nomina di una Commissione di inchiesta si richiedesse un numero di voti favorevole inferiore alla metà (ad es. 1/3 dei componenti della Camera), a similitudine di quanto disposto da altre costituzioni (ad es. cost. di Bonn art. 44) o da alcuni statuti regionali. Comunque è da ritenere che una norma di correttezza costituzionale vieti al Gabinetto ed alla maggioranza che lo sostiene di opporsi alla nomina di una commissione di inchiesta, quando le accuse rivestano notevole gravità e una apparenza di fondatezza (19).

18 Diverse commissioni di inchiesta sono state nominate dal Parlamento; basterà ricordare quella sulla disoccupazione e sulla miseria nella prima legislatura, quella sulle condizioni dei lavoratori nella seconda legislatura, quella sull'«Anonima Banchieri» e sulla costruzione dell'aeroporto di Fiumicino nella terza legislatura, l'inchiesta sul fenomeno della mafia in Sicilia e sul disastro del Vajont nella quarta legislatura, quella sulla giungla retributiva, quella sullo scandalo del Belice nella settima legislatura e quella sul caso Moro nell'ottava legislatura.

19 Su collegamento fra sistema di governo e inchiesta politica, Pace, *Inchiesta parlamentare* cit., 994 ss.

La Commissione deve essere nominata in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi parlamentari (art. 82 cpv.); sono questi ultimi che designano i componenti della commissione e procedono alla loro eventuale sostituzione (20).

Per la nomina della Commissione di inchiesta è sufficiente una deliberazione della singola Camera; tuttavia, qualora si voglia nominare una commissione di inchiesta mista, composta da membri di entrambe le Camere, si può fare luogo a due deliberazioni di contenuto identico adottate dai due rami del Parlamento, ovvero ad una vera e propria legge formale da approvarsi secondo la normale procedura, come è avvenuto per quelle disposte nelle ultime legislature.

Entro i limiti del compito affidatole, la Commissione ha gli stessi poteri di controllo politico della Camera e non può arrogarsi funzioni amministrative o giurisdizionali non spettanti al Parlamento. È solo ai fini istruttori che l'art. 82 della cost. attribuisce alla Commissione di inchiesta gli stessi poteri della autorità giudiziaria. In generale, in tema di mezzi istruttori saranno applicabili le norme del codice di procedura penale e, di conseguenza, potranno essere, ad esempio, citati direttamente e interrogati sotto il vincolo del giuramento testimoni, potranno essere ordinate perizie, potranno essere disposte perquisizioni, potranno essere richiesti documenti alle autorità amministrative e giudiziarie (21). La richiesta dei documenti potrà essere effettuata o tramite il ministro competente ovvero direttamente presso gli uffici statali e regionali; si ammette tuttavia che il Governo entro i limiti e con la procedura prevista dalla L. 24 ottobre 1977 n. 801 sul segreto di Stato possa porre il veto alla esibizione dei documenti sotto il profilo che la propalazione dei segreti di ufficio è nociva al pubblico interesse.

20 Poiché tutti i gruppi, anche i minori, dovrebbero essere rappresentati nella commissione di inchiesta, la Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati nella seduta del 23 gennaio 1969 ha dichiarato illegittima la composizione della commissione di inchiesta sul Sifar, che, essendo composta da cinque deputati e cinque senatori, rendeva impossibile la presenza di esponenti di tutti i gruppi in numero proporzionale alla consistenza parlamentare dei gruppi stessi.

21 Sul conflitto insorto fra la Commissione antimafia ed i tribunali di Milano e di Torino, la Corte cost. (dec. 22 ottobre 1975 n. 231, in *Giur. cost.* 1975, 2197), ha avuto occasione di affermare che la commissione d'inchiesta non ha l'obbligo di trasmettere ai tribunali che ne facciano richiesta gli atti e i documenti da essa stessa formati o direttamente disposti, gli scritti e gli anonimi ad essa direttamente rivolti, allorché la commissione stessa abbia ritenuto di dovere mantenere segreti tali atti ai fini dell'adempimento della propria funzione; tuttavia l'obbligo di trasmissione sussiste per gli altri atti e documenti in suo possesso, che a norma di legge non siano coperti all'origine da segreto non opponibile all'autorità giudiziaria ordinaria. Sul punto, TESTI, *I poteri del giudice e quelli della Commissione parlamentare d'inchiesta ex art. 82 cost.*, in *Crit. pen.* 1975, 122; Id., *Ancora sui rapporti fra autorità giudiziaria ordinaria e Commissione parlamentare d'inchiesta*, in *Giust., pen.* 1977, I, 206.

Poiché l'attività della commissione di inchiesta è un'attività di natura istruttoria, tutti i suoi componenti e coloro che collaborano ai suoi lavori sono tenuti al segreto (22).

Data la diversa finalità che si propongono, l'inchiesta parlamentare ed il procedimento giudiziario sugli stessi fatti possono svolgersi contemporaneamente ed indipendentemente l'una dall'altro.

Quando la commissione ha terminato i suoi lavori, viene redatta una relazione da presentarsi all'Assemblea plenaria. La relazione, non deve limitarsi alla semplice esposizione dei fatti accertati, ma può esprimere apprezzamenti sugli stessi fatti e formulare proposte.

Anche indipendentemente dalla presentazione della relazione, l'attività della Commissione ha fine con il termine eventualmente assegnato per i suoi lavori ed in ogni caso con la fine della legislatura (23).

Sulla relazione della Commissione stampata e distribuita si apre la discussione in aula, giacché spetta all'Assemblea plenaria trarre dalle risultanze dell'inchiesta le conclusioni, adottando i provvedimenti proposti dalla Commissione o altri diversi. Solo nei casi più gravi, i risultati dell'inchiesta possono provocare una mozione di sfiducia; generalmente la Camera si limita ad approvare un ordine del giorno, con cui invita il Gabinetto ad attenersi ad una data direttiva politica o ad adottare un determinato provvedimento ovvero esprime il plauso o il biasimo relativamente ad atti del governo o dei componenti della Camera.

8. Il controllo parlamentare sulla attività amministrativa dello Stato. — In base al principio della separazione dei poteri, il controllo sull'attività amministrativa dello Stato e degli altri enti pubblici compete esclusivamente al Governo, il quale peraltro anche dell'esercizio di tale funzione di controllo risponde politicamente innanzi al Parlamento (24).

Non potrebbe pertanto il Parlamento, né nella sua attività assembleare, né attraverso il lavoro svolto da commissioni legislative o da commissioni di inchiesta sostituirsi al Governo nell'esercizio di

22 Sul segreto dei lavori della Commissione d'inchiesta, PISANI, *Appunti sul segreto delle commissioni parlamentari d'inchiesta*, in *Giur. cost.* 1976, I, 251; DOGLIANI, *Commissione antimafia e segreto*, *ivi* 1975, 3216.

23 È stato tuttavia ritenuto che le commissioni parlamentari d'inchiesta possano continuare a lavorare anche durante i periodi di crisi e durante la *prorogatio*.

24 Sul controllo del Parlamento sulla pubblica amministrazione, GIANNINI, *Parlamento ed amministrazione*, in *Studi amm. pubbl.* 1975, 213; MAROZZA, *Parlamento e spesa pubblica*, in *Rass. parl.* 1975, 573.

poteri amministrativi di controllo o addirittura di amministrazione attiva.

Tuttavia la nostra legislazione positiva appresta alcuni strumenti, per consentire al Parlamento di prendere conoscenza di atti o provvedimenti amministrativi, che potrebbero mettere in giuoco la responsabilità politica del Governo. Tra tali strumenti vanno ricordati:

a) *trasmissione dei decreti registrati con riserva*: vengono trasmessi al Parlamento quei decreti che la Corte dei Conti non ritiene conformi alle leggi ed ai regolamenti ed ai quali appone il visto solo in seguito all'ordine del Consiglio dei ministri di registrarli con riserva. Tale esame viene preliminarmente compiuto dalla commissione competente e la discussione in assemblea plenaria avviene sulle conclusioni della commissione;

b) *trasmissione della relazione sul rendiconto*: entro il 31 luglio di ogni anno, la Corte dei conti deve presentare al Parlamento la relazione sul rendiconto dell'esercizio scaduto, per consentire l'accertamento che il Governo si sia mantenuto entro i limiti della legge di bilancio (art. 34 L. cont. Stato, modificata dall'art. 1 della L. Curti);

c) *trasmissione della relazione sugli enti pubblici sovvenzionati dallo Stato*: la Corte dei conti riferisce annualmente al Parlamento sui risultati del suo riscontro sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria.

Infine alcune leggi prevedono che i titolari di alcuni organi di vigilanza sull'operato della pubblica amministrazione siano designati dal Parlamento. Un esempio è costituito dalla Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza sui servizi radiotelevisivi. Tale commissione non formula solo gli indirizzi generali, ma stabilisce le norme per l'accesso al mezzo televisivo, decide i ricorsi contro le deliberazioni della sottocommissione, disciplina direttamente la tribuna politica, la tribuna elettorale, la tribuna sindacale e la tribuna stampa, approva i piani della programmazione annuale e pluriennale, formula gli indirizzi relativi ai messaggi pubblicitari ed elegge 10 membri su 16 del Consiglio di amministrazione della RAI-TV (art. 4 L. 14 aprile 1975 n. 103) (25).

9. Il controllo parlamentare sulle nomine. — Allo scopo di garantire che la scelta degli amministratori degli enti pubblici sia

25 Sulla Commissione parlamentare di vigilanza, ZACCARIA, *La commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi*, in *Dir. radio e telecomunicaz.* 1975, 476.

ispirata ad una valutazione obiettiva dei requisiti di capacità professionale, è stato stabilito che il Consiglio dei ministri ed i ministri, prima di procedere, secondo le rispettive competenze, a nomine o designazioni di presidenti o di vice presidenti di enti pubblici anche economici, debbono chiedere il parere del Parlamento, che è espresso dalle Commissioni permanenti delle due Camere competenti per materia ed è motivato anche in relazione ai fini ed agli indirizzi di gestione da perseguire (L. 12 agosto 1977 n. 675 e L. 24 gennaio 1978 n. 14) (26). Il parere è obbligatorio, ma può essere anche ottenuto tacitamente, nel senso che l'organo cui compete la nomina o la designazione può provvedervi, qualora il parere non venga espresso entro i termini stabiliti dai regolamenti delle due Camere.

Capitolo VI

I PARTITI POLITICI

1. Il partito sotto il profilo sociologico. — I partiti sono associazioni di persone aventi una comune ideologia o comuni interessi, le quali, attraverso una stabile organizzazione (Partei-Apparai), mirano ad esercitare un'influenza sulla determinazione dell'indirizzo politico del paese (1).

Dei partiti si fanno diverse classificazioni. In relazione al loro programma, si distinguono: partiti «ideologici» (Welstanschauungsparteien), che mirano all'affermazione di un determinato programma ideologico nell'interesse di tutti indistintamente i cittadini e partiti «di interesse» o «classisti» (Interressenparteien), che mirano alla difesa di una determinata categoria o classe (ad es. classe operaia), partiti «conservatori», «riformisti» e «rivoluzionari» (fra questi possono esservi partiti «anticostituzionali», che mirano ad un sovvertimento del regime rispecchiato nella costituzione), partiti «di destra», «di centro» e «di sinistra». Secondo la loro organizzazione, si distinguono i partiti di «comitati» (e cioè di raggruppa, menti instabili), di «sezioni» (tali sono in genere tutti i partiti di apparato), i partiti di «milizie» (come il partito fascista, il partito nazionalsocialista, il partito falangista) e

26 Sul controllo parlamentare sulle nomine degli amministratori degli enti pubblici, GALLINA, *Considerazioni in tema di controllo parlamentare sulle nomine degli amministratori degli enti pubblici*, in *Foro amm.* 1977, I, 316; BARDUSCO, *Il controllo parlamentare sulle nomine governative negli enti pubblici*, in *Giur. it.* 1978, IV, 106.

1 Sui partiti politici, da ult., GALLI, *Partiti politici europei*, Milano, 1979.

partiti di «cellule» (partito menscevico di Martov, partito bolscevico di Lenin).

Coloro che appartengono ad un partito non si trovano tutti nella stessa posizione. Possono distinguersi: *a) promotori* (che istituiscono il partito nel momento iniziale); *b) organizzatori* (che contribuiscono, dopo la sua costituzione, allo sviluppo del partito); *c) dirigenti* (che costituiscono i quadri del partito); *d) partecipanti o attivisti* (che svolgono una funzione attiva nella vita del partito); *e) aderenti* (che condividono il programma del partito, sostenendolo con il voto, i contributi, i dibattiti) (2).

Nei partiti moderni i dirigenti e i partecipanti o attivisti costituiscono una esigua minoranza rispetto agli aderenti; questi ultimi spesso non sono neanche iscritti e quindi non sono in grado di potere influire sulla determinazione della linea politica del partito e sulla designazione dei dirigenti e dei candidati agli uffici pubblici. Ciò facilita il noto fenomeno della tendenza oligarchica nell'organizzazione di partito, nella quale prendono il sopravvento *élites* minoritarie (3). Ciò può spiegare come la linea politica del partito non sempre corrisponda agli orientamenti espressi dalla base.

Sull'indirizzo politico del partito una considerevole influenza è esercitata da quelle associazioni di varia natura (economiche, culturali, sindacali, religiose etè), che ne appoggiano l'azione e che prendono il nome di gruppi di pressione (*pressure groups*) (4). Particolarmente complessi sono i rapporti con i sindacati, perché la notevole forza contrattuale detenuta da questi ultimi li induce spesso, anche se si ispirano alla ideologia del corrispondente partito, a scavalcare le gerarchie partitiche, trattando direttamente con il Governo, onde ai gruppi parlamentari non rimane che registrare in Parlamento gli accordi Governo-Sindacati.

La crisi dei partiti, sotto un profilo politico-sociologico, è oggi aggravata dal fatto che l'introduzione della proporzionale per l'elezione degli organi direttivi, ha favorito il frazionismo, con il

2 LACHESTER, *La dirigenza del partito*, in *Il Politico*, 1976, 690.

3 Sulla scarsa tutela dell'iscritto nei confronti della dirigenza del partito, VOLPE-PUTZOLU, *La tutela dell'associato in un sistema pluralistico*, Milano 1974; Caretti e GRASSI, *La «giustizia interna» dei partiti*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.* 1976, 1584; Basile, *L'intervento dei giudici nelle associazioni*, Milano 1975.

4 Sui gruppi di pressione, PASQUINO, *I gruppi di pressione*, in *Riv. it. sc. pol.* 1972, 161; BANFI, *Sistema partitico e sistema economico in Italia*, in *Riv. trim. sc. pol. amm.* 1970 n. 4, 25.

Negli Stati Uniti, al fine di disciplinare l'attività delle organizzazioni di categoria (*pressure groups*) sull'attività politica e di combattere le influenze economiche sull'indirizzo politico (*lobbying*: letteralmente «manovre di corridoio»), è stato emanato il Lobbying Act, che impone la pubblicità del finanziamento a favore dei partiti.

conseguente pullulare di « correnti », che, essendo in perenne contrasto fra di loro, pregiudicano o paralizzano l'azione coerente ed unitaria del partito.

2. I rapporti fra lo Stato ed i partiti.— Nei confronti dei partiti lo Stato può assumere un diverso atteggiamento:

a) divieto (Beàmpfung): lo Stato può vietare la costituzione o l'attività di tutti i partiti ovvero di quelli fra di essi che esso consideri anticostituzionali;

b) agnosticismo (Ignorierung): lo Stato si disinteressa dell'organizzazione e della vita dei partiti, limitandosi ad esigere che la loro attività si svolga nell'osservanza delle leggi penali e di polizia;

e) riconoscimento (Legalisierung): lo Stato detta una disciplina giuspubblicistica dei partiti, sottoponendoli alla registrazione e dettando norme al fine di controllare la democraticità dell'organizzazione interna, soprattutto in relazione al conferimento degli uffici direttivi ed alla designazione dei candidati nelle elezioni politiche;

d) incorporazione (Inkorporierung): lo Stato-partito, generalmente a partito unico, riconosce al partito funzioni ufficiali ai fini della determinazione dell'indirizzo politico e stabilisce unioni istituzionali fra organi dello Stato e organi di partito, di guisa che la titolarità degli organi direttivi di partito comporta l'esercizio di poteri di indirizzo politico statale.

3. I partiti nell'ordinamento costituzionale italiano. — L'art. 49 della costituzione, consacrando il diritto dei cittadini di associarsi liberamente in partiti «per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale», sembrerebbe ispirarsi al sistema dell'agnosticismo, in quanto si disinteressa degli scopi perseguiti dai partiti e della loro organizzazione interna, esigendo soltanto che la loro attività si svolga «con metodo democratico», e cioè attraverso le competizioni elettorali e parlamentari. Al metodo democratico, che presuppone una pluralità di partiti, non si ispirano i partiti che cercano di imporre i loro programmi con organizzazioni di carattere militare o con la violenza o che sabotano il funzionamento degli istituti democratici consacrati nella costituzione. Un limitato controllo sulle finalità dei partiti consente solo la XII disp. trans., la quale vieta (e non solo per un periodo transitorio) «la riorganizzazione del disciolto partito fascista».

Il controllo ideologico del programma del partito è quindi consentito dalla costituzione solo al limitato fine di impedire la ricostituzione del partito fascista; non sarebbe però da considerarsi incostituzionale una legge ordinaria, la quale preveda la registrazione dei partiti ed un controllo sulle norme organizzative del loro statuto, al fine di garantire la democraticità della loro organizzazione interna e la genuinità dell'elezione alle cariche di partito e della designazione dei candidati; sarebbe infatti contraddittorio per un partito pretendere l'osservanza del metodo democratico nei rapporti con gli altri partiti, quando invece tale metodo viene rinnegato nell'organizzazione interna del partito stesso.

La costituzione consente di vietare l'iscrizione ai partiti politici per alcune categorie di pubblici funzionari, al fine di impedire che essi, nell'esercizio delle loro delicate mansioni, possano essere influenzati dallo spirito di parte. Tale divieto, che potrà estendersi, oltre che alla iscrizione, anche alla partecipazione di fatto all'attività del partito, è stato già disposto per i funzionari ed agenti di pubblica sicurezza (D. lgt. 24 aprile 1945 n. 205) e potrà essere disposto per i magistrati, i militari di carriera, i rappresentanti diplomatici e consolari all'estero (art. 98 cost.).

4. Qualificazione giuridica del partito politico. — Sotto un profilo giuridico, il partito per l'ordinamento giuridico si presenta sotto due principali aspetti (5):

a) come associazione: e cioè come un'unione di persone stabilmente organizzate e giuridicamente vincolate per il perseguimento di un comune scopo politico;

b) come organo: la qualità di organo è da riconoscere al partito politico esclusivamente nella sue veste di gruppo elettorale e nella sua veste di gruppo parlamentare. Infatti l'ordinamento considera come propria dello Stato l'attività di designazione svolta dal gruppo elettorale e dal gruppo parlamentare; tale potestà di designazione è una potestà statale, perchè intesa a fornire i titolari degli organi statali.

