

BOLLETTINO

di informazione e documentazione
del Ministero per la Costituente

Anno II - N. 11
Si pubblica ogni 10 giorni

Roma, 20 aprile 1946

16 pagg. - L. 8
Spedizione in abbon. post.

IN QUESTO NUMERO:

La dichiarazione dei diritti

★ ★

**L'organizzazione
dello Stato in Svezia**

★ ★

La legge elettorale ungherese

★ ★

**LA COSTITUENTE E LA COSTITUZIONE ★ GLI
ENTI LOCALI IN INGHILTERRA E IN AMERICA
★ ATTIVITÀ DELLA COSTITUENTE FRANCESE ★
RASSEGNE DEI LIBRI E DELLA STAMPA**

NOTIZIARIO

7 Dopo le elezioni in Grecia

I dati definitivi delle recenti elezioni greche sono i seguenti: su 1.100.000 votanti, 602.000 hanno votato per i *populisti*, 210.000 per il blocco di centro, 159.000 per i *liberali*. Da questi dati si rileva che i candidati monarchici hanno riportato il 60 per cento dei voti, mentre i repubblicani solo il 21 per cento. La rimanente percentuale va ripartita tra i gruppi politici che non hanno assunto un atteggiamento definitivo sul problema istituzionale. Tra gli esponenti di questi gruppi sono Venizelos e Papandreu.

Il 9 aprile il Ministro degli Interni Teotochis ha annunciato ufficialmente che la astensione alle recenti elezioni è stata del 33 per cento, ivi compresa l'astensione abituale che nell'ultima consultazione è stata del 30 per cento. Lo stesso giorno il Ministro degli esteri Tsaldaris ha ricevuto la risposta del Re alla lettera di dimissioni del reggente. Tale risposta è stata successivamente comunicata al Presidente del Consiglio, al reggente e al Consiglio dei Ministri. Il Governo ha diramato in proposito il seguente comunicato: «Dopo il telegramma indirizzato dal Re al reggente di Grecia, il Governo prega questo ultimo di voler mantenere le sue funzioni e di voler continuare a servire il Paese».

L'Arcivescovo Damaskinos in un primo tempo non aderiva a questo invito del Governo, ma dopo aver avuto dei colloqui con l'Ambasciatore di Gran Bretagna, con l'incaricato di affari americano e col Primo Ministro greco Poulitassas, e dopo aver ricevuto un messaggio personale da parte del Ministro degli Esteri britannico Bevin, ha accettato di rimanere ancora in carica. Intanto l'esecutivo dell'EAM riaffermava in un comunicato di considerare come unica soluzione possibile la nomina di *tre reggenti*, rappresentanti rispettivamente la destra, il centro e la sinistra. Alle ore 18 del giorno 11 gli osservatori stranieri hanno comunicato alla stampa il riassunto del loro rapporto sullo svolgimento delle elezioni greche; una copia del rapporto è stata consegnata al Governo greco e una all'Ambasciata sovietica ad Atene. Gli osservatori stranieri hanno dichiarato che le elezioni sono state assolutamente libere. Essi hanno rilevato che in talune zone le liste elettorali sono state soddisfacenti, mentre in altre sono state meno precise, dato che non si era provveduto a radiare da esse i morti e i non aventi diritto al voto. Questo, come gli stessi osservatori hanno dichiarato, è dovuto alle cause della guerra e della mancanza d'ordine. Secondo i calcoli degli osservatori la partecipazione alle elezioni è stata per il 71% valida in maniera assoluta, per il 18% dubbiamente valida per il 6% illegale. Il 60 per cento degli elettori regolarmente iscritti si è presentato alle urne; del restante 40% gli osservatori stranieri ritengono che il 9,3 per cento sia astenuto per motivi politici. Il rapporto in questione si basa sulle relazioni fornite da 1200 funzionari ed è stato, come è noto, compilato da delegati americani, britannici e francesi. In contrasto col tono di questo rapporto, il Ministro

delle Comunicazioni Loucas Koutsopoulos, che ha 35 anni di vita politica, ha definito queste elezioni «le più disoneste nella storia della Grecia», e ha citato numerosi casi di intimidazione da parte dei monarchici e della polizia.

Il giorno 13 due *leaders* del blocco di centro, Venizelos e Cannellopoulos, hanno annunciato la loro decisione di dimettersi dal Gabinetto in seguito al telegramma inviato al Re Giorgio di Grecia da 160 membri del Parlamento che hanno espresso la loro disapprovazione per la soluzione data alla questione della reggenza. Lo stesso giorno il segretario generale del Partito Comunista greco, Zachariadis ha chiesto l'annullamento delle «elezioni di Bevin» e la immediata formazione di un «governo genuinamente democratico».

Il 17 l'intero Governo ellenico ha rassegnato le proprie dimissioni nelle mani del reggente, Arcivescovo Damaskinos. L'incarico di formare il nuovo Governo è stato affidato a Tsaldaris, capo del partito populista, uscito vittorioso nelle elezioni.

Le elezioni in Giappone

Il 10 aprile scorso si sono svolte in Giappone le elezioni per la nuova Dieta. I candidati ai 466 seggi della Dieta erano 2803 comprese 89 donne. I maggiori partiti in lizza erano 4: *liberale-conservatore, progressista, socialdemocratico e comunista*. I primi 3 di essi sono favorevoli alla permanenza dell'Imperatore a capo dello Stato. Prima che si svolgessero le elezioni, il comandante supremo alleato in Giappone, Gen. Mac Arthur, aveva respinto le insinuazioni secondo cui le elezioni del 10 aprile avrebbero dato ai partiti conservatori un vantaggio maggiore che se fossero state tenute più tardi. Il 9 aprile un portavoce del comandante supremo Mac Arthur ha dichiarato che le elezioni sarebbero state rigorosamente seguite da vicino dagli osservatori alleati in modo da impedire qualsiasi abuso e consentire che l'elettorato esprima la sua libera volontà. Lo stesso portavoce ha anche smentito l'insinuazione secondo cui le elezioni si sarebbero svolte sotto la minaccia delle armi americane. Le elezioni si sono svolte con una vasta partecipazione di elettori, anche da parte delle donne che, come è noto, sono state chiamate alle urne per la prima volta. Secondo un primo calcolo approssimativo si ritiene che la percentuale delle donne recatesi a votare sia del 70 per cento e quella degli uomini del 65 per cento. La calma nella quale si sono svolte le operazioni elettorali è stata perfetta in modo da non rendere necessario alcun intervento della pattuglie alleate che percorrevano le vie della capitale nipponica. I risultati definitivi delle elezioni sono i seguenti: liberali 139 seggi, socialdemocratici 93, progressisti 91, indipendenti 84, comunisti 5, cooperativisti 16, partiti di minoranza 38. Le donne elette sono state 38.