5. Il partito come associazione. — Mentre nello Stato a partito unico, il partito politico viene riconosciuto come persona giuridica ed assurge ad ente pubblico ausiliario, nello Stato a

5 Sulla qualificazione dei partiti sotto il profilo strettamente giuridico da ultimo RESCIGNO, Alcune considerazioni sul rapporto partiti-Stato-cittadini, in Scritti Mortati, 955; TORTORELLI, *La funzione dei partiti nello Stato democratico*, in *Dir. e soc.* 1974, 461.

pluralità di partiti, esso si presenta come una associazione non riconosciuta (6), la cui organizzazione interna è regolata dallo statuto e la cui attività di diritto privato è disciplinata dalle norme che il codice civile detta per le associazioni di fatto. In particolare, il partito, difettando, in quanto associazione, della personalità giuridica, ha un'autonomia patrimoniale imperfetta, giacché per le obbligazioni rispondono personalmente i dirigenti, che ne sono anche gli amministratori, qualora il fondo comune costituito da contributi degli iscritti e dagli acquisti a titolo oneroso o gratuito, sia insufficiente a soddisfare i creditori. Sotto il profilo patrimoniale, è però da tener presente che le varie sezioni, federazioni e direzioni hanno amministrazioni separate ed autonome (7). Nel caso di scioglimento, il fondo comune si divide fra gli iscritti attuali del partito nel suo complesso o delle singole unità di esso, mentre invece non si procede a divisione nell'ipotesi di recesso o di espulsione di singoli iscritti.

Nel campo penale, nessuna responsabilità può farsi risalire al partito per il comportamento degli iscritti (per il principio che *societas delinquere nequit*); invece esso può costituirsi parte civile per i danni derivanti dall'azione illecita dei terzi (8).

Oltre che diritti patrimoniali, il partito può vantare diritti ai segni distintivi della propria individualità: al proprio nome, al proprio contrassegno, al proprio vessillo.

6. Il gruppo elettorale. — Per quegli ordinamenti che adottano la proporzionale, il procedimento elettorale si compone di due fasi distinte:

a) designazione: affidata ai gruppi elettorali, dietro ognuno dei quali di regola sta un partito politico;

b) votazione: rimessa al corpo elettorale, il quale vota su liste concorrenti presentate dai gruppi elettorali.

Le liste dei candidati presentate dai gruppi elettorali hanno carattere vincolante, nel senso che l'elettore non può votare per

6 Sulla disciplina attuale delle associazioni non riconosciute, GALGANO, *Associazioni non riconosciute, comitati*, Bologna 1976.

7 Sull'autonomia patrimoniale e processuale delle sezioni e federazioni dei partiti VOLPE-PUTZOLU, *In margine al problema della natura giuridica delle organizzazioni periferiche dei partiti politici*, in *Riv. dir. civ.* 1974, II, 57.

8 Decisioni contrastanti sono state emesse dalla magistratura in ordine all'ammissibilità della costituzione di parte civile dei partiti antifascisti nei processi a gruppi eversivi per il reato di ricostituzione del partito fascista. È stata ammessa, ad esempio, nel processo di Bari (27 dicembre 1977) e negata nel processo di Trento (4 novembre 1977). Sul problema, RICCIOTTI, *Inammissibilità di costituzione di parte civile nei procedimenti aventi per oggetto reati previsti dalla L. 20 giugno 1952 n. 645*, in *Nuovo dir.* 1976, 419.

nominativi diversi da quelli contenuti nelle liste e talora (nell'ipotesi della lista bloccata) in un ordine di preferenza diverso da quello fissato dal gruppo elettorale. Quindi la fase della votazione è complementare a quella della designazione e quanto più estesi sono i poteri attribuiti ai gruppi elettorali per la designazione, tanto più ristretti sono i poteri lasciati al corpo elettorale per la votazione.

La fase di designazione è disciplinata dagli statuti dei partiti, i quali stabiliscono sia i requisiti che debbono avere i candidati (soprattutto una determinata anzianità di iscrizione al partito), sia gli organi che hanno il potere di effettuare le designazioni per le varie specie di elezioni. Tale potere, di regola, non è devoluto ad assemblee di iscritti o di delegati, sibbene ad appositi comitati di dirigenti del partito. La direzione centrale del partito suole inoltre riservarsi il potere di approvazione definitiva delle candidature e di designazione dei candidati per un certo numero di posti che le vengono riservati in ogni lista locale.

Allo scopo di sottrarre la designazione delle candidature alle manipolazioni delle oligarchie dei partiti e renderla, per quanto possibile, aderente alla volontà libera ed effettiva di tutti gli iscritti al partito, alcuni ordinamenti hanno disciplinato la fase di designazione. All'uopo sono stati seguiti tre sistemi:

a) imposizione di certe norme per l'attività di designazione: così in Germania si è disposto che i candidati vengano designati mediante elezione a scrutinio segreto da parte di tutti gli iscritti ovvero di assemblee di delegati; l'efficacia di siffatte norme è però assai limitata, dato che lo Stato non ha la possibilità di imporre coattivamente l'osservanza nell'interno dell'organizzazione del partito; unica possibile sanzione è quella di rigettare la candidatura, quando risulti che non siano state applicate le norme per la designazione;

b) avocazione allo Stato della fase di designazione: tipico è il sistema delle assemblee primarie dirette (*direct primaries*) adottato negli Stati Uniti; secondo tale sistema, la fase di designazione si svolge a spese dello Stato, sotto il controllo di organi statali, nel luogo e nel giorno stabiliti a mezzo di pubblici manifesti e con procedure simili a quelle adottate per le vere e proprie elezioni (9).

9 Negli Stati Uniti vengono adottate due specie di primarie: le aperte (*Open Primaries*), nelle quali ogni cittadino può votare designando i candidati per qualunque partito, senza che sia obbligato a provare la sua appartenenza a tale partito e le chiuse (*Closed Primaries*), in cui l'elettore deve dichiarare e dimostrare di appartenere ad un determinato partito e può designare solo i candidati di tale partito. E' stato adottato di preferenza il sistema delle primarie chiuse, perché le primarie aperte consentono ai partiti avversari di interferire nella designazione, per favorire i candidati più deboli.

L'esperienza pratica ha dimostrato che questo sistema non elimina l'influenza decisiva dei capipartito (*Boss*), aggrava il disagio dei cittadini, che sono costretti a recarsi due volte alle urne, moltiplica le candidature e fomenta le lotte intestine entro i partiti;

c) richiesta di determinati requisiti per i gruppi elettorali: secondo questo sistema, che è adottato dalla maggior parte degli ordinamenti moderni, lo Stato ignora volutamente i partiti, che stanno dietro ai gruppi elettorali presentatori delle liste e si limita a richiedere per questi ultimi determinati requisiti. Questi possono consistere o in un numero minimo di elettori che sottoscrivano la lista o in un numero minimo di voti riportati nelle precedenti elezioni o in un periodo minimo di esistenza legale.

A quest'ultimo sistema si ispira il nostro ordinamento, il quale si limita a disciplinare l'atto conclusivo della fase di designazione e cioè l'atto di presentazione della lista, mentre abbandona agli statuti interni di partiti la regolamentazione del procedimento attraverso il quale il partito forma la sua volontà per la designazione delle candidature (10).

La legge elettorale richiede per la presentazione delle liste elettorali almeno 350 sottoscrizioni di elettori, a meno che non si tratti di partito politico già presente in Parlamento (art. 18 modificato dagli artt. 1 e 2 della L. 23 aprile 1976 n. 123). Inoltre essa riconosce ai partiti ed ai gruppi, il diritto di preferenza nella scelta del contrassegno (art. 14) e fa riferimento «ai rappresentanti del partito o del gruppo» (art. 17). Analogamente, nel procedimento per il referendum viene riconosciuta ai «partiti e gruppi politici rappresentati in Parlamento» la facoltà di designare rappresentanti per assistere alle operazioni di voto e di scrutinio (art. 19 L. 29 maggio 1970 n. 352).

7. Il gruppo parlamentare. — Il gruppo parlamentare è costituito da più parlamentari che si organizzano sotto una comune disciplina, allo scopo di meglio conseguire, attraverso un conforme comportamento, comuni scopi politici (11).

10 Sull'attestazione degli organi di partito in sede di presentazione della lista, RIZZA, *Appunti sulla rilevanza dell'attestazione degli organi centrali di partito in sede di presentazione delle liste*, secondo la L. n. 240 del 1976, in *Foro amm.*, 1978, I, 951.

11 RESCIGNO, *Gruppi parlamentari*, in *Enc. dir.*, XIX, 779; STRAMACCI, *Il presidente di gruppo parlamentare*, in *Studi per Chiarelli*, 4279.

E' stata introdotta il 26 dicembre 1976 una modifica all'art. 14 del regolamento del Senato, secondo cui il Consiglio di presidenza può autorizzare la costituzione di un gruppo parlamentare con meno di 10 senatori, purché essi rappresentino un partito organizzato, che abbiano presentato candidati di almeno 5 regioni.

Il gruppo parlamentare è, di regola, costituito da parlamentari appartenenti allo stesso partito ed eletti su designazione del medesimo. Ma ciò può anche non accadere, perchè si può far parte di un gruppo parlamentare, senza far parte del partito corrispondente e parlamentari eletti sulla lista di un partito possono entrare a far parte del gruppo parlamentare di un partito diverso.

Fino al 1920, i gruppi parlamentari furono completamente ignorati dai regolamenti parlamentari. Ma, in seguito all'introduzione del sistema proporzionale (con cui viene implicitamente attribuita, come si è visto, al partito la qualità di organo nella sua veste di gruppo elettorale), si sentì il bisogno di modificare il regolamento della Camera e, con le modifiche del luglio-agosto 1920, venne riconosciuta l'esistenza e la funzione dei gruppi parlamentari.

I gruppi parlamentari sono oggi riconosciuti come unità organiche del Parlamento, giacché è stato sancito il principio dell'obbligatorietà dell'appartenenza dei parlamentari ad un determinato gruppo parlamentare ed a tale gruppo sono state attribuite funzioni costituzionali.

Le funzioni attribuite al gruppo parlamentare sono, come si è accennato, funzioni di designazione delle commissioni legislative e delle commissioni di inchiesta. La nomina dei componenti delle commissioni avviene automaticamente per il semplice fatto che il gruppo comunica alla Presidenza della Camera le designazioni da esso effettuate. Eccezionalmente è consentito che, per un determinato disegno di legge, il gruppo sostituisca un componente di una commissione con un parlamentare appartenente ad altra commissione, previo avviso motivato al presidente della Camera.

I nuovi regolamenti parlamentari hanno potenziato i gruppi parlamentari. Non solo ai gruppi, per l'esplicazione delle loro funzioni, è assicurata la disponibilità di locali, personale ed attrezzature ed è attribuita la erogazione di contributi in relazione alla loro consistenza numerica (art. 15 reg. Camera, art. 16 reg. Senato), non solo essi partecipano, attraverso la conferenza dei presidenti, alla programmazione dei lavori dell'assemblea (art. 13 reg. Camera, art. 54 reg. Sen.), ma un trattamento preferenziale è riservato ai disegni di legge appoggiati da un gruppo. Per i disegni di legge presentati da più di metà dei componenti del gruppo è infatti stabilito che l'esame in commissione deve iniziarsi non oltre un mese dalla assegnazione; qualora inoltre tutti i presidenti di gruppo aderissero ad un disegno di legge, questo verrebbe iscritto

immediatamente nel calendario dei lavori (art. 76 reg. Cam., art. 79 reg. Sen.).

8. Il finanziamento dei partiti. — Una volta riconosciuti i partiti come organi, sia pure solo nella veste di gruppi elettorali e parlamentari, lo Stato non può disinteressarsi delle fonti dalle quali essi attingono le fonti per il loro funzionamento (12). D'altro lato, le spese sempre crescenti che essi incontrano per la loro organizzazione e per il loro apparato di proselitismo e di propaganda non possono ovviamente essere fronteggiate solo con le esigue quote di iscrizione e ciò ha costretto i partiti a richiedere e pretendere contribuzioni ingenti a enti pubblici e società private; tale fenomeno rivelato da alcuni scandali (Ingic, petrolio, zucchero, fondi neri Montedison) ha gravemente turbato l'opinione pubblica. Ciò ha indotto finalmente il Parlamento ad affrontare il tanto dibattuto problema del finanziamento pubblico dei partiti, sull'esempio di quanto già era avvenuto in altri paesi dell'Europa occidentale.

Secondo la L. 2 maggio 1974 n. 195 (ed. L. Piccoli) (13), che attualmente disciplina il contributo pubblico al finanziamento dei partiti, hanno diritto al finanziamento i partiti che abbiano ottenuto almeno un quoziente circoscrizionale (art. 1 L. n. 195 del 1974, modificata dalla L. 16 gennaio 1978 n. 1) (9). Tale finanziamento è di due diverse specie:

a) finanziamento annuale per il funzionamento (45 miliardi): in considerazione del fatto che il numero dei deputati è il doppio di quello dei senatori, il contributo è ripartito in ragione di due terzi alla Camera dei deputati e un terzo al Senato. Esso è a carico del bilancio della relativa Camera e viene erogato ai gruppi parlamentari, in relazione alla loro consistenza numerica, ma tali gruppi hanno l'obbligo di devolvere ai rispettivi partiti non meno del 95 % delle somme ricevute (15).

12 Sul finanziamento pubblico dei partiti, D'ORAZIO, *Il finanziamento pubblico dei partiti*, in *Dir. e soc.* 1974, 407; STELO, *Il finanziamento dei partiti*, in *Prat. amm.* 1974, 350; Cossutta, *Il finanziamento pubblico dei partiti*, Roma 1974; Messina, *Il finanziamento statale ai partiti politici*, in *Mondo giudiziario* 1974 233.

13 Sulla legge del 1974 sul finanziamento pubblico dei partiti, Bettinelli, *La legge sul finanziamento pubblico dei partiti*, in *Il politico* 1974, 640.

9 La legge originariamente accordava il contributo solo ai partiti a carattere nazionale, che, avendo presentato liste almeno in due terzi dei collegi, avessero ottenuto almeno il 2 per cento dei voti. Ma tale limitazione è caduta con la L. 16 gennaio 1978 n. 1 emanata soprattutto per le pressioni dei partiti di carattere regionale aventi come fine precipuo la tutela di minoranze etniche, onde oggi si richiede solo che il partito abbia ottenuto almeno un quoziente.

15 Difficoltà sono insorte circa la distribuzione dei fondi ai parlamentari dei gruppi misti, in quanto la legge prescrive che i gruppi dovranno versare il 95 per cento delle somme riscosse ai

La singolarità del sistema, consistente nel fatto che, sebbene i veri beneficiari dei contributi siano i partiti, sono però i gruppi parlamentari a ricevere le somme, è stata ufficialmente giustificata in base alla considerazione che il finanziamento spetta solo alle formazioni politiche che abbiano ottenuta una rappresentanza parlamentare; ma in effetti, con tale espediente, si è impedito che potesse trovare applicazione la L. 21 marzo 1958 n. 259, che sottopone al controllo della Corte dei conti il bilancio di tutti gli enti e istituzioni che ricevono contributi in via ordinaria a carico dello Stato (16);

b) finanziamento saltuario per le spese elettorali (15 miliardi): viene erogato dal Presidente della Camera ai segretari dei partiti politici (anche se questi ultimi non appartengano al Parlamento) sulla base dei risultati delle elezioni per il rinnovo della Camera dei deputati (in parte subito dopo, in parte in rate annuali) secondo il seguente criterio: 15% da distribuire in parti eguali a tutti i partiti a carattere nazionale e 85% da distribuire a tutti i partiti in proporzione dei voti ottenuti nelle elezioni per la Camera dei deputati.

Ogni partito deve presentare il bilancio annuale, che indichi eventuali libere contribuzioni superiori al milione; il bilancio è sottoposto al controllo del Presidente della Camera di intesa con il presidente del Senato, i quali si avvalgono di revisori nominati dai presidenti dei gruppi parlamentari (art. 8) (17). Sono vietati i finanziamenti ed i contributi da parte di organi della pubblica amministrazione, da parte di enti pubblici e da parte di società con

partiti (il restante 5 per cento rimane ai gruppi), mentre i parlamentari appartenenti al gruppo misto non sono di regola iscritti a partiti.

Il partito radicale, in coerenza alla sua opposizione alla legge sul finanziamento dei partiti, ha rifiutato di percepire la propria quota, come partito, consentendone però la devoluzione ai singoli parlamentari del gruppo; in ciò è stato però da alcuni autori ravvisata una indebita distrazione di denaro pubblico.

In occasione della scissione del MSI-DN avvenuta nel dicembre 1976 alla vigilia della data di distribuzione della quota annuale, i Presidenti delle due Camere hanno autorizzato, sebbene non prevista dalla legge, la suddivisione del contributo spettante al partito originario in proporzione al numero dei parlamentari rispettivamente aderenti al Movimento sociale e alla Democrazia nazionale.

16 La legge tedesca sul finanziamento dei partiti è stata dichiarata incostituzionale dalla Corte costituzionale di Karlsruhe perchè è stata ritenuta illegittima la forma surrettizia di finanziamento pubblico dei partiti dietro il paravento dei gruppi parlamentari. L'attuale legge tedesca non solo considera come destinatari di contributi i partiti e non i gruppi parlamentari, ma disciplina la vita interna dei partiti ed il modo in cui tali associazioni concorrono democraticamente a determinare l'indirizzo politico nazionale. Il Presidente del Bundestag liquida i contributi sotto forma di rimborso di spese elettorali in ragione di 2,50 marchi per elettore e tale rimborso avviene sotto il controllo della Corte federale dei Conti.

17 Si tratta di un controllo sulla «regolarità» e non già sulla «veridicità» del bilancio, effettuato da revisori designati dagli stessi gruppi parlamentari che debbono essere controllati.

capitale pubblico in proporzione superiore al 20%; le società private potranno finanziare i partiti a condizione di iscrivere la spesa nel proprio bilancio (art. 7) (18).

La legge sul finanziamento dei partiti non detta alcuna norma circa la distribuzione dell'importo ottenuto nell'ambito dell'organizzazione interna di partito; in particolare non viene precisato come tale importo debba essere distribuito fra direzione generale e organizzazioni periferiche e non viene precisato come debba avvenire la ripartizione fra le varie correnti (nei partiti nei quali esistono correnti organizzate) (19) e ciò in omaggio al principio ispiratore della legge, secondo cui doveva essere esclusa ogni disciplina legislativa dell'organizzazione interna di partito; saranno quindi le norme interne di partito che dovranno disciplinare la distribuzione dei fondi nell'ambito dell'organizzazione di partito (20).

9. Divieto di riorganizzazione del partito fascista. — La XII disposizione transitoria della costituzione vieta la «riorganizzazione sotto qualsiasi forma del disciolto partito fascista».

Il fatto che la costituzione abbia consacrato il divieto di ricostituzione del partito fascista, anziché nel corpo del testo costituzionale vero e proprio, nelle norme transitorie e finali e il fatto che la disposizione sopra citata abbia vietato non «un», bensì «il» partito fascista già disciolto, ha indotto una parte della dottrina a ritenere che il costituente non intendesse reprimere qualsiasi forma di fascismo, sibbene solo quel partito che rivestisse i caratteri del fascismo cosiddetto storico, di quel partito cioè che si impose in Italia dal 1922 al 1945.

La legge però che ha dato attuazione alla XII disp. trans, e cioè la L. 20 giugno 1952 n. 645 (c.d. legge Scelba), modificata dagli artt. 6 e seguenti della L. 22 maggio 1975 n. 152 (L. Reale) ha invece interpretato la norma nel senso di vietare tutti quei partiti che, ispirandosi alla ideologia fascista, rinnegassero il metodo

18 La legge stranamente non vieta i contributi stranieri, sebbene in tal senso un emendamento fosse stato proposto dai liberali.

19 Sui delicati problemi che la ripartizione del contributo pone ai parati, COSSUTTA, ERMIMERO, *Problemi aperti dal finanziamento pubblico all'ordinamento interno dei partiti*, in *Rass. parl.* 1976, 137.

20 I contributi dati ai partiti sono stati considerati pignoragli per i debiti contratti dai partiti stessi da Trib. Aquila 4 novembre 1976.

democratico e attentassero con la violenza alle libertà fondamentali garantite dalla costituzione (21).

Il primo problema che si poneva al legislatore era quello di definire l'ideologia fascista, compito arduo dal momento che non esiste concordia in dottrina nella definizione di «fascismo». Ciò spiega come il legislatore del 1952 abbia fatto riferimento soprattutto agli elementi esteriori, in base ai quali tale ideologia può rivelarsi, fra i quali assumono particolare rilevanza i seguenti tre: *a)* perseguimento di finalità antidemocratiche; *b)* esaltazione di esponenti, principi, fatti e metodi propri del partito fascista; *c)* compimento di manifestazioni esteriori di carattere fascista.

La legge Scelba prevede tre differenti fattispecie criminose, di cui due hanno carattere di delitto e una ha carattere di contravvenzione:

a) delitto di riorganizzazione del partito fascista: per integrare gli estremi di tale reato, non è sufficiente la semplice adesione ai principi fascisti, ma occorrono atti rilevanti di «organizzazione», di «direzione» o quanto meno di «partecipazione» alla ricostituzione di un partito che si possa qualificare come fascista (art. 1) (22).

Sono punibili per tale reato, non solo gli organizzatori, promotori e dirigenti, ma anche gli istigatori e i finanziatori;

b) delitto di apologia del fascismo: tale delitto viene considerato come una forma di istigazione indiretta a commettere il reato di ricostituzione, dal momento che colui che lo commette, pur non compiendo atti di organizzazione, dirigenza o promozione, tuttavia esalta i principi del fascismo (razza, dittatura di un capo carismatico, abbattimento delle istituzioni parlamentari) (art. 4) (23);

c) contravvenzione di manifestazione fascista: viene punito con le pene tipiche delle contravvenzioni (ammenda, arresto) colui che compie pubblicamente manifestazioni usuali del disciolto partito fascista (ad es. saluto fascista) (art. 5).

21 Sulla legge Scelba, BARILE e DE SIERVO, *Sanzioni contro il fascismo e il neofascismo*, in *Nss. Dig. it.*, XVI, 540; Id., *Attuazione della costituzione e legislazione antifascista*, in *Giur. cost.* 1975, 3267; RICCIOTTI, *Le sanzioni contro il neofascismo*, in *Crit. pen.* 1975, 212.

Sono state sollevate questioni di incostituzionalità della legge Scelba sotto il profilo della violazione dell'art. 18 (diritto di associazione), dell'art. 21 (diritto di manifestazione del pensiero), dell'art. 49 (diritto di associazione politica), dell'art. 104 (autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario, che sarebbe pregiudicata dall'intervento del potere esecutivo), dell'art. 3 (eguaglianza) e dell'art. 24 (diritto di difesa), ma tutte le eccezioni sono state respinte dalla Corte costituzionale con numerose decisioni (26 gennaio 1957 n. 1, 6 dicembre 1958 n. 74, 19 gennaio 1972 n. 4, 27 febbraio 1973 n. 15, 12 novembre 1974 n. 254).

22 Sul reato di riorganizzazione del partito fascista, CHIAVARO, *Delitto di ricostituzione del partito fascista*, in *Giur. it.* 1975, II, 321; CALVI, *Sul delitto di riorganizzazione del partito fascista*, in *Indice pen.* 1977, 634.

23 La Corte cost. ha ritenuto che il reato di apologia si verifichi solo allorché la esaltazione sia tale da poter condurre alla riorganizzazione del partito fascista.

La competenza a conoscere dei suddetti reati è riservata al Tribunale e si procede sempre con il rito sommario, a meno che non ricorrano le condizioni previste dal codice di proc. pen. per l'applicazione del rito direttissimo (art. 7) (24).

Con la L. Reale sono state inoltre estese agli appartenenti alle associazioni neofasciste le misure di prevenzione di cui alla L. 31 maggio 1965 n. 675 (art. 18).

Ma la legge Scelba non si preoccupa solo di colpire come reati i fatti rilevanti tendenti alla ricostituzione del partito fascista, ma stabilisce altresì la procedura, secondo la quale, una volta accertata la esistenza del partito fascista, deve provvedersi al suo scioglimento.

Qualora con sentenza del giudice ordinario — ma non viene precisato se tale sentenza debba essere passata in autorità di cosa giudicata (25) — risulti accertata la ricostituzione del disciolto partito fascista, spetta al Ministro degli interni, sentito il Consiglio dei ministri, disporre lo scioglimento e la confisca dei beni dell'associazione o del movimento (art. 3). Solo nell'ipotesi straordinaria di necessità e di urgenza (come nell'ipotesi in cui si profilasse imminente un colpo di Stato), il Governo potrebbe prescindere dalla sentenza dichiarativa della magistratura, provvedendo mediante decreto legge, da convertirsi in legge da parte del Parlamento.

La principale difficoltà che presenta l'applicazione della legge Scelba è da individuarsi proprio nel fatto che essa esige dal magistrato investito della cognizione di un reato contemplato nella stessa legge una espressa dichiarazione che l'associazione o il movimento, a cui appartiene l'imputato, sia da considerarsi una riedizione del disciolto partito fascista.

Tale dichiarazione, per la quale sarebbe stato più idoneo l'organo di giurisdizione costituzionale (26), è stata finora pronunciata,

24 Il Trib. di Venezia aveva eccepito la illegittimità costituzionale dell'art. 7 della l. Scelba sotto il profilo che la obbligatorietà del rito sommario costituirebbe una violazione del diritto di difesa, ma l'eccezione è stata respinta con la citata dec. del 12 novembre 1974 n. 254, in base alla considerazione che la scelta fra il rito formale e il rito sommario rientra nella scelta discrezionale del legislatore.

25 È stata presentata un'interrogazione dall'on. Manco per conoscere le ragioni per le quali il movimento «Ordine nuovo» sia stato sciolto con decreto del Ministro Taviani, nonostante che la sentenza del Trib. di Roma che ha ravvisato in esso la ricostituzione del partito fascista non sia definitiva e pertanto non passata in autorità di cosa giudicata. Sul punto Tamiozzo, *Sentenza e provvedimento amministrativo: rapporto, effetti e limiti in relazione all'art. 3 della L. 20 giugno 1952 n. 645*, in *Rass. Avv. Stato* 1975, I, 273.

26 Nella Germania federale, il compito di accertare la costituzionalità dei partiti è affidato alla Corte costituzionale di Karlsruhe, Finora sono stati sciolti il partito socialista del Reich (SRP) e il partito comunista di Germania di ispirazione maoista (KPD).

nonostante le numerose denunce presentate, una sola volta, in relazione al movimento politico di «Ordine nuovo» (27).

Con la L. Reale (L. 22 maggio 1975 n. 152) sull'ordine pubblico sono state inasprite le pene comminate per i reati previsti dalla L. Scelba ed è stato precisato che può ravvisarsi il riorganizzato partito fascista in una associazione, movimento o gruppo di persone non inferiore a cinque, che persegue finalità antidemocratiche proprie del partito fascista.

CAPITOLO VII

IL GABINETTO

1. Il gabinetto in generale. — Con il termine Gabinetto si indica il complesso di tutti quegli organi dell'esecutivo, che sono costituzionalmente responsabili di fronte al Parlamento (1). In esso sono compresi, oltre all'organo collegiale Consiglio dei ministri, anche gli organi individuali, Presidente del Consiglio e ministri, ai quali sono attribuite funzioni di governo proprie, distinte da quelle del Consiglio dei ministri nel suo complesso.

Il nostro ordinamento per la composizione del Gabinetto non si è ispirato nè ad un sistema di assoluta monocraticità, per cui la suprema decisione politica è di competenza del Presidente del Consiglio ed i ministri sono semplici suoi collaboratori, nè ad un sistema di assoluta collegialità, per cui all'esercizio delle funzioni di governo debbono cooperare congiuntamente, a mezzo di deliberazioni collegiali del Consiglio dei ministri, tutti i componenti del Gabinetto, ma ha adottato un sistema misto, giacché, in seno al Gabinetto, alla determinazione dell'indirizzo politico partecipano insieme il Consiglio dei Ministri, il Presidente del Consiglio ed i singoli ministri, ognuno nel settore della propria competenza. Di conseguenza, esistono tre specie di responsabilità politica: la responsabilità collegiale del

27 Il Trib. di Roma, che con sentenza 9 febbraio 1974, aveva ravvisato in Ordine nuovo la reincarnazione del partito fascista, è arrivato ad opposte conclusioni con la sentenza del 25 gennaio 1978.

La Camera dei deputati il 21 maggio 1973 ha concesso l'autorizzazione a procedere contro l'on. Giorgio Almirante del M.S.I. «indiziato» per il reato di ricostituzione del partito fascista; essendo decaduta tale autorizzazione per fine legislatura, essa è stata reiterata il 22 febbraio 1979, ma anche quest'ultima autorizzazione è decaduta per fine anticipata della legislatura.

¹ Sul Gabinetto nell'ordinamento italiano, PALADIN, *Governo italiano*, in *Enc. dir.*, XIX, 675; RISTUCCIA, *L'istituzione governo*, Milano 1977.

Consiglio dei ministri, la responsabilità generale del Presidente del Consiglio e la responsabilità individuale dei singoli ministri.

Principio fondamentale del regime parlamentare è la responsabilità solidale del Gabinetto verso il Parlamento: il Gabinetto nel suo complesso deve godere della fiducia del Parlamento; ove questa fiducia venga meno, tutti i membri del Gabinetto hanno l'obbligo di rassegnare le dimissioni.

2. La formazione del gabinetto. — Dispone l'art. 92 della costituzione che il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio e, su proposta di quest'ultimo, i ministri. Nell'ambito di questa schematica norma costituzionale, la formazione del Gabinetto (2) è regolata da norme di correttezza costituzionale.

Secondo tali norme, la formazione del Gabinetto si svolge secondo un procedimento, nel quale si distingue una fase preparatoria (conferimento dell'incarico all'uomo designato per la formazione del futuro gabinetto), una fase costitutiva (nomina del Presidente del Consiglio e dei ministri) ed una fase integrativa dell'efficacia (voto di fiducia).

Secondo la prassi attualmente osservata, alla formazione del Gabinetto si perviene attraverso le seguenti fasi successive:

a) *Incarico*: apertasi ufficialmente la crisi, in seguito alle dimissioni rassegnate dal Gabinetto nelle mani del Presidente della Repubblica, quest'ultimo inizia le consultazioni, allo scopo di accertare, attraverso opportuni sondaggi, quale sia la persona più idonea per formare il nuovo Gabinetto.

Secondo la prassi attuale, nell'ordine vengono ascoltati i presidenti delle Camere ed i capi dei gruppi parlamentari accompagnati dai segretari dei rispettivi partiti (3).

Qualora, attraverso le consultazioni dirette, non siano risultati sufficientemente chiariti gli orientamenti politici del Parlamento, il Presidente può incaricare una personalità politica (generalmente il Presidente del Senato, che, per la costituzione, è chiamato a sostit-

² ROMANO (A.), *La formazione del Governo*, Palermo 1974.

³ Il cerimoniale delle consultazioni è stato notevolmente snellito dalla riforma attuata nel marzo 1979 dal presidente Pertini, il quale ha abolito le consultazioni degli «ex» (ex Presidenti della Repubblica, ex Presidenti delle Camere tuttora membri del Parlamento).

Secondo la stessa riforma, la consultazione dei partiti avviene non già secondo l'ordine alfabetico, bensì secondo l'ordine crescente della rappresentanza parlamentare.

Nelle consultazioni del marzo 1979 non è stato ricevuto per le consultazioni il segretario del partito radicale Fabre, perché cittadino francese.

tuirlo, nell'ipotesi di supplenza), per compiere un ulteriore sondaggio o missione esplorativa.

Quando le consultazioni si siano concluse, il Presidente della Repubblica conferisce l'incarico per la formazione del governo.

Poiché il nuovo Gabinetto, una volta formatosi, dovrà ottenere il voto di fiducia del Parlamento, la scelta del Capo dello Stato deve cadere su persona che si presume possa godere della fiducia del Parlamento e quindi egli non potrà prescindere dagli orientamenti politici prevalenti nel Parlamento. Ciò non significa affatto che la designazione dell'uomo incaricato di formare il Gabinetto sia praticamente vincolata; è infatti da respingere la tesi secondo cui il Presidente della Repubblica sarebbe obbligato ad affidare l'incarico all'uomo politico designato a maggioranza nel corso delle elezioni ovvero al capo della maggioranza parlamentare delineatasi in seguito alla votazione che provocò la crisi ovvero infine, nel caso in cui la crisi si sia aperta in seguito a nuove elezioni, al capo del partito che abbia raggiunto la maggioranza relativa nella competizione elettorale.

Il Presidente della Repubblica può incaricare anche una personalità che non sia stata affatto designata nel corso delle consultazioni, che non sia iscritta ad un partito e perfino che non appartenga al Parlamento (4). Inoltre si tenga presente che, qualora si abbia una pluralità di partiti in Parlamento, non esiste una sola maggioranza parlamentare, ma più maggioranze e precisamente tante, quante sono le possibili combinazioni di alleanza fra partiti affini e quindi la scelta di una personalità è indicativa, anche se non vincolativa, della scelta di una coalizione parlamentare (5).

Il Presidente della Repubblica può anche prefissare all'uomo incaricato per la formazione del Gabinetto un limite massimo di tempo, trascorso il quale egli decadrà dall'incarico, qualora non

⁴ Un'ipotesi di incarico al di fuori della designazione dei partiti si verificò nell'agosto 1953, quando il Capo dello Stato, per uscire dal grave IMPASSE che si era creato in seguito al fallimento di vari tentativi di formazione del governo, affidò l'incarico all'on. Pella per la formazione di un governo provvisorio a carattere amministrativo. Non sarebbe invece per il nostro ordinamento ammissibile la nomina di un governo di affari senza investitura delle Camere, come è avvenuto talora sotto lo statuto albertino (gabinetto Manabrea nel 1867, gabinetto Pelloux nel 1898). Anche in occasione della crisi dell'aprile 1960, il governo Tambroni venne qualificato «amministrativo ed a termine». Governi «amministrativi» o di «attesa» sono stati quelli presieduti dall'on. Leone (luglio 1963 e luglio 1965).

⁵ Alcuni statuti di partito (ad esempio, quello della DC) stabiliscono la incompatibilità fra incarichi di partito e incarichi di governo. Secondo invece la proposta avanzata dall'on. La Malfa e condivisa anche dall'on. Fanfani, dovrebbe essere assicurata la partecipazione al governo di tutti i segretari dei partiti partecipanti alla coalizione, secondo l'esempio del governo di gabinetto inglese, in cui il PREMIER è anche capo del partito di maggioranza.

venga accordata una proroga, ma non potrà imporre al medesimo limiti di programma e di struttura (6).

L'incarico per la formazione del nuovo governo non dà luogo ad una delegazione da parte del Capo dello Stato del suo potere di risoluzione della crisi; nè può considerarsi una nomina condizionata o limitata, ma costituisce un atto di designazione, da cui deriva per il designato il potere di compiere la sua scelta politica per la composizione del nuovo governo e per il Presidente della Repubblica il dovere di far luogo alla nomina del designato, allorché il tentativo di formare un governo poggiato su una adeguata base parlamentare abbia avuto successo.

b) *Designazione dei ministri*: l'uomo politico, che ha ricevuto l'incarico per la formazione del nuovo Gabinetto, deve designare i nominativi dei ministri, che entreranno a far parte del ministero. Dispone infatti l'art. 92 che i ministri sono nominati « su proposta del Presidente del Consiglio». Teoricamente la scelta dei ministri è pienamente libera, perchè non sono richiesti particolari requisiti per la nomina a ministro, fatta eccezione del godimento dei diritti civili e politici e quindi possono essere nominati ministri persone che non siano membri del Parlamento. Praticamente però, poiché il costituendo Gabinetto dovrà riscuotere la fiducia della maggioranza parlamentare, il futuro Presidente del Consiglio dovrà necessariamente tener conto delle designazioni del partito o dei partiti che sosterranno il Gabinetto.

Poiché, nel sistema pluripartitico esistente in Italia, nessun partito ha la maggioranza assoluta, bisogna fare ricorso alle così dette «coalizioni di governo» e, poiché le ideologie dei partiti partecipanti alla coalizione non sono omogenee, si rendono necessarie trattative per concordare la piattaforma programmatica e la distribuzione dei portafogli (7). Si è ormai introdotta la prassi, secondo cui l'uomo incaricato della formazione del Gabinetto, in seguito ai negoziati con i vari partiti, stabilisce quanti e quali dicasteri vanno attribuiti ad ogni partito ed invita i gruppi parlamentari a fare la designazione per i titolari dei portafogli, che mette a loro disposizione.

⁶ Con la presidenza Leone si è ritornati alla prassi più corretta di non porre limiti di formula e di struttura all'atto di conferimento dell'incarico; nel periodo della presidenza di Saragat invece l'incarico era stato limitato «nell'ambito della formula del centrosinistra». In occasione dell'incarico conferito dal Presidente Pertini nel marzo 1979, sono stati convocati al Quirinale, oltre al Presidente Andreotti, gli onn. Saragat e La Malfa, per sottolineare che ai due LEADERS di partiti sarebbe stata attribuita la carica di vice-presidente.

⁷ Sui governi di coalizione, PAPPALARDO, *Partiti e governi di coalizione*, MILANO 1978; CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei Ministri*, Milano 1975.

I gruppi parlamentari, a loro volta, debbono tener conto nel dosaggio degli incarichi ministeriali della forza delle correnti e, per soddisfare le aspirazioni dei molteplici gruppi, si ricorre all'espedito di creare nuovi ministeri o di nominare ministri senza portafogli o di moltiplicare il numero dei sottosegretari.

Nella scelta dei ministri, il futuro Presidente dovrà anche tener conto del fatto che, nell'ordinamento costituzionale attuale, a differenza di quello precedente, la responsabilità politica del Gabinetto verso il Senato è del tutto pari a quella verso la Camera dei deputati e che quindi potrebbe verificarsi l'ipotesi, ignota per il passato, di un Gabinetto rovesciato da un voto di sfiducia del Senato; pertanto curerà, nella distribuzione dei portafogli, che una parte di essi vada ai senatori. Inoltre cercherà, per quanto possibile, di chiamare al ministero uomini tratti dalle varie parti d'Italia, in modo che siano equamente rappresentate le varie regioni.

Nell'ipotesi che egli fallisca nel compito della formazione del Gabinetto, rassegnerà l'incarico nelle mani del Presidente della Repubblica che, dopo ulteriori consultazioni, affiderà l'incarico ad alti a personalità politica.

c) *Decreto di nomina*: quando la lista dei componenti il Gabinetto è completa, essa viene sottoposta al Presidente della Repubblica, perchè emetta i decreti di nomina. Il Presidente della Repubblica teoricamente potrebbe rifiutarsi di nominare un ministro proposto ed invitare il Presidente del Consiglio a fargli nuove designazioni, ma non potrà imporre persona a lui non gradita, perchè l'art. 92 cpv. espressamente statuisce che il Capo dello Stato nomina i ministri «su proposta» del Presidente del Consiglio.

Con lo stesso decreto di nomina vengono accettate le dimissioni del precedente Gabinetto.

d) *Giuramento*: il Presidente del Consiglio ed i ministri, prima di assumere le funzioni, debbono prestare giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica. Il giuramento, che è stato abolito per i membri del Parlamento, è stato invece mantenuto per i membri del Gabinetto. La prestazione del giuramento costituisce una *condicio sine qua non* per l'inizio dell'attività ministeriale. Secondo una prassi costantemente applicata, i ministri ricevono le consegne dai predecessori ed assumono le funzioni, tosto che abbiano prestato giuramento.

e) *Voto di fiducia*: entro dieci giorni dalla data in cui sono stati emessi i decreti di nomina, il Gabinetto si presenta alle Camere per ottenere la fiducia (art. 94, 2° cpv.) (8).