Si apprende intanto che in sede di Commissione di Controllo per il Giappone, i sovietici hanno sollevato la questione della validità delle recenti elezioni.

La nuova costituzione giapponese

Il Primo Ministro nipponico Shidehara ha reso di pubblica ragione il testo della nuova Costituzione giapponese. Tale testo che fu approvato dal gen. Mac Arthur il 7 marzo scorso, sarà discusso dalla nuova Dieta. Il nuovo progetto costituzionale investe il popolo della piena sovranità e considera l'imperatore semplicemente come simbolo dello Stato e dell'unità del popolo giapponese; l'imperatore infatti deriva la sua posizione dalla volontà sovrana del popolo ed ogni sua azione è subordinata all'approvazione del gabinetto. Il progetto garantisce le libertà essenziali dell'uomo e del cittadino e conferisce alle due Camere della Dieta, elette dal popolo, una funzione predominante nell'ambito dei poteri statali. Secondo il progetto non sarà mai autorizzato il mantenimento di forze armate, e la guerra, come diritto sovrano della nazione, viene abolita, insieme all'uso della forza come mezzo per definire le controversie internazionali. La Costituzione entrerà in vigore se mes dopo la sua promulgazione. Il Primo Ministro Shidehara ha dichiarato alla stampa che egli intende restare in carica fino a che la situazione non si sia stabilizzata.

Il nuovo governo finlandese

Il Presidente della Repubblica Paasikivi ha dato al Signor Mauno Pekkala l'incarico di formare il nuovo Governo. Antico membro del Partito Social-Democratico e capo dell'opposizione contro Tanner, Pekkala si è ora alleato alla nuova coalizione di sinistra. Egli fu membro del Governo finlandese nel 1926-27 e nel 1939-42 e partecipò infine, quale Ministro della Difesa Nazionale, all'ultimo Gabinetto presieduto dall'attuale Presidente della Repubblica. Il nuovo Governo risulta composto di 5 social-democratici, 5 agrari, 3 socialisti di sinistra, 3 comunisti, 1 del partito svedese, 1 senza partito. Il Governo precedente era invece composto di 4 social-democratici, 4 agrari, 3 socialisti di sinistra, 3 comunisti, 2 del partito svedese e 2 senza partito. Nel nuovo Governo i Ministri sono così ripartiti: Presidente del Consiglio: Pekkala; Difesa Nazionale: Kallinen; Affari Esteri: Enckell; Ministro aggiunto: Sveto; Giustizia: Eino Pekkala; Interni: Leino; Finanze: Tornqren; Ministro aggiunto: Hiltunen; Istruzione Pubblica: Kilpi; Agricoltura: Vesterinen; Ministro aggiunto: Widina; Comunicazioni: Karjalainen; Ministro aggiunto: Harma; Commercio: Takki; Affari sociali: Janhunen; Ministro aggiunto: Heijas; Previdenza Sociale: Vilhula; Ministro aggiunto: Murto.

I risultati delle elezioni presidenziali in Argentina

I risultati finali delle elezioni presidenziali in Argentina, comunicati il 10 aprile, sono i seguenti: Col. Peron (partito laburista) 1.478.701 voti; Dott. Tamborini (unione democratica) 1 milione 206.750 voti; Peron ha così avuto il 55,6 per cento dei voti e Tamborini il 44,94 per cento.

Elezioni all'Assemblea legislativa provinciale di Bombay

Il 20 marzo si sono svolte le elezioni all'Assemblea legislativa provinciale di Bombay. Il Partito Nazionale del Congresso ha avuto la maggioranza assoluta, ottenendo 94 seggi su 175.

La dichiarazione dei diritti

E' necessario che il costituente si renda preliminarmente conto della rilevanza che la dichiarazione dei diritti fondamentali riveste nella determinazione del complessivo assetto costituzionale. E' il diverso modo di intendere questi diritti che determina il tipo di Stato, ed è il tipo di Stato che necessariamente influisce nel determinare la forma di governo, essendo la struttura dei poteri da concepire ed attuare in funzione della specie di ordine dei rapporti sociali che si vuole instaurare, in quanto tende a garantirlo e stabilizzarlo. Non appare dubbio per esempio che (pur ammettendo l'esistenza di certi principi organizzativi comuni a qualsiasi ordinamento moderno, di tipo democratico: per es. la partecipazione diretta o indiretta del popolo nella funzione legislativa, o nella formazione di certi organi di governo, ecc.) la struttura organizzativa di uno Stato orientato in senso liberistico non può, nella sua sostanza, non essere diversa da quella propria di uno Stato, che si proponga fini di intervento più o meno penetrante nella sfera dei rapporti sociali, diretto a correggere o attenuare gli effetti del gioco spontaneo dei medesimi.

Vi è pertanto una priorità concettuale e temporale (anche se essa non si rifletta sempre nella distribuzione della materia quale è effettuata nelle Carte costituzionali) della parte relativa alla determinazione dei diritti rispetto a quella rivolta alla organizzazione, e tale ordine concettuale occorre tener presente, onde adeguare le norme dirette a porre il sistema degli organi ed attuare la distribuzione delle funzioni al fine politico specifico del tipo di Stato che si intende porre in essere. La determinazione quanto più precisa possibile di questo fine si pone pertanto quale presupposto per un armonico ordinamento dei poteri, e come la maggiore garanzia del loro buon funzionamento. Nella determinazione di cui si parla si concreta infatti la base comune di intesa delle varie forze politiche, che si pongono a sostegno di una concreta forma statale, ed è ovvio che quanto più precisa, approfondita ed organica sia tale base, tanto più salda debba riuscire l'assetto statale cui si dà vita.

Onde la necessità, da parte delle forze politiche più efficienti, di giungere ad un accordo sostanziale effettivo, ad un orientamento il meno incerto intorno al sistema dei diritti e dei doveri fra cittadino e Stato, essendo alla concretezza e saldezza di questo accordo subordinata la vitalità della costituzione.

II.

E' in relazione alla natura dell'accordo che si riesce a conseguire ed al grado della sua determinatezza che si pone la questione del modo di formulazione dei principi. In via generale, è da ritenere l'inopportunità dell'introduzione di principi solamente programmatici, senza alcuna base nella realtà dei rapporti concreti, la cui attuazione sia rinviata al futuro, senza che si raggiunga una intesa sull'effettivo contenuto da assegnare loro e neppure sul grado di obbligatorietà dei medesimi e sui modi atti a farla valere.

In via più particolare, è da osservare che la formulazione della quale si parla può assumere i seguenti tipi:

1) Posizione di norme di immediata applicazione, senza uopo dell'emanazione di regole intermedie.