La presentazione ad ognuna delle due Camere ha luogo lo stesso giorno o almeno a breve intervallo di tempo. La seduta si apre con le così dette dichiarazioni del governo e cioè con l'esposizione da parte del Presidente del Consiglio del programma che informerà l'azione governativa (9). La discussione politica sulle dichiarazioni del Governo si chiude con la votazione per la fiducia.

La costituzione italiana non si limita a sancire l'obbligo della votazione per la fiducia, ma esige altresì che la mozione, con la quale le Camere accordano la fiducia, venga motivata (10).

Occorre inoltre che la mozione sia votata per appello nominale, di guisa che ogni parlamentare assuma la responsabilità del proprio voto (11).

Circa la relazione giuridica intercorrente fra il decreto di nomina presidenziale ed il successivo voto di fiducia delle Camere, appare preferibile la tesi, secondo cui il Gabinetto può considerarsi costituzionalmente formato fin dal momento del decreto di nomina, sia pure sotto la condizione risolutiva del diniego di fiducia da parte delle Camere.

Tuttavia il Gabinetto neo nominato, finché non ottenga la fiducia da parte delle Camere, dovrebbe astenersi dal compiere atti di spiccato indirizzo politico, che possano mettere in giuoco la sua responsabilità parlamentare.

3. La responsabilità politica del Gabinetto. — Poiché alla determinazione dell'indirizzo politico in seno al Gabinetto concorrono, oltre al Consiglio dei ministri, anche il Presidente del Consiglio ed i singoli ministri, esistono per il nostro ordinamento tre diverse specie di responsabilità politica:

⁸ È consuetudine che i governi si presentino al Parlamento per il voto di fiducia, alternando il Senato e la Camera. Così, ad esempio, essendosi il governo Rumor presentato prima alla Camera, il successivo governo Moro si è presentato prima al Senato.

⁹ Sui programmi governativi, ARMAROLI, *I programmi dei governi repubblicani dal 1948 al 1978*, Roma 1978.

¹⁰ Finora peraltro, nonostante l'obbligo della motivazione sancito dall'art. 94 capv., si è continuato ad accordare la fiducia al Gabinetto con la rituale formula: «La Camera, udite le dichiarazioni del Governo, le approva e passa all'ordine del giorno», formula che contiene una motivazione in bianco.

¹¹ Il Gabinetto, che non ha ottenuto il voto di fiducia in una Camera, non è tenuto a provocare un voto anche nella seconda. Tale tesi trova conferma anche nella prassi: nel luglio 1953 e nel gennaio 1954 non si è ritenuto necessario che i gabinetti De Gasperi e Fanfani battuti alla Camera si presentassero anche al Senato.

Anche il Governo Andreotti battuto al Senato nel marzo 1979 non si è presentato alla Camera.

a) *responsabilità collegiale*: deriva dal fatto che il programma governativo generale è determinato collegialmente dal Consiglio dei ministri; per tale programma tutti i componenti del Consiglio sono solidalmente responsabili; dalla responsabilità solidale del Consiglio deriva l'obbligo per tutti i suoi membri di sostenere in Parlamento e fuori del Parlamento i provvedimenti deliberati, anche se essi in seno al Consiglio hanno manifestato il loro dissenso (12) e l'obbligo di presentare simultaneamente le dimissioni, allorché un voto di sfiducia del Parlamento sia determinato da un atto che impegna la responsabilità dell'intero Consiglio;

b) *responsabilità individuale*: il principio della responsabilità individuale dei ministri per gli atti del loro dicastero (art. 95 capv.) è nella prassi: nel luglio 1953 e nel gennaio 1954 non si è ritenuto necessario che i gabinetti De Gasperi e Fanfani battuti alla Camera si presentassero anche al Senato.

una conseguenza del fatto che l'intero collegio non può essere chiamato a rispondere per gli errori e le deficienze, di cui si fosse reso colpevole il ministro nel campo di propria competenza. Sarà quindi possibile un voto di sfiducia individuale contro il singolo ministro (voto di censura); esso non è previsto dalla costituzione, ma discende dalla logica del sistema, che impone che là dove esiste una responsabilità a carico di un organo, sia dato modo di farla concretamente valere (13).

Oltre ad una responsabilità individuale dei ministri nei confronti del Parlamento, esiste una responsabilità individuale del ministro verso il Presidente del Consiglio; anche questa responsabilità non è consacrata nella costituzione, ma sussiste egualmente per il fatto che i ministri debbono in realtà la loro nomina al Presidente del Consiglio, il quale sceglie i propri collaboratori e quindi esercita su di essi un controllo primario. Ciò spiega la prassi, secondo cui il ministro, che intende uscire dalla compagine ministeriale, rimette il proprio portafogli nelle mani del Presidente del Consiglio, anziché in quelle del Presidente della Repubblica. Ciò spiega altresì come il Presidente del Consiglio, il quale non abbia più fiducia nel ministro

¹² Per i governi del centrosinistra, si è assistito spesso a critiche all'indirizzo politico del Gabinetto espressi da ministri che ne facevano parte. In Francia, nel maggio 1973, il ministro Servan Schreiber è stato bruscamente licenziato per avere espresso opinioni in tema di politica atomica non convergenti con quelle del governo di cui faceva parte.

¹³ Una vera e propria mozione di censura veniva presentata nel 1972 dal Partito repubblicano contro il Ministro on. Gioia per non avere interpellato i partiti della coalizione sulla soluzione della televisione via cavo. Ma il Governo Andreotti ha ritenuto opportuno manifestare la propria solidarietà nei confronti del ministro, rassegnando le dimissioni. Nell'estate 1977, in seguito alle vivaci critiche che erano state mosse al ministro Lattanzio per la fuga di Kappler, si è proceduto ad una rimpasto, con il quale il ministro contestato veniva preposto ad altro dicastero.

ovvero creda di poterlo vantaggiosamente sostituire, ha la facoltà di invitarlo a dimettersi, procedendo quindi al rimpasto del Gabinetto;

c) responsabilità generale del Presidente: il principio dell'accentramento della responsabilità nel Presidente del Consiglio (consacrato all'art. 95, 1° comma) discende come logica conseguenza del fatto che il Presidente ha il compito di dirigere «la politica generale del Governo» e di mantenere l'unità di indirizzo politico dei vari ministri. Da tale principio consegue che le dimissioni del Presidente del Consiglio comportano automaticamente le dimissioni di tutti gli altri membri del Gabinetto.

4. Il Presidente del Consiglio. — Il Presidente del Consiglio, nell'attuale ordinamento italiano, non è più un «*primus inter pares*», come nel sistema parlamentare classico, perchè ad esso vengono riconosciute dalla costituzione funzioni di direzione e di vigilanza sull'opera dei ministri; ma non è neanche in quella posizione di assoluta preminenza che l'ordinamento fascista riconosceva al Capo del Governo, perchè l'indirizzo politico generale del Gabinetto non è determinato monocraticamente dal solo Presidente, ma collegialmente dal Consiglio dei ministri. Quindi, pur essendo esclusa una subordinazione gerarchica dei ministri rispetto al Presidente del Consiglio, si è a quest'ultimo riconosciuta una effettiva preminenza in confronto ai colleghi del Gabinetto (14).

Il Presidente del Consiglio, secondo l'art. 95, esplica le seguenti funzioni costituzionali:

a) *dirige la politica generale del Gabinetto*: è questa una conseguenza del fatto che il Presidente del Consiglio, all'atto della formazione del nuovo Gabinetto, fissa alcune linee direttive generali e pone come condizione o premessa per la scelta dei suoi collaboratori l'adesione a tali linee generali;

b) *mantiene l'unità di indirizzo di tutti i dicasteri*: è compito del Presidente eliminare le divergenze e gli sfasamenti, che si manifestassero nell'azione dei ministri. All'uopo, è prassi che il Presidente riceva preventiva comunicazione, oltre che dei provvedimenti che ciascun ministro intenda sottoporre al Consiglio dei ministri, delle iniziative, delle pubbliche dichiarazioni e degli altri atti dei ministri, che impegnino la politica generale del governo e, qualora ritenga che una iniziativa o un atto contrastino con la politica generale del Gabinetto, può invitare il ministro a sospenderli e deferirne l'esame

¹⁴ Sulle funzioni del Presidente del Consiglio, DI PASSIO, *Le funzioni amministrative del Presidente del Consiglio dei ministri*, in *Riv. trim. sc. amm.* 1977, 222.

al Consiglio dei ministri. Quando fra due ministri si determini un dissenso di carattere politico, che non si possa o non si voglia comporre in seno al Consiglio dei ministri, la decisione del conflitto è rimessa al Presidente; qualora un ministro non voglia uniformarsi ad essa, non gli rimane che rassegnare le dimissioni;

c) *promuove l'attività dei ministri*: il Presidente deve vigilare perchè l'indirizzo politico collegialmente determinato venga realizzato nei vari settori e quindi può richiedere ai ministri informazioni sull'andamento degli affari di rispettiva competenza e sollecitare i provvedimenti di concreta attuazione delle deliberazioni del Consiglio dei ministri, rientranti nella competenza di ciascun ministro (15);

d) *controfirma gli atti presidenziali di maggiore importanza*: gli atti del Presidente della Repubblica debbono essere controfirmati dai ministri proponenti; tuttavia, per gli atti legislativi e per quelli di maggiore importanza (che saranno indicati da una legge ordinaria) si richiede altresì la controfirma del Presidente del Consiglio. È quest'ultimo inoltre che, nei rapporti con il Presidente della Repubblica e col Parlamento, rappresenta l'intero Gabinetto.

Il Presidente del Consiglio non assume di regola la titolarità di un ministero; in linea eccezionale può, *ad interim*, assumere la direzione di qualche dicastero (16). È posta alle dipendenze del Presidente la Presidenza del Consiglio, la quale, per la mole delle funzioni che da essa vengono disimpegnate e per il numero degli uffici che ne dipendono, ha oggi assunto i caratteri di un vero e proprio ministero, comprendente diversi uffici e servizi (17).

Secondo la prassi, entrano a far parte del Gabinetto uno o più Vicepresidenti del Consiglio. La carica di Vicepresidente non è prevista dalle nostre leggi costituzionali; essa viene conferita ad alcune spiccate personalità politiche (in genere ai *leaders* dei principali partiti che entrano a far parte della compagine ministeriale), allo scopo di conferire ad essi una posizione di preminenza formale rispetto agli altri ministri. Dal punto di vista strettamente giuridico,

¹⁵ In occasione della formazione del terzo governo Moro e del quinto governo Rumor, il Presidente del Consiglio, con apposita circolare, ha richiamato i membri del governo al dovere della collegialità.

¹⁶ Così, ad esempio, in seguito al ritiro del partito repubblicano dalla compagine governativa, il Presidente del Consiglio Colombo ha assunto l'*interim* della Giustizia lasciato dall'on. Reale; analogamente in seguito alla elezione dell'on. Piccoli alla carica di presidente del gruppo parlamentare democristiano alla Camera, il Presidente Andreotti ha assunto l'*INTERIM* del ministero delle partecipazioni statali.

¹⁷ Sulla Presidenza del Consiglio, Di PASSIO, *La struttura della Presidenza del Consiglio dei ministri*, in *Riv. trim. sc. amm.* 1976, 606; Id., *Gli organi della Presidenza del Consiglio dei ministri*, ivi 1978, 71.

la loro posizione costituzionale è da equipararsi a quella di ministri senza portafogli; essi sostituiscono il Presidente del consiglio assente o impedito, anche senza sua espressa delegazione.

Al Presidente del Consiglio compete il trattamento economico complessivo previsto per il primo grado della gerarchia statale (primo presidente della Cassazione), maggiorato del 50% (L. 8 aprile 1952 n. 212) (18).

5. I ministri. — I ministri sono, al tempo stesso, organi amministrativi, in quanto capi gerarchici del loro dicastero ed organi di governo, in quanto partecipano, sia individualmente che collegialmente, alla determinazione dell'indirizzo politico del Gabinetto (19).

Le due suddette qualità del ministro possono anche scindersi nel senso che un ministro può essere membro del Consiglio dei ministri, senza essere, al tempo stesso, capo di uno specifico dicastero; si ha allora la figura del ministro senza portafogli. La prassi della nomina di ministri senza attribuzione di portafogli non trova riscontro in alcuna norma della costituzione, ma non per questo è da ritenersi contraria alla costituzione stessa. Generalmente si fa luogo a tale nomina per ampliare la base parlamentare del Gabinetto.

Un ministro, titolare di un dicastero, può reggere temporaneamente un altro ministero, assumendone ad interim la direzione. Eccezionalmente può aversi anche il cumulo in via permanente di due ministeri nelle mani dello stesso ministro.

Al ministro compete il trattamento economico complessivo previsto per il primo grado della gerarchia statale (primo presidente della Cassazione) (L. 8 aprile 1952 n. 212).

¹⁸ Poiché il decreto delegato sulla dirigenza statale (art. 50 D.P.R. 30 giugno 1972 n. 748) fissa il nuovo principio della omnicomprensività nello stipendio di ogni voce retributiva a carico dello Stato, il presidente del Consiglio, i ministri e i sottosegretari, che siano parlamentari, debbono optare fra l'indennità ministeriale e quella parlamentare (cfr. in tal senso la nota ufficiosa della Presidenza del Consiglio del 17 novembre 1972 e le dichiarazioni del sottosegretario al Tesoro on. Fabbri alla Commissione bilancio del Senato il 15 gennaio 1975).

Poiché quello che viene attribuito al Presidente del Consiglio e ai ministri non è uno stipendio, bensì una indennità, l'emolumento non dovrebbe essere pensionabile. Invece la L. n. 212 del 1952, in conformità del resto ad un orientamento anteriore, ne ha sancito la pensionabilità.

¹⁹ GATTA, *Ministeri e ministri*, in *Noss. Dig. It.*, X, 720; CARLASSARE, *Ministeri (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, XXVI, 467; CIAURRO, *Ministro*, IVI, 511. I membri del governo possono essere scelti anche fra coloro che non appartengono al Parlamento (ad es., Merzagora venne nominato ministro del terzo Governo De Gasperi, pur non essendo stato eletto al Parlamento, Ossola e Prodi non investiti di mandato parlamentare entrarono a far parte del IV governo Andreotti). Ma generalmente si è investiti di uffici governativi solo in funzione dell'appartenenza al gruppo parlamentare di un partito che appoggia il Governo (di regola, dopo che sia trascorsa almeno una legislatura). In Francia al contrario esiste la incompatibilità fra la carica di parlamentare e quella di membro del Governo.

6. Il numero dei ministeri. — Per la determinazione del numero e delle attribuzioni dei ministeri, due sono i sistemi che possono essere adottati: fissazione a mezzo di legge o fissazione a mezzo di decreto, secondo che la potestà relativa venga affidata al potere legislativo ovvero al potere esecutivo.

Entrambi i sistemi hanno i loro pregi ed i loro difetti: la fissazione per decreto, dando all'esecutivo la facoltà di variare il numero dei dicasteri, facilita la soluzione delle crisi, perchè il numero dei portafogli potrà essere liberamente determinato in relazione alle mutevoli esigenze dei negoziati; d'altro lato, il sistema della determinazione per legge garantisce meglio la stabilità dell'organizzazione amministrativa, che, per l'opposto sistema, è abbandonata in balia delle fluttuazioni politiche.

La nostra legislazione ha oscillato fra i due opposti sistemi: la legge del 1888 adottava il sistema della fissazione per legge; nel 1925 si ritornò al sistema della fissazione per decreto. La nuova costituzione infine ha ripristinato il sistema della fissazione per legge, proclamando il principio che «la legge determina il numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei ministeri» (art. 95, ult. capv.). Finora però una legge organica sul numero ed attribuzioni dei ministeri non è stata emanata (20).

7. Il Consiglio dei ministri. — La competenza del Consiglio dei ministri è ancora oggi sostanzialmente regolata dal R.D. 14 nov. 1901 n. 466 (Zanardelli). Tale decreto enumera una serie di oggetti da sottoporre alla deliberazione del Consiglio dei ministri. Fra tali oggetti, meritano particolare menzione: tutte le questioni di carattere spiccatamente politico («questioni di ordine pubblico e di alta amministrazione»), i disegni di legge da presentarsi al Parlamento, le proposte di trattati, i prelevamenti dal fondo di riserva, i regolamenti, i conflitti (giuridici) di competenza fra i diversi ministeri, le richieste di registrazioni con riserva alla Corte dei Conti, le nomine ad alcune alte cariche. Inoltre il Presidente del

²⁰ Il numero dei ministeri è attualmente quello di 21 e cioè tre in più rispetto a quelli risultanti dal progetto Paratore (Sen. doc. n. 366 del 6 febbraio 1964), con cui si voleva riordinare la materia. L'ultimo ad essere costituito è stato quello dei «Beni culturali e ambiente», che, con provvedimento di dubbia costituzionalità, è stato costituito provvisoriamente per decreto legge (D.L. 14 dicembre 1974 n. 657); tuttavia il decreto legge è stato poi convertito con modificazioni nella L. 29 gennaio 1975 n. 5, su cui DALLARI, *Sull'organizzazione del Ministero per i beni culturali ed ambientali*, in *Foro amm.* 1976, I, 3166.

Sarebbe necessario ridimensionare la struttura burocratica di alcuni ministeri (lavori pubblici, turismo, sanità), le cui funzioni sono state in gran parte trasferite alle regioni; si è assistito invece al fenomeno inverso di creazione di nuove direzioni generali.

Consiglio ha la facoltà di sottoporre all'approvazione del Consiglio anche oggetti diversi da quelli elencati nel decreto del 1901 (art. 4).

È il Presidente del Consiglio che convoca il Consiglio dei ministri, ne dirige la discussione, ne determina l'ordine del giorno e conserva il registro delle deliberazioni. Le funzioni di segretario del Consiglio dei ministri sono disimpegnate dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio.

Nei Gabinetti di coalizione, accanto al Consiglio dei ministri, si è talora creato un organo non previsto dalla costituzione e di dubbia costituzionalità, il Comitato di maggioranza (detto anche Direttorio), costituito dai segretari dei partiti partecipanti alla coalizione e presieduto dal Presidente del Consiglio; tale organo, che finisce col sovrapporsi al Consiglio dei ministri, avrebbe il compito di amalgamare le contrastanti direttive promananti dai vari gruppi politici che appoggiano il Gabinetto (21).

Per conseguire un maggiore coordinamento dell'attività governativa in determinati settori vengono costituiti i Comitati interministeriali (22). Fra di essi meritano particolare menzione, il Comitato interministeriale per la programmazione economica (C.I.P.E.), il Comitato interministeriale dei prezzi (C.I.P.), il Comitato interministeriale per il credito (C.I.R.) e il Comitato interministeriale per la politica industriale (C.I.P.I.). Essi sono presieduti dal Presidente del Consiglio, comprendono, oltre ai ministri, anche funzionari tecnici e disimpegnano (coadiuvati da segreterie permanenti) anche funzioni amministrative.