2) Posizione di un principio generale, con riserva di particolare, ulteriore determinazione da parte della legge. Questa riserva assume in pratica una portata diversa, non solo in relazione alla maggiore o minore genericità del principio, che può fare assumere alla legge carattere di atto normativo *secundum constitutionem* oppure *praeter constitutionem*, ma anche dell'esistenza di altri principi impliciti nell'ordinamento. Così, nello Stato di diritto la riserva di determinare con legge eventuali limitazioni della facoltà consentita dalla costituzione, anche quando non sia accompagnata da alcuna specificazione, desume dei limiti sostanziali dal complesso dell'ordine costituzionale; e cioè, per es.: il carattere di generalità del limite, il carattere di irretroattività, il carattere di eccezionalità, ecc. Sembra si renda opportuno che i principi generali, cui si accenna, limitativi, in senso sostanziale, della riserva della legge siano resi, per quanto è possibile, espliciti,

sottraendoli all'incertezza propria dei sottintesi.

Si può precisare questo concetto affermando l'opportunità almeno sotto l'aspetto del metodo di lavoro, che, prima di procedere alla regolamentazione particolare dei singoli diritti, si fissino certi principi direttivi, destinati a formare, per così dire, l'atmosfera nella quale quelli sono destinati a vivere. Tipiche a questo riguardo alcune costituzioni francesi, le quali curano di definire certi diritti (art. 4 dich. 1791; art. 5 dich. diritti, art. 8 dich. doveri cost. anno III) offrendo così dei criteri generali, atti ad illuminare sullo spirito delle singole disposizioni che ne derivano. Ciò ha particolare importanza per quelle parti che si riferiscono, più che a veri e propri diritti, ad un modo generale d'essere dei diritti (come per l'uguaglianza, di cui sarebbe opportuno fissare la concezione generale).

3) Posizione di principi, che abbiano carattere esclusivamente programmatico. Questo caso differisce dal precedente perchè nel primo il principio è di per sé applicabile, ed alla legge spetta solo di porre il limite ulteriore. Nel secondo, invece, il principio non è applicabile se la legge non interviene.

E' tuttavia necessario procedere a questo proposito a qualche precisazione. Deve tenersi presente come, contrariamente a quanto ritiene un'opinione diffusa, ogni principio anche generalissimo e programmatico, in quanto inserito nella costituzione, acquista valore giuridico, e, anche in assenza di prescrizioni che abilitino a far valere una pretesa azionabile, può farsi valere, in via di interpretazione, in caso di dubbio o di lacune. Non sarebbe esatto escludere questo effetto per la sola considerazione della genericità del principio, poiché sono, come è noto, ritenute comunemente giuridiche e capaci di immediata applicazione formule generalissime, come la buona fede, i buoni costumi, ecc.

Alla stregua delle precedenti considerazioni è da valutare anche la questione della convenienza di inserire nella costituzione dichiarazioni generalissime, che definiscano i fini fondamentali dell'ordinamento. Per es., il preambolo della costituzione spagnola: «La Spagna è una repubblica di lavoratori di ogni categoria, organizzati sotto il regime della libertà e della giustizia». Esse, in quanto armonizzano con la restante costituzione, valgono come espressione riassuntiva dei suoi fini e possono assumere un'efficacia interpretativa utile in alcuni casi.

Diverso è invece il caso di formule generali, cui non corrisponde un contenuto univoco, in quanto sono il risultato di compromessi solo dilatori, compromessi cioè con i quali le frazioni politiche si accordano non nel prendere una decisione positiva, e nel mascherare con formule vaghe, prive di effettivo contenuto, questa volontà di rinviare la soluzione. In questo caso non avrebbe senso richiedere all'interprete di desumere dalle formule stesse un significato positivo che esse non hanno.

Altra ragione di dubbio per l'ammissibilità degli effetti dei quali si è parlato sorge anche nel caso che il principio programmatico sia in contrasto con lo spirito informatore di altri istituti consacrati nella costituzione. Questa ipotesi, non rara a verificarsi in pratica, dovrebbe essere evitata, poiché evidentemente viene da essa pregiudicata quell'intima armonia e coerenza fra le parti di uno stesso organismo, che non può tre alla generica efficacia interpretativa di cui si è parlato, sia opportuno stabilire che dal principio programmatico derivi nei limiti che si sono ora visti anche una pretesa subiettiva all'attuazione del medesimo e se quindi sia ammissibile non condurre ad un suo indebolimento. Se essa si realizzi (ed a meno di non potere ritenere che con l'emanazione del principio si sia voluto far cadere il diritto anteriore non riconducibile ad esso) bisognerebbe, in via di massima, argomentare nel senso che la volontà del costituente sia stata rivolta a porre solo un limite al legislatore, lasciando all'interprete il compito di attuare i principi, che già hanno trovato esplicazione nella legislazione.

III.

Chiarito questo punto, si presenta l'altro problema: se, oltre alla generica efficacia interpretativa di cui si è parlato, sia opportuna stabilire che dal principio deriva anche una pretesa subbiettiva all'attuazione e se quindi sia ammissibile far valere giudizialmente, in via di azione o di eccezione, la violazione positiva del principio costituzionale da parte del legislatore ordinario, in occasione dell'emanazione di norme nella materia cui esso si riferisce, o addirittura ammettere un'azione nel caso di astensione da qualsiasi misura di attuazione (il silenzio del legislatore).

Può riuscire utile ricordare che alla costituente di Weimar era stata formulata la proposta di prescrivere in modo espresso che i principi dovessero costituire una direttiva ed una limitazione per la legislazione, l'amministrazione e la giurisdizione. Ma poi si rinunciò a fissarne il valore giuridico, nella considerazione che dovessero essere competenti il legislatore, i giudici ed i funzionari ad interpretare di volta in volta i singoli articoli ed a regolarsi secondo il risultato di questa interpretazione.

In sostanza, si tratta per il costituente di decidere se si voglia mantenere aderente il nuovo ordinamento *al tipo di Stato di legislazione* (in cui la presunzione è contro la eliminazione dall'opera di intermediazione del legislatore nell'attuazione dei principi costituzionali, e si lascia quindi al legislatore stesso un margine di discrezionalità circa il tempo e il modo dell'attuazione stessa), o avvicinarlo *al tipo di Stato di giurisdizione* (in cui sia affidato al giudice un potere politico diretto all'adeguazione di volta in volta dell'ordinamento giuridico alle nuove esigenze sociali), oppure *al tipo di Stato di amministrazione* (se si lascia al potere discrezionale della P. A. un siffatto adattamento concreto).

Dipende insomma (in virtù del nesso, che si è già posto in rilievo, fra dichiarazioni di principi e tipo di organizzazione) dal fine che si vuole raggiungere: a) la quantità di principi da inserire nella costituzione; b) la formulazione dei medesimi; c) l'attribuzione ad essi di una o altra efficacia.

IV.