8. I sottosegretari di Stato. — I sottosegretari di Stato (23) vengono nominati dal Capo dello Stato su proposta del Presidente del Consiglio, previa deliberazione del Consiglio dei ministri. Quindi la nomina dei sottosegretari avviene dopo la formazione del Gabinetto; anzi, di regola, il primo atto del nuovo Consiglio dei ministri è la designazione dei sottosegretari. Tuttavia la distribuzione dei sottosegretariati forma oggetto di negoziati nel corso della formazione del Gabinetto e, come per i ministeri, è invalsa la prassi di attribuire ad ogni partito partecipante alla coalizione un

²¹ La proposta del «direttorio», costituito dai segretari di tutti i partiti partecipanti alla coalizione governativa, avanzata dal partito repubblicano nel 1972 e poi costantemente sostenuta, in occasione di tutte le successive crisi, ha incontrato forti opposizioni.

²² Sui Comitati interministeriali, BACHELET, *Comitati interministeriali*, in *Enc. dir.*, VII, 763.

²³ Sui sottosegretari di Stato, CUOCOLO, *Sottosegretari di Stato*, in *Nss. Dig. it.*, XVII, 1014.

certo numero di sottosegretariati, che vengono coperti da titolari designati dal partito stesso (24).

L'istituzione dei sottosegretari è di origine inglese; essa si ricollega alla norma del diritto costituzionale inglese, secondo cui il ministro ha accesso solo nella Camera alla quale appartiene; pertanto il sottosegretario aveva il compito di rappresentare il ministro in quella delle due Camere (di solito quella dei *Lords*), cui esso fosse estraneo.

La posizione dei sottosegretari non è disciplinata dalla costituzione, che li ignora, bensì da disposizioni anteriori alla costituzione, che, non essendo in contrasto con quest'ultima, debbono considerarsi ancora vigenti.

I sottosegretari furono istituiti per la prima volta con la L. 12 febbraio 1888, n. 5195, la quale stabilì che ciascun ministero dovesse avere un solo sottosegretario con la funzione di sostenere gli atti e le proposte del ministero in Parlamento. L'art. 2 della stessa legge aggiungeva che i sottosegretari coadiuvano il ministro ed esercitano le attribuzioni ad essi delegate da quest'ultimo. Il regolamento emanato lo stesso anno (R.D. 1° marzo 1888 n. 5247) abolì i segretari generali dei ministeri (che costituivano organi di coordinamento delle direzioni generali e di collegamento con il Ministro e che ormai sopravvivono solo in qualche ministero, come quello degli Esteri), facendo salva la facoltà di ogni ministro di determinare le attribuzioni del proprio sottosegretario mediante decreto, sentito il Consiglio dei ministri. A criteri più restrittivi si è ispirato l'art. 2 del R.D.L. 10 luglio 1924, emanato in periodo fascista, secondo cui «i sottosegretari non hanno attribuzioni proprie ed esercitano nel loro dicastero le attribuzioni che loro vengono delegate dal Ministro».

Attualmente il sottosegretario esplica le seguenti funzioni:

a)coadiuva il ministro: nella esplicazione delle sue funzioni di carattere amministrativo;

b)rappresenta il ministro: in caso di assenza o di impedimento, per gli affari di carattere amministrativo che rivestono particolare urgenza;

²⁴ Poiché la determinazione del numero dei sottosegretari non è fissata per legge, il numero dei sottosegretari tende a moltiplicarsi (nel ministero Cossiga è stato raggiunto il numero di 54 sottosegretari). Si è introdotto addirittura l'uso di attribuire sottosegretari a ministri senza portafoglio e senza incarichi precisi (ad es. sottosegretario al Ministro per i rapporti con il Parlamento).

c) sostiene in Parlamento la discussione degli atti e progetti del Ministero: è il sottosegretario che risponde, di regola, alle interrogazioni;

d) esercita le attribuzioni delegategli dal ministro: la delegazione talora è implicita nella stessa nomina (Sottosegretario alle pensioni di guerra); più spesso è contenuta in un decreto a parte, al quale dovrebbe darsi una sufficiente pubblicità, allo scopo di eliminare dubbi circa la competenza.

I sottosegretari prestano giuramento nelle mani del Presidente del Consiglio. Non partecipano alle sedute del Consiglio dei ministri (fatta eccezione per il Sottosegretario alla Presidenza). Hanno ingresso alle Camere, anche se non ne facciano parte.

Al sottosegretario compete il trattamento economico complessivo previsto per il grado 2° della gerarchia statale (procuratore generale della Corte di Cassazione) (L. 8 aprile 1952 n. 212).

9. La crisi ed il rimpasto. — Si apre la crisi quando il Gabinetto abbia perduto la fiducia della maggioranza parlamentare ovvero non sia comunque più in grado di funzionare efficientemente. Più precisamente possono aversi tre specie di crisi (25):

a) *crisi parlamentari*: sono quelle che trovano la loro ragione in un voto di sfiducia di una delle Camere ovvero nella convinzione del Gabinetto di avere perduto la fiducia della maggioranza parlamentare;

b) *crisi extra-parlamentari*: trovano la loro causa o in un evento accidentale che paralizzi il funzionamento del Gabinetto (morte o grave malattia del Presidente del Consiglio) o in un dissenso insorto fra il Presidente della Repubblica ed il Gabinetto (ipotesi questa assai rara, in quanto il Presidente della Repubblica non è in grado di imporre una propria politica personale) ovvero in un grave disaccordo fra i membri del Gabinetto; inoltre per prassi il Governo si dimette in seguito al rinnovo delle Camere o alla elezione del nuovo Presidente della Repubblica (26);

²⁵ Sulle crisi di governo, GALIZIA, *Crisi di governo*, in *Enc. dir.* XI, 367.

²⁶ Per prassi il gabinetto rassegna le dimissioni in seguito ad elezioni generali, anche se i rapporti di forza fra i vari gruppi siano rimasti sostanzialmente immutati. Hanno infatti rassegnato le dimissioni De Gasperi nel 1946, 1948, 1953, Scelba nel 1955, Zoli nel 1958, Fanfani nel 1963, Moro nel 1968, Andreotti nel 1972, nel 1975 e nel 1979.

Per norma di correttezza costituzionale le dimissioni rassegnate dal Governo in seguito all'elezione del nuovo Presidente della Repubblica, vengono respinte. Per il diritto costituzionale tedesco, VIVALDI, *La Corte costituzionale tedesca e le dimissioni del Capo del governo al rinnovo delle Camere*, in *Foro it.* 1972, IV, 8.

c) *crisi pseudo-parlamentari*: trovano la loro origine nella dinamica dei gruppi parlamentari. Possono verificarsi o perchè un gruppo che appoggia il Gabinetto decida di ritirarsi dalla coalizione governativa ovvero perchè gli esponenti del gruppo in seno al Gabinetto non riscuotono più la fiducia del gruppo stesso, il quale tuttavia preferisce evitare la presentazione di una mozione di sfiducia, che lo danneggerebbe innanzi all'opinione pubblica (27).

La crisi si risolve mediante le dimissioni del Gabinetto e la formazione di un nuovo Gabinetto, secondo il procedimento precedentemente illustrato.

Diverso dalla crisi è il rimpasto, che si ha quando, fermo rimanendo il rapporto di fiducia fra Gabinetto e maggioranza parlamentare, si vogliono risolvere problemi di struttura circoscritti nell'ambito del Gabinetto stesso. Il rimpasto si opera soprattutto per sostituire un ministro che non goda più la fiducia del Presidente del Consiglio o di un gruppo di maggioranza o sul quale si ritiene opportuno fare ricadere la responsabilità di un insuccesso governativo («si getta a mare il ministro»).

Per operare il rimpasto, non si richiede la macchinosa procedura della formazione del Gabinetto, essendo sufficiente che il Presidente della Repubblica accetti le dimissioni dei precedenti ministri ed emetta il decreto di nomina dei successori e che il Gabinetto così modificato si presenti alle camere per ottenere il voto di fiducia.

A tale procedura, secondo una prassi di dubbia costituzionalità, si è fatto ricorso anche per operare il c.d. «grande rimpasto», quando, pur rimanendo immutata la maggioranza a sostegno del governo, un partito è entrato a far parte della compagine ministeriale ovvero ne è uscito (28).

10. Le dimissioni del Gabinetto. — Il Gabinetto, in regime parlamentare, deve godere della fiducia della maggioranza

²⁷ Quasi tutte le crisi verificatesi in Italia nel dopoguerra sono state di natura pseudoparlamentare. Solo quattro governi sono stati battuti da un voto contrario della Camera dei deputati: quello De Gasperi del 1953, quello Fanfani del 1954 e quello Andreotti del 1972 e del 1979, ma erano governi minoritari in partenza e la Camera si è limitata a negare la fiducia, senza indicare maggioranze alternative.

In occasione della crisi apertasi nel febbraio 1979, il Presidente Pertini ha espressamente ammonito il Governo che non avrebbe accettato le dimissioni senza una previa verifica parlamentare, ma non si è pervenuto ad un espresso voto di sfiducia, essendo emerso dalla discussione parlamentare che era venuto meno l'accordo fra i partiti che appoggiavano il Governo. Formatosi il nuovo Governo Andreotti, questo veniva battuto al Senato nel marzo 1979.

²⁸ Alla procedura del «grande rimpasto» si è fatto luogo nel marzo 1971, con l'assunzione dell'*interim* del dicastero di Grazia e giustizia da parte del Presidente del consiglio on. Colombo, in seguito all'uscita dal governo del partito repubblicano.

parlamentare e quindi è tenuto a dimettersi quando quest'ultima espressamente o implicitamente gli manifesti la sfiducia (29). Possiamo pertanto avere due specie di dimissioni:

a) Dimissioni in seguito a voto di sfiducia: il potere delle Camere di esprimere la propria sfiducia al Gabinetto mediante apposita mozione equivale ad un vero e proprio potere di revoca, perchè il voto di sfiducia impone al Gabinetto l'obbligo giuridico di rassegnare le dimissioni e al Presidente della Repubblica l'obbligo di accettarle.

La questione di fiducia di iniziativa parlamentare è stata «razionalizzata» dalla nostra costituzione soprattutto allo scopo di garantire la stabilità ministeriale, che precedentemente era gravemente compromessa da votazioni di sorpresa, prive spesso di un chiaro ed univoco significato («assalti alla diligenza, bucce di banana») (30).

La questione di fiducia di iniziativa parlamentare deve essere posta con una:

a) *mozione*: per porre in giuoco la responsabilità del Gabinetto, non è sufficiente una semplice interrogazione o una interpellanza, ma occorre una mozione, la quale esige una esauriente e meditata discussione sull'intero operato del Gabinetto stesso; la nostra costituzione ha inoltre espressamente consacrata la distinzione fra voto di dissenso e voto di sfiducia, disponendo che il voto contrario di una o entrambe le Camere su una singola proposta del Gabinetto (voto di dissenso) non comporta l'obbligo di dimissioni (art. 94, 30 capv.);

b) *motivata*: in modo che siano precisati i termini del contrasto fra Parlamento e Gabinetto e siano forniti al Presidente della Repubblica utili indicazioni per la risoluzione della crisi. La motivazione inoltre potrebbe eliminare l'inconveniente, più volte verificatosi in pratica, che un Gabinetto venga rovesciato per motivi diversi da partiti fra di loro avversi; infatti tutti i parlamentari che votano contro il Gabinetto debbono essere concordi sulla motivazione della mozione;

²⁹ Sulla fiducia parlamentare e sui rapporti fra Parlamento e governo, da ult., GALIZIA, *Fiducia parlamentare*, in *Enc. dir.*, XVII, 388; MANNINO, *Indirizzo politico e fiducia nei rapporti fra Governo e Parlamento*, Milano 1972.

³⁰ Tipico istituto della costituzione federale tedesca, al fine di «razionalizzare» i rapporti fra Parlamento e governo, è il voto di sfiducia costruttivo (*Konstruktives Misstrauensvotum*), secondo cui il voto di sfiducia dato al cancelliere federale non ha l'effetto di rovesciarlo, se entro quarantotto il *Bundestag* non elegga il successore. Tale sistema, apparentemente perfetto, ha rivelato la sua insufficienza allorché nel 1972 si verificò la parità dei voti dei due gruppi contrapposti. Allo scopo di uscire da una situazione insostenibile, fu lo stesso cancelliere Brandt a sollecitare un voto di sfiducia contro sè stesso, allo scopo di offrire al Capo dello Stato l'unica possibile giustificazione legale per lo scioglimento del *Bundestag*.

c) *sottoscritta da almeno 1/10 dei componenti della Camera*: al fine di evitare la perdita di tempo conseguente alla discussione di mozioni di sfiducia con scarse probabilità di successo, si richiede che la mozione sia firmata da almeno un decimo dei componenti della Camera;

d) *depositata per almeno tre giorni*: la mozione di sfiducia non può essere messa all'ordine del giorno per la discussione, se non sono trascorsi tre giorni dalla sua presentazione e ciò in modo da garantire che il voto sia l'espressione meditata e sicura della volontà della maggioranza parlamentare;

e) *votata per appello nominale*: in modo che ogni parlamentare assuma di fronte al paese la responsabilità del proprio voto di sfiducia.

b) *Dimissioni volontarie*: le dimissioni volontarie, anche sotto l'impero della nuova costituzione, debbono considerarsi ammissibili. Il Gabinetto, il quale dall'andamento di una discussione o di una votazione (31) o dai risultati di elezioni può ragionevolmente desumere di non godere più della fiducia del Parlamento, può rassegnare le dimissioni, senza attendere il voto di sfiducia.

Le dimissioni volontarie però differiscono sostanzialmente, quanto agli effetti, dalle dimissioni rassegnate in seguito ad un voto di sfiducia. Infatti il Presidente della Repubblica può rifiutare o ritardare l'accettazione delle dimissioni volontarie, quando egli abbia motivi per ritenere che la convinzione del Gabinetto di avere perduto la fiducia del Parlamento sia fallace o per ritenere che una discussione e votazione delle Camere sulla fiducia potrebbero chiarire la situazione politica e facilitare la risoluzione della crisi.

Il Gabinetto dimissionario rimane in carica per gli affari di ordinaria amministrazione e cioè deve limitarsi ad adottare quei provvedimenti che si rendessero necessari per il breve periodo della crisi e deve astenersi dal compiere atti suscettibili di mettere in giuoco la sua responsabilità politica (32). Tuttavia è da riconoscere al

³¹ Così, ad esempio, il 20 gennaio 1966, il secondo governo Moro rassegnava le dimissioni in seguito alla mancata approvazione del capitolo 88 dello stato di previsione del bilancio della pubblica istruzione.

Tuttavia si tratta di un problema di sensibilità politica, rimesso alla discrezione del Presidente del Consiglio. Il Presidente del Consiglio Andreotti, pur essendo stato diverse volte messo in minoranza al Senato ed alla Camera in occasione della votazione a scrutinio segreto su singole proposte e singoli emendamenti, si è rifiutato di rassegnare le dimissioni, fino a quando non fosse intervenuto un voto contrario a scrutinio palese.

³² Poiché durante il periodo della crisi, il Governo non può esprimere le proprie direttive politiche sui progetti di legge in discussione ai Parlamento, l'attività legislativa viene sospesa. Tuttavia, nell'ottobre 1974, in occasione della crisi del Governo Rumor, i gruppi comunisti avevano avanzato alle presidenze della Camera e del Senato la richiesta di fare continuare i lavori delle commissioni anche durante il corso della crisi di governo. Analoga richiesta è stata

Gabinetto dimissionario il potere di controfirmare il decreto di scioglimento delle Camere ed il decreto con cui si indicano nuove elezioni, nell'ipotesi che il Presidente della Repubblica voglia procedere allo scioglimento in seguito al voto di sfiducia (33).

11. La posizione della questione di fiducia su una singola proposta. — Il Governo, allo scopo di mantenere compatta la propria maggioranza e premunirsi contro i colpi di mano dei franchi tiratori negli scrutini segreti, può mettere i gruppi che lo appoggiano di fronte alla responsabilità che si assumono nel provocare la crisi, ponendo la questione di fiducia su una singola proposta; mediante la posizione della questione di fiducia, il Governo avverte espressamente che, qualora la sua proposta non dovesse essere approvata, esso rassegnerà le dimissioni.

La posizione della questione di fiducia da parte del Governo non è disciplinata dalla costituzione, la quale si occupa esclusivamente della mozione di sfiducia presentata dai parlamentari. Nel silenzio della costituzione, era stato ritenuto che, in quanto compatibili, dovessero rispettarsi le modalità prescritte per la questione di fiducia di iniziativa parlamentare e, in particolare, che la votazione dovesse effettuarsi a scrutinio palese.

Il nuovo regolamento per la Camera dei deputati (art. 116) ha introdotto gravi limiti alla questione di fiducia posta dal Governo, vietandone la posizione in alcune materie; si tratta generalmente di materie di competenza specifica del Parlamento (inchieste parlamentari, modificazioni regolamentari, autorizzazione a procedere, verifica delle elezioni, nomine, fatti personali). Nei casi in cui tale facoltà è ammessa, una grave limitazione è costituita dal fatto che la votazione viene rinviata con un intervallo di almeno 24 ore. Infine, pur rimanendo fermo il principio che la votazione, nell'ipotesi di posizione della questione di fiducia, deve effettuarsi a scrutinio palese, tuttavia è stabilito che, se il progetto di legge consiste in un solo articolo (come generalmente avviene per le leggi

avanzata durante la crisi del marzo 1979, ma il Governo Andreotti dimissionario ha preferito legiferare con decreti legge, non essendo riuscito ad ottenere l'unanimità dei consensi del Parlamento prorogato su alcuni importanti disegni di legge.

³³ In questo senso è la dottrina prevalente. La tesi secondo cui il Presidente della Repubblica non potrebbe disporre lo scioglimento delle Camere, qualora tale decreto non venga controfirmato da un presidente del consiglio di un governo investito della fiducia della maggioranza, è smentita dalla prassi. Infatti sia nel 1975 che nel 1979 il decreto di scioglimento delle Camere è stato controfirmato dal Presidente del Consiglio dimissionario.

di conversione dei decreti legge), rimane salva la votazione finale del progetto a scrutinio segreto (34).

CAPITOLO VIII

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

1. In generale. — Il Presidente della Repubblica (1) si inserisce nel sistema di governo come elemento di equilibrio e di intermediazione («*pouvoir neutre et intermédiaire* »).

Il Presidente della Repubblica assolve la duplice funzione di:

a) tutore della costituzione: vigila, insieme alla Corte Costituzionale, sull'osservanza delle norme della costituzione sia da parte del Gabinetto che da parte del Parlamento;

b) arbitro fra i partiti: costituisce il punto di unione di tutte le forze politiche nazionali; deve quindi porsi al di sopra dei partiti, per potere funzionare, quando le circostanze lo esigano, da arbitro imparziale ed indiscusso. Appunto perciò l'art. 87 afferma che il Presidente della Repubblica «*rappresenta l'unità nazionale*»; egli deve rappresentare lo Stato nella sua unità e continuità. Da ciò segue che il Presidente, anche se dopo l'elezione continua ad essere iscritto ad un partito, non può spiegare alcuna attività a favore di esso.

La necessità di mantenersi in una posizione di neutralità e di indipendenza impedisce anche al Presidente di imporre al Gabinetto o al Parlamento una propria politica personale. Del resto, difficilmente il Presidente della repubblica potrebbe imporre un proprio indirizzo diverso da quello del Gabinetto, sia per il fatto che i suoi poteri, rispetto a quelli del Capo dello Stato nel precedente

³⁴ L'art. 116 cpv. del reg. della Camera precisa che, se si pone la questione di fiducia, si vota sull'articolo «dopo che tutti gli emendamenti presentati siano stati illustrati». Tale disposizione vanifica la posizione della questione di fiducia come strumento per stroncare l'ostruzionismo. È stato per questo che il Governo Moro nel febbraio 1975, pur avendo posto la questione fiducia, in occasione della conversione del decreto legge per la riforma della Rai-Tv, tuttavia non è riuscito ad impedire che il decreto legge non venisse convertito entro i termini costituzionali. Sulla costituzionalità di tali limitazioni sono sorte fondate perplessità, tanto più che un'analogia normativa non si rinviene nel nuovo regolamento del Senato, di guisa che, con semplice norma regolamentare è stato alterato, relativamente ad una questione così delicata come quella della fiducia, quel «bicameralismo perfetto» consacrato nella costituzione. La differente disciplina delle due Camere in relazione al rapporto fiduciario è aggravata dal fatto che, come è noto, esiste attualmente una diversa disciplina per il computo degli astenuti che, alla Camera, abbassano il QUORUM di maggioranza, mentre al Senato non abbassano tale QUORUM.