Altro problema di carattere generale, che si connetta a quanto finora detto, è quello relativo alla opportunità di inserire espressamente dei doveri accanto ai diritti.

Storicamente si passa dalle Carte costituzionali americane e francese del 1791, che parlavano di soli diritti, a quella francese del 1793 che considerava due specie di doveri (quello connesso all'esercizio delle funzioni pubbliche, e quello di insurrezione contro il governo tirannico) alle successive dell'anno III e del 1848, che contengono un'apposita rubrica destinata ai doveri. Le costituzioni più recenti, compresa quella albertina, dispongono comunemente questa materia sotto l'intitolazione: «Diritti e doveri dei cittadini».

Oltre alla questione accennata, sulla ragione d'essere di una espressa menzione dei doveri, può anche chiedersi, correlativamente, se trovi luogo in questa rubrica anche il riferimento a doveri dello Stato.

Può osservarsi, in via generale, che il riferimento a doveri viene ad assumere una ragion d'essere e trova il suo posto nella rubrica di diritti quando i doveri si pongano: o come limite dell'esercizio del diritto (il che avviene nei diritti funzionali) oppure come correlato di un diritto altrui (diritti a prestazioni positive verso lo Stato o altri Enti). E' da notare che il loro specifico contenuto questi doveri, in quanto non siano il puro e semplice riflesso di diritti, le trovano nelle norme organizzative, che stabiliscono le modalità delle prestazioni alle quali si riferiscono.

Per quanto riguarda il riferimento a doveri verso lo Stato, appare del tutto inutile farne menzione quando essi rientrino nel rapporto generale di soggezione fra cittadino e Stato. Così non ha senso sancire un dovere di obbedienza o di fedeltà verso lo Stato (come fa l'art. 130 della Costituzione sovietica) e neppure un dovere al servizio militare, al pagamento delle imposte, ecc.

Una ragione possono trovare statuizioni del genere solo quando intendano sancire un determinato modo di presta-

zione dei doveri stessi (es.: il principio progressivo, oppure quello proporzionale dell'imposizione) cioè quando dei diritti si accompagnino ai doveri.

Vi sono poi casi di doveri che si presentano con carattere meramente morale, come per es. quello di cui all'articolo 2 della dichiarazione dei doveri dell'anno III: «Tutti i doveri dell'uomo derivano dal principio: non fare agli altri quello che non vorresti fosse fatto a te stesso». Ad essi si potrebbe attribuire significato giuridico solo in quanto si ritenesse volontà del costituente di assumere i principi stessi come criterio disciplinatore della parte degli atti dei singoli non regolabile dalla legge, cioè di trasformare da arbitrario in discrezionale il comportamento libero. In questo senso potrebbe essere interpretato il dovere sancito nel citato art. 130 della Costituzione sovietica «di rispetto delle norme della vita socialista».

Ove si dovesse sancire una responsabilità per abuso di diritti potrebbe riuscire opportuno porre nella costituzione criteri generali atti a guidare il giudice nella determinazione dei limiti diversi da quelli espressamente posti dalla legge.

Si deve invece dubitare dell'opportunità di inserire nella parte dedicata ai rapporti fra cittadini e Stato quelle imposizioni di obblighi, cui non appaio corrispondere diritti a favore di alcuno. Per es. disposizioni come quella dell'art. 143 della Costituzione di Weimar, che sancisce l'obbligo di provvedere all'educazione dei giovani con istituti pubblici, dovrebbero trovare la loro sede naturale in altra parte, dedicata all'attività e all'organizzazione dello Stato nella sfera sociale. Un inserimento nella parte relativa ai diritti potrebbe giustificarsi solo quando vi sia l'intenzione del costituente di lasciare aperta all'interprete la possibilità di fare derivare diritti e interessi legittimi a favore di singoli o di Enti.

V.

Riassumendo, le funzioni cui una determinazione costituzionale di diritti adempie, possono essere: 1) di esprimere il fondamentale principio di vita e di ordine dell'intera comunità; 2) di delimitare le competenze in ordine alla disciplina di date materie, rilevanti costituzionalmente (il che assume tanta maggiore importanza pratica quando ad un sistema unitario si sostituisca un sistema pluralistico di fonti originarie, come nel caso di competenza normativa autonoma attribuita alle regioni); 3) di autorizzare a procedere a date regolamentazioni, secondo certe direzioni prefissate.

In ordine alla prima delle funzioni indicate è da porre in rilievo come, in quanto si intenda determinare con la dichiarazione dei diritti di alcuni di essi l'elemento di stabilità della costituzione, e quindi di sottrarre una parte di questa al mutamento anche nella forma della revisione, può riuscire opportuno il riferimento ai diritti naturali, o innati.

A tal proposito è da precisare il significato che viene a rivestire tale riferimento. Poiché non esiste un codice di principi di diritto naturale ben determinati, cui ci si possa riferire obiettivamente, è necessario affidarne la determinazione ad un interprete. Tale interprete non può essere esterno all'ordinamento, ma solo un organo dello Stato. Si presenta pertanto il problema della scelta di questo. Teoricamente esso potrebbe essere il singolo individuo, attraverso il diritto di resistenza. Dovendosi però, per la necessità stessa di conservazione dell'organizzazione unitaria dello Stato, fare controllare da altri organi l'esistenza del principio di diritto naturale invocato, è a questi che in definitiva si risale per la sua determinazione.

Per un diritto di resistenza collettiva, nello Stato democratico, in cui il popolo abbia competenza di interventi diretti per determinare il funzionamento dei poteri supremi non dovrebbe esservi posto. Se ne potrebbe considerare la possibilità solo nei confronti di minoranze, che ritengano contrarie al diritto naturale deliberazioni fatte valere dalla maggioranza. Ma anche in questo caso, o si trova un giudice del conflitto, ed esso viene allora ad assumere la funzione di organo supremo dello Stato, oppure il conflitto è destinato a rimanere extra-giuridico perché non può essere oggetto di regolamentazione.

(Continua a pag. 3)

L'organizzazione dello Stato in Svezia

La costituzione dello Stato svedese riposa in gran parte sulle fondamenta di una antica tradizione, rispecchiata nella frase « libertà nella legge », che mette in chiara evidenza i due concetti informatori della vita politica: il rispetto della legalità e una volontà sinceramente democratica. Questi concetti sono espressi con evidenza ancora maggiore nel preambolo della Costituzione, compilato sotto l'influsso della concezione di Montesquieu sulla divisione dei poteri:

« Questa commissione costituente ha voluto creare: un potere di governo (esecutivo), esercitante le sue funzioni in forme determinate, unito nelle sue decisioni e pienamente dotato dei mezzi per tradurre nella realtà le sue decisioni; un potere legislativo, lento nell'azione ma forte e deciso nella difesa; un potere giudiziario, autonomo sotto le leggi, ma non autocratico sopra le leggi. Questa commissione si è inoltre adoperata ad organizzare questi poteri in un reciproco controllo ed in una reciproca azione di limitazione, senza confonderli e senza lasciare al potere che limita nessuna delle facoltà del potere che è limitato ».

La Costituzione o « Legge sulla riforma del Governo » risale al 1809 e, grazie all'alto senso di civismo di quel popolo, essa, che è la più antica costituzione europea scritta attualmente in vigore, ha funzionato egregiamente per quasi un secolo e mezzo, nonostante i sensibili mutamenti dovuti all'evolversi delle concezioni giuspubblicistiche. La lunga tradizione democratica degli svedesi li ha tenuti lontani da ogni estremismo e la loro vita politica ha avuto un corso relativamente tranquillo.

Vediamo le disposizioni più importanti di questa Carta di Stato. Le modifiche alla legge costituzionale possono avvenire soltanto in seguito alla concorde decisione di due legislature ordinarie del Parlamento, inframmezzate dall'elezione di una nuova « Seconda Camera ».

Il potere esecutivo è esercitato dal Governo, ossia dal Re insieme al « Consiglio di Stato » (Re nel Consiglio), il quale si riunisce solitamente

una volta alla settimana ed è composto attualmente di 16 ministri. Esso è presieduto dal Presidente del Consiglio, che emana pure le direttive politiche generali. I ministri capi di dicasteri sono 10; gli altri « consiglieri di Stato » o ministri non hanno portafoglio; due di loro debbono provenire dall'amministrazione civile. Il Presidente del Consiglio non regge solitamente nessun dicastero particolare. I membri del Consiglio si riuniscono anche « non ufficialmente » (*statsradsberedning*). Ad eccezione degli affari di minimo rilievo, tutti gli atti di governo debbono essere decisi nelle sedute settimanali di questo « Consiglio di Stato » con la partecipazione del re. La responsabilità solidale del Gabinetto è una caratteristica della costituzione svedese; i verbali delle sedute, ad eccezione di quelli riguardanti la politica estera, debbono essere sottoposti annualmente all'esame della « commissione costituzionale » del Parlamento; tale esame può sfociare in una denuncia contro il Consiglio o contro uno dei suoi membri, o in una proposta di revoca del Consiglio intero o di uno dei suoi membri. Nella pratica, non si è ricorso alla denuncia sin dal 1850 ed il controllo ha importanza più per la prassi amministrativa che non per l'effettivo esercizio del diritto di censura.

La condotta della politica estera è pure sottoposta a controllo. Il « re nel Consiglio » ha il potere di dichiarare la guerra e di concludere la pace senza consultare la Camera, e di stipulare trattati e accordi internazionali, salvo l'approvazione preventiva della Camera per i riflessi doganali ed economici; in seguito ad un emendamento del 1921, le deliberazioni più importanti in materia di politica estera vengono decise di concerto con la commissione parlamentare per la politica estera (composta di 16 membri, otto per Camera) e presieduta dal re; la commissione ha però solo potere consultivo. I giudici ed i funzionari più alti sono formalmente di nomina regia; la loro indipendenza è gelosamente garantita. L'amministrazione pubblica è sottoposta alla sorveglianza del Governo,

del supremo rappresentante del Pubblico Ministero (*Justizkansler*) e di due commissari parlamentari (uno civile e uno militare) dotati delle facoltà d'incriminazione a carico dei giudici e dei funzionari di ogni grado.

Il potere legislativo è diviso fra il Governo e il Parlamento, il re ha facoltà di iniziativa delle leggi, ed è anzi molto raro che l'iniziativa di una nuova legge parta dalle Camere: le riforme giuridiche rivestono solitamente la forma di una petizione presentata al re da parte del Parlamento e di una successiva proposta formulata dal Governo, sentito il parere della commissione parlamentare competente per materia e di una commissione speciale (*Lagrotet*) composta di 3 membri della Corte di Cassazione e di un membro della Suprema Corte di Giustizia amministrativa, per il lato tecnico-giuridico della proposta; la decisione del Parlamento è vincolata al voto concorde delle due Camere. Il Governo però ha la facoltà di emanare decreti di esecuzione e di ordinaria amministrazione.

In materia fiscale, la competenza del Parlamento è esclusiva, ma l'iniziativa è solitamente nelle mani del Governo. Il bilancio non riveste la forma di una legge finanziaria, ma viene stabilito per capitoli separati, approvati ad uno ad uno nelle sessioni ordinarie primaverili delle Camere. In caso di dissenso fra le due Camere, esse votano in comune e i voti concernenti il capitolo controverso vengono semplicemente adizionati.

L'istituto della consultazione popolare diretta non era previsto; ma un emendamento del 1922 autorizza il ricorso al referendum mediante una legge speciale, caso per caso; ad esso si è ricorso per la proibizione delle bevande alcoliche.

Per più di quattro secoli, il Parlamento svedese (*Rigsdag*) è stato composto dei rappresentanti dei quattro stati: nobili, preti, cittadini e contadini. La « riforma della rappresentanza » del 1866 ha introdotto la rappresentanza egualitaria e popolare, e il movimento democratico si è con-

cluso nel 1918 con la concessione del suffragio universale. Il Parlamento è composto di due Camere con funzioni e diritti pressochè uguali e si riunisce il 10 gennaio di ogni anno per la sessione ordinaria che dura solitamente per cinque mesi, senza interruzione. Le sessioni straordinarie — molto rare — sono convocate dal re. Ogni Camera elegge un presidente e due vicepresidenti. Tali cariche sono solitamente distribuite secondo la proporzione dei partiti nelle Camere.

La « Prima Camera » è composta di 150 membri eletti indirettamente, ossia dalle « diete provinciali » e dai rappresentanti delle sei città più grandi, che non prendono parte a tali « diete ». Queste « diete » e i rappresentanti delle città maggiori vengono eletti col sistema proporzionale e diretto; il diritto al voto è vincolato al compimento del 23. anno e all'iscrizione nel registro dei contribuenti comunali; l'eleggibilità, al compimento dei 35 anni. I membri della Prima Camera restano in carica per otto anni, salvo che il Parlamento venga sciolto prima di tale termine. La rinnovazione della Camera avviene gradualmente; ogni anno decade un ottavo dei membri e alle lacune viene provvisto mediante elezioni annuali parziali. Le « diete provinciali » e le assemblee dei rappresentanti delle città maggiori sono raggruppate in 19 circoscrizioni.