¹ Sul Presidente della Repubblica nell'ordinamento italiano, da ult. BARILE, *Presidente della Repubblica*, in *Nss. Dig. it.*, XIII, 715; RESCIGNO, CASSESE, DE VERGOTTINI, *Il Presidente della Repubblica*, in «*Commentario Branca*», Bologna 1978.

ordinamento, sono notevolmente ridotti, sia per la obbligatoria controfirma di ogni atto da parte di un ministro responsabile. L'esperienza francese della IV repubblica dimostra che tutte le forti personalità che, nella carica di Presidenti della Repubblica, tentarono di imporre un indirizzo politico personale (basti ricordare l'esempio di Millerand) fallirono completamente nel loro intento. Oggi la funzione del Presidente della Repubblica tende sempre più a ridursi a quella di rappresentanza e di influenza morale (magistrature d'influence). Ciò non significa affatto che il Presidente sia una semplice figura decorativa, un «maitre de cérémonies» (come si autodefinì argutamente Casimir Perier), ma significa che l'influenza del Presidente si esercita, più che con i mezzi posti a disposizione della costituzione, col prestigio personale del titolare, il quale deve conoscere, suggerire ed ammonire, costituendo il consigliere vigile, discreto ed esperto del Gabinetto.

Il Presidente della Repubblica, pur esercitando funzioni amministrative e governative, è organo distinto dal Gabinetto, rispetto al quale ha una posizione costituzionale pienamente autonoma.

2. L'elezione. — La nostra costituzione non ha adottato il sistema dell'elezione diretta del Presidente della Repubblica da parte del corpo elettorale (così detta presidenza plebiscitaria), sia per il pericolo di cesarismo o bonapartismo che sarebbe derivato da una elezione popolare, sia per la scarsa capacità selettiva del corpo elettorale nei riguardi di una insigne personalità, quale deve essere il Presidente, sia infine per evitare un eventuale antagonismo elettorale tra Nord e Sud. È stato invece accolto il sistema dell'elezione da parte del Parlamento (così detta presidenza parlamentare) (2). Allo scopo però di far sì che sul nominativo del prescelto si raccogliesse il consenso di una forte maggioranza dei parlamentari e nell'intento di conferire maggiore indipendenza e prestigio al Presidente, è stato disposto che egli venga eletto:

a) dalle Camere in seduta comune, cui si aggiungono tre delegati per ogni regione: i delegati regionali debbono essere eletti in modo che sia assicurata la rappresentanza delle minoranze e cioè due delegati andranno alla maggioranza ed uno solo alla minoranza, anche se più sono i partiti di minoranza (3). La partecipazione dei

² Sull'elezione del Presidente della Repubblica, ARMAROLI, *L'elezione del Presidente della Repubblica*, Milano 1977.

³ Poiché l'art. 83 della costituzione vuole che sia assicurata la rappresentanza delle minoranze, riesce difficile su tre delegati assicurare la rappresentanza di tutte le minoranze, perchè due delegati andranno al partito o ai partiti di maggioranza, mentre il terzo andrà alla minoranza più forte. In alcuni statuti regionali (vedasi, ad es., l'art. 41 dello Statuto dell'Umbria) è consacrato il

delegati regionali non potrà esercitare un'influenza decisiva sull'elezione del Presidente (il numero complessivo dei delegati è di 58), ma ha valore essenzialmente simbolico e cioè quello di sottolineare che il Presidente della Repubblica rappresenta la nazione nella sua unità, al di sopra del particolarismo regionale;

b) con la maggioranza speciale di due terzi dei componenti dell'assemblea: ciò allo scopo di evitare che il Presidente della Repubblica sia la creatura di un solo partito. Solo quando al terzo scrutinio non si sia raggiunta la maggioranza qualificata di 2/3, sarà sufficiente per l'elezione la maggioranza assoluta (4).

È il Presidente della Camera che, allo scadere del settennio o in caso di vacanza imprevista (morte o impedimento permanente), convoca le Camere in seduta comune per l'elezione del Presidente (5).

Il Presidente della Repubblica neo eletto deve, prima di assumere le funzioni, prestare giuramento innanzi alle Camere in seduta comune che lo hanno eletto.

3. La posizione giuridica. — Tre soli sono i requisiti richiesti per l'eleggibilità a Presidente della Repubblica:

- a) cittadinanza italiana;
- b) età superiore ai 50 anni;
- c) godimento dei diritti civili e politici.

Non si richiede invece necessariamente il sesso maschile e quindi anche un cittadino di sesso femminile può aspirare alla carica. Non è

principio che per l'elezione dei delegati ogni consigliere vota per un solo nominativo. È stato considerato non conforme allo spirito della costituzione l'accordo realizzato in occasione delle ultime elezioni presidenziali fra i vari partiti, per escludere i delegati della minoranza missina.

⁴ La costituzione non prevede l'ipotesi patologica che il Parlamento in seduta comune non riesca a raggiungere neanche la maggioranza assoluta. Ma, dato il forte frazionamento dei partiti nel parlamento italiano, l'ipotesi potrebbe anche verificarsi, come dimostrano le varie elezioni che si sono svolte: sono occorsi 9 scrutini per eleggere Segni nel 1962, 21 scrutini per eleggere Saragat nel 1964, 23 scrutini per eleggere Leone nel 1971, 6 scrutini per eleggere Pertini nel 1978. Secondo la proposta del sen. Merzagora, l'art. 85 della cost. dovrebbe modificarsi nel senso che, dopo la sesta votazione, sia eletto il candidato che abbia raggiunto il maggior numero di voti. Secondo invece la proposta del sen. Murmura, si dovrebbe procedere al ballottaggio fra i due candidati maggiormente suffragati, se nei primi tre scrutini non viene raggiunta la maggioranza dei due terzi, con votazione non più segreta, bensì palese.

Durante le elezioni presidenziali del 1978, si è dubitato della costituzionalità della decisione del gruppo democristiano di astenersi dalle votazioni fino a che non fosse intervenuto un accordo sul nominativo con gli altri partiti, dato che l'astensione nel voto segreto si esprime normalmente con la scheda bianca.

⁵ La convocazione deve avvenire trenta giorni prima che scada il termine del mandato presidenziale (art. 85). Entro tale termine, secondo l'interpretazione che è stata accolta nella prassi, debbono essere diramati gli inviti, ma non deve essere necessariamente tenuta la prima seduta per l'elezione.

neanche previsto un divieto di rieleggibilità, al termine della carica (6).

Per quanto concerne invece l'incompatibilità, la costituzione espressamente statuisce che l'ufficio di Presidente della Repubblica è incompatibile con qualsiasi altra carica; ciò significa che, al momento del giuramento (che è il momento in cui l'eletto assume le funzioni), il Presidente decade da tutte le cariche precedentemente ricoperte.

Il Presidente gode dell'insindacabilità, nel senso che viene punito come reato il fatto di chi fa risalire ad esso il biasimo per gli atti di governo ai quali partecipa (art. 279 cod. pen., modificato dalla L. 11 novembre 1947 n. 1317). Poiché però di tali atti assume la responsabilità il ministro proponente attraverso la controfirma, non può impedirsi ai parlamentari di esprimere in Parlamento critiche su atti di indirizzo politico compiuti dal Presidente.

Non è stata invece prevista a favore del Presidente della Repubblica l'immunità per i reati comuni (7).

Per assicurare l'indipendenza economica del Presidente, vengono ad esso attribuiti (L. 9 agosto 1948 n. 1077, modificata dalla L. 10 giugno 1965 n. 616):

a) l'assegno: costituito da una indennità dovuta per la sua personale prestazione; è stato determinato in lire 30 milioni annui da corrispondersi in dodici mensilità (L. 10 giugno 1965 n. 616);

b) la dotazione: che serve a soddisfare le esigenze di funzionamento dell'ufficio (8); si compone a sua volta di:

1) una parte in natura costituita dall'uso di beni patrimoniali indisponibili destinati per la residenza e gli uffici del Presidente e precisamente del palazzo del Quirinale, dei fabbricati Sanfelice e Martinucci e della tenuta di Castelporziano;

2) una parte in denaro per le spese della Presidenza determinate attualmente in lire 180 milioni annui, da stanziarsi nello stato di previsione delle spese del Ministero del Tesoro e da corrispondersi in dodici mensilità.

⁶ Il Presidente Segni, con messaggio del 17 settembre 1963, ha sollecitato una proposta di legge costituzionale tendente a stabilire il divieto della rieleggibilità del Presidente della Repubblica e la conseguente abolizione del così detto «semestre bianco». Anche il Presidente Leone si pronunciò a favore di tale proposta.

⁷ ZUCCALÀ, *Irresponsabilità del Presidente della repubblica e tutela penale*, in *Studi Guicciardi*, 741. Alla Costituente si ritenne che, concedendosi al Presidente della Repubblica una immunità penale assoluta, si sarebbe finito per creare un privilegio, mentre, con l'applicazione dell'istituto dell'autorizzazione a procedere, si sarebbe attentato alla sua dignità ed indipendenza.

⁸ MESCHINI, *Profili costituzionali ed amministrativi della dotazione del Presidente della Repubblica*, Milano 1974.

Soppresso il Ministero della Real Casa, è stato istituito il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, nel quale sono inquadrati tutti gli uffici e servizi necessari per lo espletamento delle funzioni della Presidenza e per l'amministrazione della dotazione. Il segretariato ha una autarchia amministrativa e finanziaria, analoga a quella delle Camere, con responsabilità del Segretario solo verso il Presidente della Repubblica e non verso gli altri organi dello Stato (L. 26 giugno 1959 n. 345) (9).

4. Supplenza e cessazione dall'ufficio. — La nostra costituzione non prevede nè la carica di Vice Presidente (esistente negli Stati Uniti), nè una delegazione temporanea delle funzioni del Presidente (analoga alla luogotenenza regia); essa prevede solo l'istituto della supplenza (10), per l'ipotesi in cui il Presidente si trovi temporaneamente impedito di esercitare le sue funzioni. Tale impedimento temporaneo può verificarsi o perchè il Presidente venga posto sotto accusa ed allora è la stessa Corte costituzionale a disporla (art. 45 L. n marzo 1953 n. 87) ovvero per viaggio all'estero (11) o per malattia (12). In quest'ultimo caso, qualora non sia lo stesso Presidente a rendere nota l'esistenza dell'impedimento, dovrà provvedersi ad un accertamento che, sulla scorta di elementi tecnici, potrebbe essere compiuto dallo stesso organo chiamato a sostituire temporaneamente il Presidente impedito e cioè dal Presidente del Senato (13). Prima che assuma le

⁹ OCCHIOCUPO, *Il segretario generale della presidenza della Repubblica italiana*, Milano, 1973; ALLARA, *La struttura della presidenza della Repubblica*, Milano 1974. Sul personale alle dipendenze della presidenza, DE TARANTO, *Il personale al servizio della Presidenza della Repubblica*, in *Riv. amm.* 1978, 216.

¹⁰ ROMANO (A), SUPPLENZA, in *Nss. Dig. it.*, XVIII, 995. Per disciplinare l'istituto della supplenza, è stata presentata una proposta di legge costituzionale dal sen. Merzagora, tendente a stabilire che, nell'ipotesi di impedimento del Presidente del Senato, subentri, quale supplente, il Presidente della Corte Costituzionale.

¹¹ In occasione di viaggi all'estero del Presidente Gronchi, per espressa opposizione di quest'ultimo, non si è fatto luogo a supplenza; tale prassi ha dato luogo a non poche perplessità in dottrina, dato che la supplenza viene esercitata *ipso jure*, indipendentemente da una manifestazione di volontà del supplente, tosto che ricorrano i presupposti dell'assenza o impedimento.

¹² Allorché il 7 agosto 1964, il Presidente della Repubblica Antonio Segni veniva colpito da una trombosi cerebrale, che gli procurava la paralisi della parte destra del corpo e la perdita dell'uso della parola, si fece luogo ad una declaratoria di impedimento temporaneo, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 10 agosto 1964, su iniziativa del Presidente del Consiglio, ma con l'intervento del Consiglio dei Ministri e dei Presidenti dei due rami del Parlamento.

¹³ All'istituto della supplenza per vacanza temporanea dell'ufficio dovrebbe farsi luogo qualora, entro il termine, non si provveda alla elezione del successore. Tale soluzione sembrerebbe più corretta di quella della *prorogatio* del precedente titolare, LUCATELLO, *Come evitare la vacatio della Presidenza della Repubblica in caso di mancata elezione pre-scadenza*, in *Studi Guicciardi*, 375. Si è fatto luogo infatti alla supplenza nel luglio 1978, in seguito alle dimissioni (considerate irrevocabili) del Presidente Leone; conseguentemente il sen. Fanfani, che quale

funzioni, quest'ultimo dovrebbe prestare il giuramento, ma nella prassi tale formalità non viene richiesta. I poteri del supplente sono quelli stessi del Presidente; tuttavia, per correttezza costituzionale, egli dovrebbe astenersi, tranne che nei casi di necessità assoluta ed improrogabile, dal compiere quei provvedimenti (come la nomina del nuovo Gabinetto, lo scioglimento delle Camere), che implicino l'adozione di uno spiccato indirizzo politico.

La cessazione dall'ufficio di Presidente della Repubblica può avere luogo per una delle seguenti cause:

a) per morte;

b) per fine del settennio: il periodo di sette anni (tale è la durata della carica) comincia a decorrere dal giorno del giuramento, perchè è allora che si opera la assunzione delle funzioni da parte dell'eletto;

c) per dimissioni: il Presidente può rassegnare le dimissioni mediante comunicazione al Parlamento. L'atto di dimissioni, essendo personalissimo, non richiede controfirma (14). Alle dimissioni del Presidente possono estendersi i principi elaborati dalla dottrina per la abdicazione regia e cioè esse sono irrevocabili, non possono essere sottoposte a termine ed a condizione e sono operanti per il semplice fatto che sono portate a conoscenza del Parlamento, non occorrendo l'accettazione da parte di quest'ultimo;

d) per impedimento permanente: l'impedimento permanente (grave malattia fisica, infermità mentale) può essere dichiarato dallo stesso Presidente; in mancanza, dovrà essere dichiarato dalle Camere in seduta comune e cioè dallo stesso organo competente per l'elezione (15).

Non costituisce invece causa di cessazione dall'ufficio la messa sotto accusa del Presidente, che potrebbe, se mai, integrare gli estremi dell'impedimento temporaneo e dare quindi luogo alla supplenza.

5. Irresponsabilità politica. — Allo scopo di garantire al Presidente della Repubblica una posizione di assoluta indipendenza,

Presidente del Senato aveva assunto le funzioni di Presidente della Repubblica, non partecipò alle votazioni indette per l'elezione del nuovo Presidente della Repubblica.

¹⁴ LO PICCOLO, *Alcune osservazioni sulle dimissioni degli organi costituzionali*, in *Funz. amm.* 1978, 829. Nelle dimissioni rassegnate dal Presidente Leone in data 15 giugno 1978, in seguito ad una campagna di stampa denigratoria, è stato ravvisato da alcuni un atto di estrema correttezza, da altri il riconoscimento delle proprie colpe in seguito ad una specie di *impeachment* popolare, ESPOSITO, *Note sul carattere (auto) sanzionatorio delle dimissioni del Presidente della Repubblica*, in *Foro it.* 1978, V, 249.

¹⁵ Nel dicembre 1964 era stata avanzata da alcuni gruppi la richiesta per la dichiarazione dell'impedimento permanente del Presidente Segni gravemente infermo, ma a tale dichiarazione non si pervenne, essendo state nel frattempo rassegnate le dimissioni.

è stato sancito all'art. 89 il principio dell'irresponsabilità presidenziale e cioè si è svincolato il Presidente da quella responsabilità che lo legherebbe al Parlamento per il fatto che egli viene eletto da quest'ultimo. La responsabilità degli atti compiuti dal Presidente della Repubblica viene assunta dai ministri competenti mediante la controfirma (16).

L'irresponsabilità del Capo dello Stato trova la sua origine nel diritto costituzionale inglese. Con la introduzione del sistema parlamentare e con l'affermazione della responsabilità politica del Gabinetto rispetto al Parlamento, furono proclamati i due principi fondamentali dell'irresponsabilità regia (*the King cannot do wrong*) e della necessaria partecipazione di un ministro ad ogni atto regio (*the King cannot act alone*). Cioè, attraverso la controfirma, si trasferiva la responsabilità dal Re al ministro controfirmante, di guisa che dell'atto formalmente imputato alla volontà del Re rispondeva il ministro. Gli atti sottoposti a controfirma venivano poi giuridicamente costruiti come atti complessi ineguali, perchè la Corona veniva considerata come la cooperatrice principale dell'atto.

Oggi la controfirma, pur assolvendo sempre la funzione di trasferire la responsabilità sul ministro, va piuttosto costruita come un requisito di efficacia dell'atto compiuto dal Presidente; invero, allorché l'art. 89 dispone che «nessun atto del Presidente della Repubblica è valido se non è controfirmato dai ministri proponenti», l'aggettivo «valido» deve intendersi nel senso di «efficace», «esecutivo».

Comunque, anche ridotta a mero requisito di efficacia, la controfirma che, secondo lo scopo originario, doveva garantire l'indipendenza ed il prestigio del Capo dello Stato, finisce in pratica con l'attenuarne considerevolmente i poteri, giacché ogni atto del Presidente della Repubblica è subordinato alla preventiva adesione dei membri dello Gabinetto, i quali potrebbero rifiutarsi di controfirmare. Appunto per tale considerazione, non senza fondamento, si era da taluno proposto alla Costituente di sottrarre alla controfirma alcuni atti del Presidente (decreto di nomina dei ministri, decreto di scioglimento delle Camere), ma tale proposta è stata rigettata per l'infondata preoccupazione che si potesse ripristinare, per tale via, il potere personale regio.

¹⁶ I ricorsi giurisdizionali contro gli atti presidenziali vengono proposti nei confronti del ministro competente, GUERRIERO, *Riflessi nel processo amministrativo della c.d. irresponsabilità del Capo dello Stato*, in *Prat. amm.* 1976, 437.

Il principio dell'irresponsabilità presidenziale esige che sia fatta risalire sui ministri competenti la responsabilità anche di quegli atti (discorsi, lettere ufficiali), che non sono rivestiti della forma del decreto. Pertanto la dottrina ammette la possibilità di una controfirma tacita, implicita, ad esempio, nel fatto che il Gabinetto, a conoscenza dell'atto, non ha rassegnato le dimissioni o ha dato esecuzione all'atto (17). Sono però esclusi dalla controfirma gli atti meramente privati del Presidente (ad es. corrispondenza privata).

Il fatto tuttavia che la costituzione abbia richiesto per tutti gli atti del Presidente della Repubblica l'obbligatoria controfirma, non significa anche che abbia voluto vincolare il Presidente altresì alla iniziativa ed alla proposta dei ministri. Di conseguenza, non solo il Presidente può prendere l'iniziativa di un atto rientrante nella sua competenza, ma può adottare un provvedimento diverso da quello proposto dai ministri e comunque la sua scelta non è limitata alle alternative poste da questi ultimi circa l'atto da compiere (18).