La « Seconda Camera » è composta di 230 membri e il mandato vale per 4 anni solari. Le elezioni ordinarie hanno luogo nel settembre dell'ultimo anno del periodo elettorale; le elezioni alle assemblee locali, nei bienni intermedi. Le assemblee locali (diete provinciali e assemblee dei rappresentanti delle città maggiori) non possono essere sciolte. Per le elezioni alla « Seconda Camera » il paese è diviso in 28 circoscrizioni, di cui ognuna corrisponde ordinariamente ad una provincia, salvo le tre provincie maggiori, in cui le circoscrizioni elettorali sono due. Il numero dei deputati varia per circoscrizione da 5 a 21 secondo l'entità della popolazione; salvo l'isola di Gotland, che ne elegge solo 3. Il diritto al voto spetta ai cittadini che hanno compiuto i 23 anni il 1. gennaio dell'anno in cui hanno luogo le elezioni, ad eccezione degli interdetti, dei falliti e delle persone a carico della pubblica beneficenza; per l'eleggibilità, sono richiesti, oltre alle condizioni precedenti, il compimento dei 25 anni e la residenza nella circoscrizione elettorale.

I componenti delle due Camere

hanno diritto agli stessi assegni. I seggi non sono raggruppati nelle Camere secondo l'appartenenza ai partiti, ma secondo le circoscrizioni elettorali donde pervengono i deputati.

La parte più sostanziale del lavoro parlamentare non viene però compiuta nelle sedute pubbliche, bensì nell'ambito delle singole commissioni. Ha molta rilevanza il fatto che tali commissioni sono *comuni* per le due Camere, le quali, nonostante la differenza nella loro composizione numerica, eleggono alle commissioni un numero uguale di membri. I membri del governo non debbono prendere parte alle sedute delle commissioni, ad eccezione del ministro degli affari esteri, che prende parte alle sedute della commissione per gli affari esteri, per fornire delle informazioni orali.

Ogni deputato ha diritto all'interpellanza; ma il Governo non è tenuto a rispondere. Non esiste l'istituto dell'« ordine del giorno ». Sono sottoposti al Parlamento (*Rigsdag*) e non al Governo, i procuratori supremi per la giustizia civile e per quella militare, la commissione per il controllo della libertà di stampa, la Banca nazionale, l'Amministrazione del Debito pubblico e la Corte dei Conti. Quest'ultimo organo (*Statsrevisionen*) consiste in una commissione di 12 membri eletta annualmente dalle due Camere.

Anche in Svezia, il processo politico mette in evidenza sempre maggiore l'importanza dei partiti; dal 1914 la lotta per o contro il parlamentarismo è praticamente cessata; è opportuno rilevare però che il parlamentarismo svedese ha una sua fisionomia particolare, nè ha mai fatto ricorso all'imitazione di modelli stranieri. Nella mancanza del voto di fiducia su un determinato problema posto all'ordine del giorno, il Governo è posto in crisi solo per un mutamento d'indirizzo in seguito a nuove elezioni o per l'opposizione delle Camere ad una determinata questione. Ciò conferisce molta tranquillità e stabilità alla gestione degli affari pubblici.

Il disbrigo degli affari nel seno dei singoli ministeri è affidato a « segretari di Stato » per la parte politica ed a « capi di spedizione » per l'amministrazione tecnica; l'effettiva attività d'amministrazione è affidata, più che ai ministeri veri e propri, che hanno piuttosto il carattere di uffici di gabinetto molto estesi, ad « uffici centrali » relativamente autonomi (*centrala ambetsverk*); l'indipendenza di tali uffici di fronte al

Governo e ai partiti è garantita mediante l'inaffidabilità dei funzionari. Attualmente esistono i seguenti dicasteri: giustizia, affari esteri, difesa nazionale, interni e affari sociali (cui sono sottoposti per il controllo anche gli enti locali), comunicazioni, finanze, culto (ed istruzione pubblica), agricoltura, commercio, economia nazionale (quest'ultimo costituito nel 1939 per fronteggiare lo stato d'emergenza).

Amministrazione periferica - Il territorio dello Stato è diviso in 24 provincie, rette da « presidenti superiori », più Stoccolma, cui sta a capo un « governatore ». Ogni presidente superiore presiede il « governo provinciale », diviso in una sezione civile ed una finanziaria. Le provincie sono suddivise in « uffici di polizia distrettuale »; ve ne sono circa 400 in tutta la Svezia.

In ogni provincia esiste una « dieta » (*Landsting*) composta di almeno 20 membri eletti per 4 anni con suffragio universale e proporzionale. Le quattro città maggiori (Stoccolma, Söteberg, Malmö, Helsingborg, Norrköping e Sovle) hanno, come detto, un'assemblea di rappresentanti. Spetta alle diete provinciali il disbrigo degli affari riguardanti le singole provincie; esse nominano un proprio presidente e commissioni speciali; i « presidenti superiori » assistono alle riunioni.

Le città sono rette da borgomastri e da assessori; (da 20 a 60; a Stoccolma, 100); ogni città ed ogni parrocchia forma un comune, con larga autonomia. Alcuni comuni sono scissi in un'amministrazione urbana ed in una rurale. I comuni possono consorzarsi per il raggiungimento di uno o più fini di pubblica utilità. Gli affari comunali sono affidati per buona parte a commissioni elettive; nei comuni più grandi vi è la tendenza ad istituire dei funzionari stipendiati. Gli affari ecclesiastici sono affidati a consigli localmente eletti.

In tal modo la nazione svedese ha conciliato l'esistenza di un forte potere statale con l'autogoverno del popolo.

**V O T A T E
PER CHI VOLETE
MA VOTATE!**

La legge elettorale ungherese

La nuova legge elettorale ungherese (agosto 1945), pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* ungherese del 16 settembre 1945, offre molto interesse per le molteplici formulazioni di dettaglio che stanno a dimostrare come pure quel paese, dallo sviluppo giuspubblicistico singolarmente autonomo nei secoli, abbia sentito la spinta dei tempi nuovi e la necessità di riforme maturatesi attraverso le sue vicende belliche e post-belliche.

La nuova legge, premesso (art. 1) che le elezioni politiche dovranno essere tenute entro 60 giorni dalla sua entrata in vigore (ed entrava in vigore con la pubblicazione) statuisce che il mandato conferito ai rappresentanti eletti avrà la durata di 4 anni dal giorno della riunione inaugurale.

Molto interessante il modo dell'elezione, che è triplice: una parte dei deputati viene eletta in base a liste presentate nelle singole circoscrizioni elettorali, con voto universale, segreto, diretto, uguale e per singoli comuni, in modo che ogni 12.000 voti validi conferiscono il mandato ad un deputato; altri 50 deputati vengono eletti, con lo stesso metodo, in base a liste nazionali presentate dai singoli partiti; finalmente, l'Assemblea nazionale elegge nella sua prima riunione altri dieci deputati, scegliendoli « fra le personalità più eminenti nel campo dello spirito e della vita pubblica ».

Per poter prendere parte alle elezioni, i singoli partiti debbono presentare, entro 5 giorni dalla entrata in vigore della legge, una domanda alla apposita Commissione Nazionale, che ne esamina le finalità, le persone dei dirigenti e la composizione agli effetti della democraticità dei principi. Le decisioni favorevoli della Commissione vengono pubblicate a cura del Ministero degli Interni (art. 1).

Le circoscrizioni elettorali sono 16 e si dividono in sezioni elettorali, di cui nessuna può comprendere più di 400 elettori (art. 3); le circoscrizioni eleggono in tutto 751 deputati (art. 20); aggiungendovi i 50 deputati eletti con le liste nazionali e i 10 eletti per cooptazione, si arriva alla cifra complessiva di 811 deputati.

Sono elettori tutti i cittadini ungheresi, residenti alla data del 1. settembre 1945 nei confini che l'Ungheria aveva il 31 dicembre 1937 e che hanno compiuto i 20 anni o li compiranno entro l'anno in cui è formata la lista elettorale; tale limite d'età è ridotto a 18 anni in favore dei combattenti della resistenza nazionale (art. 4).

Sono esclusi dal voto gli interdetti per infermità mentale, gli alienati, i condannati per delitto e per reati contro la proprietà e coloro che si trovano in istato di detenzione preventiva per tali reati, le prostitute e i tenutari di case di tolleranza; per indegnità politica, coloro che sono stati sospesi dall'esercizio dei diritti politici; coloro che sono stati condannati dai tribunali del popolo o contro i quali pendeva un'accusa dinanzi a questi tribunali; coloro che si trovano al confino politico; i

collaboratori e le spie al servizio dei tedeschi; i « gerarchi » di organizzazioni antidemocratiche, naziste, razziste, ecc. (contenute in apposito elenco); coloro che sono stati condannati alla privazione dell'impiego, degli assegni di pensione e dell'esercizio professionale per un periodo superiore ad un anno (art. 5). Possono essere eletti solo i cittadini che sono elettori, ad esclusione dei membri in servizio permanente effettivo delle forze armate e della polizia. Per incompatibilità d'ufficio, i membri delle commissioni per la formazione delle liste non sono eleggibili nelle circoscrizioni dove esplicano le loro mansioni (art. 19) né sono eleggibili il prefetto, l'intendente di finanza e gli impiegati comunali, nelle circoscrizioni elettorali comprese in tutto o in parte nella zona del territorio nazionale dove essi esplicano le loro funzioni (art. 22).

Nelle circoscrizioni elettorali, nelle sezioni, nelle città, nelle frazioni e, a Budapest, in tutti i rioni, vengono costituite delle Commissioni per la formazione delle liste elettorali; dette commissioni assumono successivamente le funzioni di commissioni elettorali e di scrutinio (artt. 7, 29, 18). La circoscrizione territoriale delle singole commissioni e dei loro membri tenuti a giuramento o a solenne promessa prima di assumere l'ufficio, vengono pubblicate con appositi manifesti. Disposizioni di dettaglio regolano l'indipendenza, il trattamento economico, ecc. dei membri delle Commissioni e il reclutamento del personale d'ordine (artt. 7, 8, 9). Una serie di minime norme esecutive (artt. 10-17) prescrive le modalità per la compilazione, per il controllo, per la pubblicazione delle liste elettorali e la procedura del conteggio.

La data delle elezioni è fissata in un giorno festivo, per decreto del ministero degli Interni e resa nota con almeno 30 giorni di anticipo (art. 18) mediante manifesti che debbono anche contenere un invito ai partiti a presentare le loro liste entro le ore 12 del quindicesimo giorno precedente quello delle elezioni; le liste nazionali uniche per le elezioni dei 50 deputati supplementari vengono presentate alla Commissione del IV rione urbano della Capitale. Terminata la formazione delle liste elettorali, le commissioni che hanno presieduto alle operazioni si trasformano in Commissioni elettorali.

La presentazione di candidati supplementari non è ammessa; le liste dei candidati debbono contenere, oltre alle generalità e ad altri dati, l'accettazione scritta dei candidati e debbono essere convalidate dalle direzioni centrali dei partiti; quando vengono presentate delle liste comuni, esse debbono indicare a quale partito appartengono i singoli candidati. Due o più partiti possono presentare in una o più circoscrizioni delle liste comuni, anche con denominazioni occasionali, purché le candidature siano convalidate dalle direzioni dei singoli partiti cui i candidati appartengono (artt. 20-21).

Nessuno può porre la sua candida-

tura nelle liste di più partiti o in più di 4 liste di uno stesso partito (art. 22).

Disposizioni molto minute (art. 23) regolano la pubblicazione delle liste dei partiti che possono prendere parte vengono comunicate alle commissioni elettorali, che provvedono a pubblicarle mediante manifesti almeno otto giorni prima delle elezioni. Tale manifesto elettorale contiene tutti i particolari delle liste di partito e di quelle alle elezioni. Le liste dei candidati comuni, dei contrassegni, nonché l'indicazione dell'ora di apertura e di chiusura delle operazioni, dell'ambito territoriale delle sezioni, della loro sede, ecc. e in fine l'invito a munirsi di un documento di riconoscimento. (articolo 24).

La polizia delle elezioni è garantita dalle norme dell'art. 25. La convocazione dei comizi elettorali deve essere comunicata alle autorità di polizia almeno 24 ore prima della manifestazione e i comizi non possono essere vietati; è proibito abbinarli a cerimonie religiose. I dipendenti delle amministrazioni provinciali e comunali, nonché gli appartenenti alle forze armate non possono assumere una parte direttiva nei comizi e nelle feste indette dai partiti. Nel giorno delle elezioni e in quello che le precede ognuno deve essere esentato dal lavoro. Il presidente della Commissione elettorale concorda coi presidenti delle singole commissioni di scrutinio e con le autorità di polizia le misure necessarie per assicurare l'ordine pubblico; ad eccezione delle ragioni di servizio, nessuno può entrare armato nei locali delle elezioni. Qualunque somministrazione, anche gratuita, di bevande alcoliche è vietata dal giorno precedente le elezioni a quello che le segue, ossia per tre giorni.

Le operazioni elettorali si svolgono per singole sezioni elettorali dalle ore 7 alle ore 20 del giorno fissato. Se all'ora della chiusura non ha votato un quarto o più degli elettori iscritti, è ammessa la proroga di un'ora. Ogni sezione provvede alla sistemazione di almeno due cabine o stanze chiuse, munite di un tavolo, inibendone l'ingresso a chiunque, salvo l'elettore.