6. I poteri del Presidente della Repubblica. —

Poiché il nostro sistema di governo non è di tipo presidenziale, non sono attribuiti al Capo dello Stato poteri di spiccato indirizzo politico, in guisa da farlo qualificare il vero e proprio Capo dell'Esecutivo. Ciò tuttavia non significa che le sue funzioni siano meramente rappresentative, perchè egli dispone di poteri tali da consentirgli di influenzare in maniera considerevole il funzionamento del governo. Anzi si è spesso rimproverato che i titolari dell'ufficio presidenziale abbiano fatto scarso uso di quei poteri, che sono connessi all'ufficio presidenziale (ad es. potere di messaggio, potere di rinvio delle leggi etc).

Fra i poteri del Presidente della Repubblica, ve ne sono molti di carattere vincolato, che sono ad esso attribuiti soprattutto per garantire la imparzialità e consentirgli il controllo della legittimità degli atti compiuti da altri organi costituzionali e principalmente dal

¹⁷ Una norma di correttezza però imporrebbe al Presidente della Repubblica di non impegnare con conferenze stampa e comunicati l'indirizzo politico del Governo, senza previamente consultarsi con il Presidente del Consiglio. Cfr. in questo senso l'intervento dell'on. Malagodi, in *Atti parl.* del 26 novembre 1959.

¹⁸ L'espressione «ministri proponenti» sostituì quella originaria di «ministri competenti» probabilmente per effetto di una svista. Per la nomina degli 8 componenti di nomina presidenziale del Consiglio nazionale dell'Economia e del Lavoro è stata omessa la menzione della proposta del Presidente del Consiglio (art. 2 n. 3 della L. 5 gennaio 1957 n. 33).

La tesi della obbligatorietà della proposta ministeriale ha trovato invece accoglimento nell'art. 4 della L. 3 marzo 1951 n. 178, il quale dispone che «le onorificenze sono conferite con decreto del Presidente della Repubblica, *su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri*, sentita la Giunta dell'ordine».

Gabinetto. Tali funzioni, impropriamente denominate «di tipo notarile», sono vincolate nell'*an*, nel senso cioè che il Presidente della Repubblica non può fare a meno di esercitarle, allorché sussistano i presupposti voluti dalla costituzione o dalla legge ordinaria. Fra tali funzioni vanno ricordate la indizione delle elezioni e dei referendum popolari, la prima convocazione delle nuove Camere, l'emanazione dei decreti di nomina di alcune categorie di impiegati statali.

Fra i poteri invece implicanti un apprezzamento più spiccatamente politico, vanno menzionati i seguenti:

- a) nomina dei membri del Gabinetto;
- b) scioglimento anticipato delle Camere;
- c) rinvio delle leggi in sede di promulgazione;
- d) potere di messaggio;
- e) potere di grazia.

Non vanno infine trascurate le numerose funzioni di carattere strettamente amministrativo e la concessione delle onorificenze.

7. La nomina dei membri del Gabinetto. — È il Presidente della Repubblica che nomina il Presidente del Consiglio e, su proposta di quest'ultimo, i ministri (art. 92 capv.).

Si è già detto che nella scelta dell'uomo incaricato di formare il nuovo governo il Presidente della Repubblica non è vincolato dalle designazioni dei gruppi di maggioranza; vero è che egli non può imporre all'incaricato limiti di formule o porre veti in relazione ai ministri designati, ma nella scelta dell'uomo è implicita una scelta politica ai fini della soluzione della crisi (20). Non va inoltre trascurato il potere che compete al Presidente della Repubblica di rinviare il governo dimissionario alle Camere per verificare se effettivamente esso abbia perduto la fiducia (21).

Anche l'atto di nomina del Presidente del Consiglio deve essere controfirmato; secondo la prassi che è stata attuata sotto l'impero della nuova costituzione, è il Presidente del Consiglio entrante che controfirma il suo decreto di nomina; tale prassi, che trova il suo fondamento nell'art. 2 della legge fascista del 24 dicembre 1925 n.

²⁰ Solo a partire dal 1969, sotto la presidenza Saragat, all'atto del conferimento dell'incarico si è specificata l'indicazione della formula politica, ma un comunicato della presidenza del 1972 precisava che tale prassi non sarebbe stata seguita per l'avvenire. Nel marzo 1979 una chiara indicazione sulla struttura del costituendo gabinetto si desumeva dal fatto che il Presidente Pertini ha convocato contemporaneamente gli onn. Andreotti, Saragat e La Malfa per il conferimento dell'incarico.

²¹ Nel 1957 il Presidente Gronchi rinviò alle Camere il governo Zoli, che si era dimesso senza un voto di sfiducia; lo stesso Presidente Gronchi rinviò alle Camere il governo Tambroni nel 1960. Anche il Presidente Leone nel 1974 rinviò alle Camere il governo Rumor, che si era dimesso per dissensi nell'interno della compagine governativa.

2263, non ancora coordinata con la costituzione, presenta indubbi vantaggi pratici rispetto alla prassi prefascista della controfirma da parte del Presidente del Consiglio uscente, perchè quest'ultimo generalmente disapprova l'indirizzo politico del successore o comunque potrebbe essere impossibilitato (per morte, per sopravvenuta inabilità) a controfirmare. Tuttavia è stato osservato contro la prassi attuale che il neo Presidente, al momento in cui è chiamato ad apporre la controfirma, non è stato ancora investito delle sue funzioni, non essendosi ancora perfezionato il suo atto di nomina e non avendo ancora prestato giuramento e quindi non ha alcun titolo giuridico per controfirmare.

Invece non compete al Presidente della Repubblica, contrariamente a quanto avveniva per il precedente ordinamento, un potere di revoca nei confronti dei membri del Gabinetto, tranne che nell'ipotesi in cui questi ultimi, colpiti da un voto di sfiducia, si rifiutino di rassegnare le dimissioni. In quest'ultima ipotesi infatti il Presidente agisce nella sua qualità di tutore della costituzione.

8. Lo scioglimento delle Camere. — Il Presidente della Repubblica può sciogliere entrambe le Camere o una sola di esse (22) (art. 88 cost.). Il potere di scioglimento è uno dei poteri di maggiore rilievo che la costituzione ha attribuito al Presidente, sebbene l'autonomia presidenziale, nel compiere tale atto, sia stata gravemente compromessa per il fatto che anche il decreto di scioglimento è obbligatoriamente sottoposto alla controfirma del Presidente del Consiglio. Ciò farà sì che il Presidente della Repubblica potrà sciogliere le Camere solo con il consenso del Gabinetto in carica e quindi praticamente quello che dovrebbe essere un atto di esclusiva competenza presidenziale, sarà in realtà un atto del Gabinetto, il quale proporrà il decreto di scioglimento solo quando prevederà che dalle nuove elezioni risulti rafforzata la posizione dei partiti di maggioranza che lo sostengono.

²² MAZZONI HONOKATI, *Aspetti giuridici e prassi costituzionale dello scioglimento*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1978, 1307. Del potere di scioglimento il Presidente della Repubblica ha fatto uso sei volte; nel 1953 e nel 1958 e nel 1963, allo scopo di far coincidere le elezioni della Camera con quelle del Senato, data la diversa durata della legislatura (tuttavia nel 1953 lo scioglimento aveva anche lo scopo di verificare la rispondenza del paese alle scelte politiche che avevano portato all'approvazione della legge elettorale del premio); nel 1972 e nel 1976 lo scioglimento aveva lo scopo di superare il grave *impasse* che si era determinato in seguito alla constatata impossibilità di ricostituire un governo di centro sinistra; nel 1979 lo scioglimento è stato imposto dalla indisponibilità della democrazia cristiana a consentire l'ingresso diretto dei comunisti al governo e dal rifiuto dei socialisti di appoggiare un qualsiasi governo del quale non facessero parte i comunisti.

Comunque, secondo la prassi costituzionale dei paesi a regime parlamentare, tre sono le principali ipotesi nelle quali si procede allo scioglimento delle Camere:

1) quando le Camere non appaiono più rappresentative e cioè quando si abbia la sensazione (specie in base ai risultati delle elezioni regionali) che si sia aperta una frattura fra Parlamento e corpo elettorale, nel senso che la composizione delle Camere non rispecchi più la reale proporzione di forze politiche esistente nel corpo elettorale;

2) quando il Parlamento, per una qualsiasi causa (ad es. per l'eccessivo frazionamento dei partiti), sia incapace di esprimere dal suo seno un Gabinetto efficiente, che possa contare su una stabile maggioranza;

3) quando un insanabile conflitto politico si determini fra le due Camere, con conseguente paralisi del lavoro legislativo.

Lo scioglimento può essere sia preventivo e cioè anteriore ad un voto di sfiducia delle Camere al Gabinetto, sia successivo e cioè posteriore a tale voto di sfiducia; in questa ultima ipotesi, è da riconoscersi al Gabinetto dimissionario il potere di controfirmare il decreto di scioglimento (23).

Il decreto di scioglimento è sottoposto a due restrizioni: 1) il parere obbligatorio, ma non vincolante dei Presidenti delle Camere;

2) il divieto di effettuarlo negli ultimi sei mesi della carica presidenziale (semestre bianco), allo scopo di evitare che il Presidente della Repubblica possa con tale mezzo assicurarsi la sua rielezione (24).

L'atto di scioglimento è un atto recettizio e cioè produce i suoi effetti a partire dal momento in cui sia portato a conoscenza delle Camere.

9. Il rinvio delle leggi in sede di promulgazione. — Secondo lo statuto albertino, il Re partecipava all'esercizio della funzione legislativa con la sanzione e la legge veniva considerata atto complesso del Re e delle Camere. Ora,

²³ Non sembra invece ammissibile per il nostro ordinamento lo scioglimento nell'ipotesi di conflitto politico fra il Presidente della Repubblica ed il governo, nel senso che il Presidente della Repubblica possa revocare il gabinetto che goda della fiducia delle Camere per nominare un governo minoritario o di lotta (*Angriffsregierung, gouvernement de combat*), con cui procedere o immediatamente o dopo il voto di sfiducia del Parlamento, allo scioglimento delle Camere.

²⁴ Una proposta per l'abolizione del semestre bianco, durante il quale le funzioni presidenziali sono gravemente menomate, è stata avanzata il 22 maggio 1971 dall'on. Pella. Poiché è con il giuramento che il Presidente assume il mandato, è a tale data che bisogna fare riferimento per il computo del semestre bianco.

abolita la sanzione, al Presidente della Repubblica è attribuito un semplice potere di controllo sulla legge. In virtù di tale potere, egli ha la facoltà di richiedere un secondo esame del provvedimento legislativo, richiamando l'attenzione delle Camere su alcuni rilievi di legittimità o anche di merito (veto sospensivo) (25). Se però le Camere approvano nuovamente la legge, il Presidente è tenuto a promulgarla egualmente.

Di questo potere si è fatto uso specie in passato, soprattutto per richiamare l'attenzione del Parlamento sull'osservanza di alcuni precetti costituzionali (ad es., quello della copertura finanziaria, quello dell'obbligo del pubblico concorso per l'accesso ai pubblici impieghi) (26).

10. Il potere di messaggio. — Attraverso i messaggi alle Camere, il Presidente della Repubblica richiama l'attenzione del potere legislativo su esigenze profondamente avvertite dalla nazione, che non sono soddisfatte dalla legislazione vigente (27).

Finora del potere di messaggio, il Presidente della Repubblica ha fatto uso principalmente in occasione del tradizionale discorso programmatico all'atto del giuramento, ma tale potere è suscettibile di più largo impiego, senza che ciò implichi una sostituzione del Presidente nel potere di iniziativa legislativa del Governo (28).

11. Funzioni amministrative. — Nella costituzione non è ripetuta una norma analoga a quella contenuta nell'art. 5 dello Statuto albertino («Al Re solo appartiene il potere esecutivo»), nè esiste una norma sul tipo di quella contenuta nella legge 24 dicembre 1925 («Il potere esecutivo è esercitato dal Re a mezzo del suo governo»). Quindi nulla autorizza oggi a considerare il

²⁵ Il rinvio con richiesta di riesame della legge può essere disposto dal Presidente della Repubblica non solo per vizi di incostituzionalità, ma anche per semplici ragioni di opportunità, MORTATI, *Istituzioni*, II, 704.

²⁶ Polemiche ha sollevato nel 1976 il rinvio della legge sulle modifiche del Consiglio superiore della magistratura, con cui venivano suggerite specifiche modifiche di carattere tecnico, FIUMANO, *A proposito di un recente messaggio del Presidente della Repubblica*, in *Foro it.* 1977, V, 185; BARTOLE, *Divagazioni a margine del rinvio presidenziale della recente legge sul Consiglio superiore della magistratura*, in *Giur. cost.* 1977, I, 448.

²⁷ GELPI, *Il potere di esternazione e di messaggio del Presidente della Repubblica (artt. 74 e 87 della costituzione)*, in *Amm. it.* 1971, 307; MOTZO, *Esternazioni presidenziali ed informazione del Capo dello Stato*, in *Scritti per Chiarelli*, II, 1487; D'ORAZIO, *Messaggio presidenziale sullo stato della Repubblica*, in *Dir. e soc.* 1975, I, 370.

²⁸ Il messaggio inviato alle Camere dal Presidente Leone nel dicembre 1975, con cui si auspicava l'emanazione di alcune leggi per l'attuazione della costituzione e per la regolamentazione del diritto di sciopero fu accolto dai parlamentari con estrema freddezza e si convenne fra tutti gruppi parlamentari (con la sola opposizione di quello del MSI-DN) che, dopo la sua lettura, non si sarebbe aperto un dibattito parlamentare.

Presidente della Repubblica come capo del potere esecutivo. Ciò non significa tuttavia che siano state tacitamente abrogate quelle norme ordinarie che attribuiscono al Capo dello Stato poteri di carattere amministrativo, come la decisione dei ricorsi straordinari (art. 8 D.P.R. 24 novembre 1971 n. 1199), l'annullamento di ufficio di atti amministrativi (art. 6 T.U. com. e prov.), lo scioglimento dei consigli comunali (art. 323 T.U. com. e prov.), l'autorizzazione agli acquisti degli enti morali (art. 17 cod. civ.), il conferimento della cittadinanza italiana.

Per tali atti amministrativi, l'intervento del Presidente della Repubblica si giustifica in relazione all'oggetto ed all'interesse pubblico che ad esso si ricollega e costituisce garanzia di imparzialità.

Per altri atti amministrativi di minore importanza (nomine di magistrati, ufficiali, cancellieri), l'intervento del Capo dello Stato appare meno giustificato; parimenti ingiustificata si palesa l'imputazione al Presidente della Repubblica di tutti quegli atti amministrativi (ad es. nomine per chiamata alle più alte qualifiche dell'amministrazione dello Stato), che richiedono una deliberazione da parte del Consiglio dei ministri (29).

Fra le funzioni amministrative, assume particolare rilievo quella del conferimento delle onorificenze (30). Il Presidente non ha in questo campo gli stessi poteri già spettanti alla Corona; può cioè

²⁹ Tutti indistintamente i decreti amministrativi del Capo dello Stato sono soggetti al visto della Corte dei Conti, indipendentemente dalla circostanza se essi comportino o meno oneri di spesa, SATTA, *Visto e registrazione dei decreti del Capo dello Stato*, in *Dir. e soc.* 1975, 370.

³⁰ Sugli ordini cavallereschi, BASCAPÈ, *Gli ordini cavallereschi in Italia*, Milano, 1971. Attualmente gli ordini cavallereschi che possono essere conferiti dal Presidente della Repubblica sono i seguenti:

a) *Ordine militare d'Italia*: per ricompense ed unità delle forze armate o a singoli militari; esso comporta, oltre alle decorazioni, un numero limitato di pensioni. E' disciplinato dalla L. 9 gennaio 1956 n. 25;

b) *Ordine al merito della Repubblica italiana*: è diviso in cinque classi ed è destinato a coloro che abbiano speciali benemeritenze verso la Nazione. Esso è regolato dalla L. 3 marzo 1951 n. 178 e dal D. Pres. 13 maggio 1952 n. 458;

c) *Ordine della stella della solidarietà nazionale*: per gli italiani all'estero e gli stranieri che abbiano particolarmente contribuito alla ricostruzione dell'Italia. E' regolato dal D.L. 9 marzo 1948 n. 812, modificato dalla L. 30 dicembre 1965 n. 1476;

d) *Ordine della stella al merito del lavoro*; per coloro che si siano distinti nel lavoro manuale o intellettuale. Esso era stato istituito nel periodo regio con R.D. 9 maggio 1901 n. 168, ma è stato ora riordinato con la L. 29 marzo 1952 n. 201, modificato dalla L. 12 ottobre 1964 n. 1080, dalla L. 20 dicembre 1965 n. 1427 e dalla L. 1° maggio 1967 n. 316;

e) *Ordine di Vittorio Veneto*: per coloro che abbiano partecipato alla guerra 1914-18 ed alle guerre precedenti. E' disciplinato dalla L. 18 marzo 1968 n. 263.

Dispone la XIV disp. trans. della cost. che i titoli nobiliari non sono riconosciuti e che i predicati di quelli esistenti prima del 28 ottobre 1922 valgono come parte del nome. In attuazione di tale precetto, la L. 3 marzo 1951 n. 178 vieta il conferimento di onorificenze, decorazioni e distinzioni cavalleresche da parte di enti, associazioni e privati, nonché il loro uso in qualsiasi forma e modalità; è tuttavia consentito l'uso degli ordini soppressi (Ordine della SS. Annunziata, ordine della Corona d'Italia, Ordine di SS. Maurizio e Lazzaro).

conferire onorificenze, ma non creare gli ordini cavallereschi, che vengono istituiti per legge; deve però ritenersi consentita l'emanazione dei «regolamenti autonomi», come nel precedente ordinamento, per disciplinare le modalità di conferimento (31).

12. La presidenza del Consiglio superiore della Magistratura e del Consiglio supremo di difesa.

— Le ragioni per le quali la costituzione ha attribuito al Presidente della Repubblica la titolarità della presidenza di questi due importanti organi collegiali è da ricercarsi nella preoccupazione che la magistratura e le forze armate potessero considerarsi come «corpi separati» dello Stato, non ricollegati al Governo (32).

Attraverso la presidenza del Consiglio della magistratura si è voluto porre un limite all'amplessimo autogoverno riconosciuto al potere giudiziario e si è voluto attuare un collegamento con gli altri organi costituzionali dello Stato, come dimostrato anche dal fatto che, nell'ipotesi di assenza o impedimento, il Presidente della Repubblica è sostituito da un Vice presidente, che deve essere eletto fra coloro che appartengono alla quota parlamentare.

Attraverso l'attribuzione della presidenza del Consiglio supremo di difesa al Presidente della Repubblica, si è voluta garantire una direzione *super partes* al Consiglio, che non ha solo funzioni militari, perchè spetta al medesimo «esaminare i problemi politici e tecnici attinenti alla difesa nazionale» e «determinare criteri e direttive per l'organizzazione ed il coordinamento delle attività «attinenti alla difesa nazionale» (33)

Le funzioni del Consiglio supremo di difesa sono quindi funzioni di indirizzo politico, che vincolano anche le determinazioni del Consiglio dei ministri.

Le deliberazioni, alle quali il Presidente della Repubblica partecipa nella sua qualità di componente di un organo collegiale, non richiedono controfirma, perchè non possono considerarsi atti presidenziali.

Capitolo IX

³¹ Conforme BALLADORE PALLIERI, *Costituzionale*, 213.

³² SALVATORI, *Significato dell'attribuzione del comando delle forze armate al Presidente della Repubblica*, in *Rass. Arma Carab.* 1977, 341; PINTO, *Le forze armate e la costituzione*, Venezia 1979.

³³ Secondo la L. 8 luglio 1950 n. 4, fanno parte del Consiglio Supremo di difesa, come membri di diritto, il Presidente del Consiglio, i ministri della Difesa, degli Esteri, dell'Interno, del Tesoro, dell'Industria ed il Capo di stato maggiore generale.

IL CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

1. In generale. — L'istituzione di questo nuovo organo costituzionale è stata dettata da due principali esigenze: quella di realizzare, accanto ad una rappresentanza politica, una rappresentanza corporativa delle categorie produttive e quella di chiamare alla elaborazione dei più importanti provvedimenti in materia economica e sociale i tecnici, per profittare del contributo della loro esperienza e della loro competenza specifica (1).

Ma se le finalità che si proponevano i costituenti erano quelle ora esposte, non si può dire che esse siano state pienamente raggiunte. Infatti il Consiglio nazionale dell'Economia e del Lavoro, così come è previsto dalla costituzione e dalla legge ordinaria, a causa dell'esiguità dei poteri ad esso attribuiti ed a causa della mancanza di un efficace collegamento costituzionale col Parlamento e col Gabinetto, non può avere un ruolo decisivo, sia nel funzionamento del sistema di governo, sia nella stessa formazione delle leggi, non essendo i suoi pareri nè obbligatori, nè vincolanti e non potendo le sue iniziative essere sostenute da propri rappresentanti in Parlamento.

Il Consiglio nazionale, previsto dall'art. 99 della Costituzione, è disciplinato dalla successiva legge ordinaria del 5 gennaio 1957 n. 33, modificata dalla L. 4 novembre 1965 n. 1246 e dalla L. 21 luglio 1967 n. 619.

2. Composizione. — Il Consiglio, secondo la costituzione, deve essere composto «di esperti e di rappresentanti delle categorie produttive, in misura che tenga conto della loro importanza numerica e qualitativa» (art. 99, 1° comma). La legge ordinaria, che ha dato esecuzione al precetto costituzionale, dispone che il Consiglio sia composto da 80 membri e precisamente:

a) *Presidente*: nominato al di fuori dei membri designati dalle categorie con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri (art. 4);

b) *rappresentanti delle categorie economiche*: la ripartizione dei seggi dei rappresentanti fra le varie categorie produttive è poi così effettuata dalla legge: 25 ai lavoratori, 13 ai professionisti, artigiani,

¹ Sul CNEL, da ult., GESSA, *Il Consiglio nazionale dell'Economia e del Lavoro nel sistema costituzionale italiano*, Roma 1971; ZANGARI, *Il C.N.E.L. e la sua riforma*, Roma 1977.

coltivatori diretti età, 17 ai datori di lavoro, 4 agli enti pubblici (I.R.I., municipalizzate, enti di previdenza) (11);

c) *20 esperti*: e cioè persone che per scienza o per esperienza hanno una particolare competenza nei problemi dell'economia e del lavoro (il progetto usava l'espressione più ristretta di « tecnici »). Essi differiscono dai componenti della precedente categoria non tanto per la loro particolare cultura (giacché è da ritenere che anche i rappresentanti delle categorie economiche siano esperti nei problemi del lavoro e dell'economia), quanto piuttosto per il fatto che 12 di essi vengono designati da organi statali qualificati (Consigli superiori, Comitati interministeriali e 8 di essi direttamente prescelti dal Presidente della Repubblica.

3. Funzioni consultive. — Le Camere, il Governo e le regioni possono chiedere il parere del Consiglio «su materie che importano indirizzi di politica economica, finanziaria e sociale, come anche su ogni questione che rientra nell'ambito dell'economia e del lavoro» (art. 8) (12). Come risulta dal testo legislativo, il legislatore ordinario ha risolto il problema della natura dei pareri che il Consiglio è chiamato ad emettere nel senso che i medesimi sono facoltativi e non vincolanti.

I pareri possono essere richiesti:

a) *da una delle Camere*: la Camera, in adunanza plenaria ovvero in commissione in sede deliberante, può richiedere il parere in ogni momento, prima tuttavia che sia chiusa la discussione generale;

b) *dal Governo*: i pareri per il Governo sono richiesti a cura del Ministro competente ed essi vengono comunicati alla Camera all'atto della presentazione dei progetti di legge governativi;

11 I rappresentanti di categoria vengono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri e su proposta del Presidente di quest'ultimo, su designazione delle organizzazioni sindacali o degli ordini professionali. La legge, in attesa che venga emanato il nuovo ordinamento sindacale, non ha previsto la «elezione» dei rappresentanti, sistema peraltro non imposto dalla costituzione, bensì la designazione da parte delle organizzazioni sindacali esistenti «in misura che tenga conto della loro importanza». Per troncare le inevitabili polemiche sull'argomento, è stato previsto che, ove la mancata designazione derivi da disaccordo fra le organizzazioni interessate sulla ripartizione dei rappresentanti, il Presidente del Consiglio convocherà le organizzazioni stesse per comporre il dissidio e, in caso di mancato accordo, si procederà alla designazione di ufficio effettuata dal Consiglio dei ministri (art. 3).

12 La proposta di indicare alcune materie per le quali fosse obbligatorio il parere del Consiglio è stata respinta per l'infondata preoccupazione che, incidendo tale parere obbligatorio sull'ordinario procedimento legislativo, occorresse una revisione della costituzione.

c) *dalle regioni*: la richiesta viene effettuata dal Presidente della Regione su materie di competenza regionale.

La richiesta di parere determina una sospensione nell'attività dell'organo deliberante, nel senso che la discussione del progetto non potrà iniziarsi o non potrà essere proseguita, secondo i casi, se non quando il parere sarà pervenuto. Tuttavia, allo scopo di non creare una remora nell'attività legislativa, è stabilito che il Consiglio deve provvedere nel termine prefissatogli dall'organo che gli abbia fatto la richiesta, a meno che quest'ultimo non ritenga di concedergli una proroga.

Le leggi emanate previo parere del Consiglio non costituiscono una categoria a sè diversa da quelle delle leggi ordinarie e la loro efficacia di leggi formali è pari a quella di tutte le altre leggi; in particolare, esse potranno essere modificate o abrogate con successive leggi ordinarie approvate senza la previa audizione del parere del Consiglio.

Oltre alla funzione consultiva «su richiesta» di cui si è detto, compete al Consiglio una funzione consultiva «di propria iniziativa», la quale si esercita mediante la presentazione di «osservazioni e proposte» su progetti di legge in corso di esame (art. 8, comma 4).

4. Iniziativa legislativa. — Al Consiglio è attribuito il potere di iniziativa legislativa mediante la proposta al Parlamento di disegni di legge redatti in articoli riguardanti materie di economia e di lavoro. Tale iniziativa incontra però due limiti, non potendo essere esercitata:

a) *tale divieto è stato sancito al fine di evitare una sovrapposizione delle due funzioni del Consiglio e di impedire una concorrenza di iniziative fra Governo e Consiglio*; tuttavia, sei mesi dopo l'avvenuta pubblicazione della legge o dopo il rigetto del disegno di legge da parte di uno dei due rami del Parlamento, l'iniziativa può essere nuovamente esercitata (art. 11);

b) *per determinate materie tassativamente stabilite*: sono escluse quelle stesse materie, per le quali la costituzione, all'art. 72, vieta il procedimento legislativo decentrato (leggi costituzionali, di bilancio, di delegazione legislativa e di autorizzazione a ratificare trattati internazionali) e la materia tributaria.

Allo scopo di garantire che la iniziativa risponda ad una reale maggioranza del Consiglio, è prevista una procedura rigorosa per l'esercizio della medesima. Il Consiglio infatti deve preliminarmente deliberare a maggioranza assoluta la formale presa in considerazione del progetto di legge; quest'ultimo poi deve essere deliberato dal

Consiglio a maggioranza e con la presenza di almeno i due terzi dei suoi componenti.

Il progetto così approvato è quindi trasmesso al Presidente del Consiglio dei ministri, il quale, entro tre giorni dalla ricezione, lo invia ad uno dei due rami del Parlamento, dove seguirà la procedura ordinaria.

A differenza di quanto è previsto in altre costituzioni per organi similari, non è consentito al Consiglio di inviare al Parlamento un proprio delegato, perchè possa riferire sul progetto, illustrarlo, sostenerlo, rispondere alle eventuali obiezioni; pertanto sarà necessaria una previa presa in considerazione del progetto, che sarà fatto proprio o dal Gabinetto o da un gruppo di parlamentari che siano disposti a sostenerlo.

5. Organizzazione e funzionamento. — L'organizzazione ed il funzionamento del Consiglio sono disciplinati, oltre che dalla costituzione e dalla legge ordinaria, anche dal regolamento interno approvato con D.P.R. 21 maggio 1958.

Il Consiglio ha un ufficio di presidenza composto, oltre che dal Presidente, da due Vice-presidenti; i componenti dell'ufficio di presidenza sono eletti dal Consiglio stesso nel suo seno con la maggioranza speciale di tre quinti dei componenti in carica.

I lavori del Consiglio si svolgono o in assemblea plenaria o nelle commissioni, che possono essere di due specie: permanenti per determinate materie, speciali per singoli argomenti.

L'assemblea plenaria è convocata dal presidente o di sua iniziativa o a richiesta scritta di una Camera, del Governo o di un quarto dei membri del Consiglio.

Alle riunioni del Consiglio in adunanza plenaria o in commissione hanno facoltà di intervenire, senza diritto di voto, i presidenti delle commissioni parlamentari ed i membri del Governo. Il Consiglio può anche richiedere che siano sentiti funzionari delle pubbliche amministrazioni e persone ritenute particolarmente competenti nelle materie che formano oggetto delle discussioni. Dal canto loro, le amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici sono tenute a fornire i dati e le informazioni che saranno richieste dal Consiglio per il tramite dei Ministeri competenti.

Nelle materie di propria competenza, il Consiglio è dotato del potere di compiere «studi ed indagini», anche al di fuori della propria sede, allo scopo di raccogliere i dati necessari per lo svolgimento della propria attività. Ma le commissioni di indagine all'uopo isti-

tuite non godono di quegli speciali poteri attribuiti alle commissioni parlamentari di inchiesta dall'art. 82 della costituzione.

La legge sancisce il principio che le sedute non sono pubbliche (art. 16), per sottolineare il carattere tecnico dell'organo e per impedire che la presenza del pubblico possa sollecitare prese di posizione di carattere politico. Tuttavia il regolamento prevede che venga pubblicato un resoconto sommario delle sedute per rendere noto al pubblico il risultato delle discussioni (art. 35).

6. Proposte di modifica. — Il CNEL non ha risposto alle aspettative dei costituenti, perchè, sebbene abbia elaborato pareri, proposte e studi assai pregevoli (ad es., in tema di fitti, di edilizia economica, di imposta sul valore aggiunto, di politica sociale comunitaria), non ha influito in maniera incisiva nell'elaborazione delle leggi, sia perchè i suoi pareri sono stati disattesi dal Parlamento, sia perchè nessuna delle sue iniziative legislative ha avuto successo.

Sono state quindi presentate numerose proposte di riforma (4). In particolare si è proposto di stabilire la obbligatorietà del parere del CNEL per le leggi regionali in materia economica e sociale, al fine di istituire un più intimo raccordo di tale organo con le regioni. Si è proposto inoltre di sostituire al presidente di nomina governativa un presidente eletto dall'assemblea stessa del Consiglio e di rendere pubbliche le sue sedute.

⁴ Sulle proposte di riforma, FRANCHINI, *Notazioni sulla riforma del CNEL*, in *Scritti per Chiarelli*, I, 617; GESSA, *Il CNEL come sede di mediazione*, in *Stato e reg.* 1977, n. 6, 683; L.A.M., *Il CNEL rinnovato*, in *Dir. lav.* 1977, I, 342; ZANGARI, *Il CNEL e la sua riforma* cit. Proposte sono state avanzate dal nuovo presidente on. Storti in occasione dell'insediamento del nuovo Consiglio in data 25 febbraio 1977, SANNA, *Avviata la rinascita, si attende ora la riforma del CNEL*, in *Corr. cost.* 1977, n. 14.

INDICE-SOMMARIO

PREFAZIONE.....	V
BIBLIOGRAFIA FONDAMENTALE.....	VII

INTRODUZIONE

CAPITOLO I

IL DIRITTO COSTITUZIONALE

1. Diritto pubblico e diritto privato	3
2. L'oggetto del diritto costituzionale	4
3. Il diritto costituzionale come disciplina giuridica.....	4
4. Il metodo nello studio del diritto costituzionale	5

CAPITOLO II

BREVE STORIA COSTITUZIONALE ITALIANA A PARTIRE DALLA CADUTA DEL FASCISMO

1. La consulta ed il referendum	7
2. L'assemblea costituente	7
3. I governi della consulta e della costituente	8
4. Il centrismo stabile	9
5. Il centrismo instabile	10
6. Il centro sinistra	11
7. La crisi del centro sinistra.....	14
8. L'ingresso del partito comunista nell'area di maggioranza	17

CAPITOLO III

L'ATTUAZIONE DELLA COSTITUZIONE E LA CRISI DELLE ISTITUZIONI

1. L'attualizzazione della costituzione.....	21
2. Il funzionamento del sistema di governo	22
3. Le proposte di riforma costituzionale	24

Parte Prima

DOTTRINA DELLO STATO

CAPITOLO I

LO STATO

1. Stato-persona e Stato-comunità	29
2. L'ordinamento giuridico	29
3. La sovranità	30
4. Ordinamento interno ed ordinamento internazionale.....	32
5. La personalità giuridica dello Stato	35
6. Elementi costitutivi dello Stato	36

CAPITOLO II

IL POPOLO

1. Popolo, popolazione e Stato-comunità.....	39
2. Criteri determinanti della cittadinanza	40
3. Acquisto della cittadinanza.....	42
4. Perdita della cittadinanza	45
5. Riacquisto della cittadinanza.....	46
6. Condizione giuridica dei sudditi non cittadini	46
7. La nazionalità delle persone giuridiche.....	47

CAPITOLO III IL TERRITORIO

1. Il territorio come elemento dello Stato	49
2. Natura giuridica del rapporto fra Stato e territorio	50
3. Estensione del territorio statale.....	52

CAPITOLO IV LA COSTITUZIONE

1. Costituzione in senso formale e materiale.....	55
2. Il potere costituente	56
3. Caratteri della costituzione	56
4. Costituzione rigida e flessibile	58

CAPITOLO V LA SEPARAZIONE DEI POTERI

1. Il principio della separazione dei poteri.....	59
2. La distinzione materiale delle funzioni	61
3. La funzione legislativa	62
4. La funzione amministrativa.....	63
5. La funzione giurisdizionale.....	64
6. La funzione di governo	64
7. La separazione dei poteri nell'ordinamento italiano	65

CAPITOLO VI LE FORME DI GOVERNO

1. Forma di Stato e forma di governo.....	59
2. Tipo di Stato e forma di governo	68
3. La tripartizione aristotelica	69
4. La bipartizione machiavellica.....	70
5. Il sistema di governo.....	71
6. I principali sistemi di governo.....	72
7. Influenza dei partiti sul sistema di governo	76
8. La crisi del sistema parlamentare.....	78

CAPITOLO VII LE UNIONI DI STATI

1. Classificazione.....	81
2. La confederazione di Stati	82
3. Lo Stato federale	82
4. L'unione personale.....	84
5. L'unione reale.....	84

Parte Seconda

L'ORGANIZZAZIONE COSTITUZIONALE

Capitolo I GLI ORGANI COSTITUZIONALI

1. Nozione di organo.....	89
2. Classificazione degli organi.....	90
3. Gli organi costituzionali nel nostro ordinamento	91
4. Il problema delle precedenze.....	92
5. Gli organi ausiliari.....	93

Capitolo II

IL CORPO ELETTORALE

1. Il corpo elettorale in generale.....	95
2. Caratteri dell'elettorato.....	95
3. L'elettorato attivo nel nostro ordinamento	99
4. I sistemi elettorali	101
5. Sistema maggioritario.....	103
6. Rappresentanza proporzionale.....	104
7. I sistemi misti.....	108
8. I sistemi empirici	110
9. La libertà elettorale.....	111
10. Elettorato passivo.....	113
11. Il procedimento elettorale	115

Capitolo III

IL PARLAMENTO

1. Il bicameralismo.....	121
2. Differenziazione fra le due Camere.....	122
3. Rapporti fra le due Camere.....	125
4. La rivoluzione dei conflitti	126
5. Le Camere riunite in seduta comune.....	127
6. I periodi di lavoro delle Camere	128
7. La convocazione delle Camere	130
8. Le prerogative delle Camere	131
9. Organizzazione interna delle Camere.....	136
10. Il funzionamento interno delle Camere.....	139

Capitolo IV

LA POSIZIONE GIURIDICA DEL PARLAMENTARE

1. La rappresentanza politica	145
2. La rappresentanza nazionale	147
3. Il divieto del mandato imperativo	148
4. I rapporti fra il deputato ed il partito	150
5. Le prerogative parlamentari	153
6. L'insindacabilità.....	155
7. L'immunità	157
8. Le incompatibilità.....	160

9. L'indennità parlamentare	163
10. La cessazione dall'ufficio parlamentare.....	165

CAPITOLO V

LE FUNZIONI NON LEGISLATIVE DELLE CAMERE

1. In generale	167
2. Deliberazione dello stato di guerra.....	168
3. Autorizzazione all'amnistia e all'indulto.....	168
4. Autorizzazione alla ratifica dei trattati	171
5. Approvazione del bilancio.....	173
6. Interrogazioni, interpellanze, mozioni, risoluzioni.....	178
7. Le inchieste parlamentari	179
10. Il controllo parlamentare sull'attività amministrativa dello Stato.....	183
11. Il controllo parlamentare sulle nomine.....	184

CAPITOLO VI

I PARTITI POLITICI

1. Il partito sotto il profilo sociologico	187
2. Rapporti fra Stato e partiti.....	189
3. I partiti nell'ordinamento costituzionale italiano	189
4. Qualificazione giuridica del partito politico	190
5. Il partito come associazione.....	151
6. Il gruppo elettorale.....	192
7. Il gruppo parlamentare	194
8. Il finanziamento dei partiti.....	195
9. Divieto di riorganizzazione del partito fascista	198

CAPITOLO VII

IL GABINETTO

1. Il Gabinetto in generale	203
2. La formazione del Gabinetto	204
3. La responsabilità politica del Gabinetto.....	209
4. Il Presidente del Consiglio	211
5. I ministri	213
6. Il numero dei ministeri.....	214
7. Il Consiglio dei ministri	215
8. I sottosegretari di Stato.....	216
9. La crisi ed il rimpasto.....	218
10. Le dimissioni del Gabinetto	220
11. La posizione della questione di fiducia su una singola proposta	223

CAPITOLO VIII

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

1. In generale	225
2. L'elezione	226
3. La posizione giuridica	228

4. Supplenza e cessazione dall'ufficio	229
5. Irresponsabilità politica	231
6. I poteri del Presidente della Repubblica	234
7. La nomina dei membri del gabinetto	235
8. Lo scioglimento delle Camere.....	236
9. Il rinvio delle leggi in sede di promulgazione.....	238
10. Il potere di messaggio	239
11. Le funzioni amministrative	239
10. La presidenza del Consiglio superiore della Magistratura e del Consiglio supremo di difesa	240

CAPITOLO IX

IL CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

1. In generale.....	243
2. Composizione	243
3. Funzioni consultive	244
4. Iniziativa legislativa	246
5. Organizzazione e funzionamento	247
6. Proposte di modifica	248