Sul tavolo della Commissione elettorale, viene posta un'urna chiusa, sigillata e munita di un'apertura per l'introduzione delle schede; le modalità sono determinate coi soliti particolari. Ogni partito che partecipa alle elezioni può delegare tre dei suoi membri purché siano presenti alle operazioni; essi possono sporgere reclami che vengono decisi seduta stante. Nei locali dove si svolgono le elezioni non possono trattenersi più di 10 persone oltre quelle che vi si trovano per dovere d'ufficio e gli elettori debbono allontanarsene subito dopo avere dato il loro voto. Nessuna propaganda di partito è permessa in un raggio di 50 metri.

Schede. La scheda è di tipo ufficiale e viene chiusa in una busta. Essa è diversa per gli uomini e per le donne e contiene in stampa uguale i nominativi e contrassegni dei partiti, nonché i

nomi dei 5 capilista di partito o, nel caso di liste comuni, i nominativi e i contrassegni dei partiti, e, separatamente, i nomi dei 5 capilista dei singoli partiti.

La votazione avviene per liste e non per singoli candidati. I membri della commissione di scrutinio, il personale d'ordine e di sorveglianza, i rappresentanti dei partiti, votano nella sezione ove prestano la loro opera, anche se non vi appartengano, ma votano per ultimi; analoghe disposizioni sono date per i membri delle commissioni elettorali. La serietà e la segretezza del voto sono tutelate con le solite norme in uso nella maggior parte dei paesi (articoli 37-40).

Operazioni di scrutinio. Chiusa la votazione, vengono allontanati dalla sala tutti gli estranei, viene completato e sottoscritto il verbale delle operazioni; indi, aperte le urne, contate due volte le schede e confrontata la loro rispondenza con le liste elettorali, prende inizio l'apertura delle buste. L'apposizione di cancellature, osservazioni e condizioni non invalida la scheda. Sono invalide le schede non racchiuse in buste del modello ufficiale, quelle non rispondenti al modello ufficiale, quelle incerte e quelle che sono racchiuse in una busta unica con votazione difforme. Le schede valide vengono immediatamente classificate e contate e i risultati vengono annotati in un verbale redatto in tante copie, più una, quanti sono i partiti che hanno partecipato alle elezioni. Le schede classificate e quelle nulle vengono riposte

nelle urne, che sono nuovamente sigillate e trasportate presso la commissione elettorale (art. 42-45). Questa decide sui reclami e riunisce i risultati delle singole sezioni da essa dipendenti (art. 49). In ogni circoscrizione elettorale vengono attribuiti ad ogni lista tanti seggi, quante volte è contenuto il numero 12.000 nei voti da essa conseguiti. Gli eventuali voti che superano il numero complessivo dei candidati contenuti nella lista presentata restano senza efficacia.

Minute prescrizioni (art. 50) regolano il procedimento da seguire per la proclamazione dei risultati nazionali, delle liste comuni e le modalità per l'elezione dei 50 deputati della lista nazionale. I candidati che seguono sulle liste di partito i nominativi dei loro colleghi che hanno ottenuto un numero sufficiente di voti per essere eletti, diventano automaticamente e in ordine di precedenza deputati-supplenti. I risultati delle elezioni generali vengono proclamati il terzo giorno dopo quello delle elezioni; i risultati delle elezioni delle liste nazionali, il sesto giorno seguente a quello delle elezioni (artt. 51-52).

La validità delle elezioni viene esaminata dal «Tribunale elettorale», composto di tre membri nominati dal ministro per la giustizia fra i giudici della Corte di Cassazione, del Tribunale amministrativo e del Tribunale Supremo del popolo e di un membro per ciascuno dei partiti partecipanti alle elezioni. Il Presidente del Tribunale è nominato dal Tribunale Supremo del Popolo. Il Tribunale deve riunirsi en-

tro 30 giorni dalla data delle elezioni e deve pronunciare una decisione interlocutoria (per le prove richieste) entro i 15 giorni successivi.

L'eventuale materiale inquisitivo deve essere riunito entro gli otto giorni successivi e la decisione finale deve essere resa nei 30 giorni successivi (articolo 53). La procedura di questo contenzioso è regolata con norme apposite (artt. 54-56). La libertà, la segretezza, la validità delle elezioni e delle operazioni preliminari e successive sono garantite con una lunga e severa serie di norme penali (artt. 57-76).

Il mandato del deputato cessa con la morte e con le dimissioni; subentra al suo posto il sostituto a sensi dell'articolo 50, a meno che esso non abbia lasciato il suo partito o non ne sia stato espulso o escluso, nel qual caso il mandato passa al candidato che lo segue nella lista (art. 77). Seguono brevi norme transitorie ed esecutive (articolo 78-80).

* *

Partendo da una delega contenuta negli art. 78 e 80 della legge per le elezioni all'Assemblea nazionale, il Ministro degli Interni estendeva alle elezioni amministrative, con suo decreto del 21 settembre 1945 n. 20.510, le norme di quella legge, in quanto applicabili.

Il breve decreto (24 articoli) contiene solo poche norme specifiche, con le quali la legge per le elezioni politiche viene adattata alla diversa materia; esso sostituisce con nuove disposizioni esecutive la materia già regolata dal decreto 7460/1945 M. E.

La dichiarazione dei diritti

(continuazione da pag. 4)

Il riferimento al diritto naturale, nella funzione di limite alla stessa revisione, non dovrebbe avere altro effetto pratico in uno stato democratico se non di provocare l'intervento in ultima istanza, di una espressa pronunzia popolare sull'asserita violazione.

In ogni caso, anche così limitata, l'efficacia del riferimento al diritto naturale conserva una grande importanza. In virtù di esso si viene a rigettare l'opinione dell'onnipotenza dell'organo supremo dello Stato, e quindi si esclude nei confronti di questo la possibilità di far valere il principio affermato dal Deholine per il Parlamento inglese. Principio che per l'Inghilterra poté essere affermato senza danno, essendo avvertiti profondamente dalla coscienza comune l'esistenza di limiti assoluti all'azione dello Stato. In popoli, come il nostro, meno reattivi nella difesa di tali limiti, il dichiarare questi sottratti all'arbitrio del legislatore può agire efficacemente nel senso di determinare movimenti di opinione contro tentativi di sovversione dei diritti di libertà, ed offrire al giudice il mezzo di richiamarsi ad una fonte, che attinge direttamente dalla coscienza sociale la sua efficacia. Ad una considerazione analoga si riferiva il *Dacey* quando affermava l'opportunità di astenersi dalla formulazione scritta dei diritti, potendo essa far sorgere l'opinione della dipendenza di questi dal legislatore.

Ottenere poi che questa coscienza comune sia effettivamente operante è compito delle forze politiche e dello Stato, attraverso l'esercizio della funzione educativa. La costituzione potrebbe richiamarsi in forma solenne alle condizioni necessarie affinché il diritto naturale riesca concretamente efficiente. Si possono ricordare gli esempi in tal senso di alcune costituzioni americane e francesi. Il primo di essi è offerto dalla sezione 15. della Costituzione della Virginia, che suona: «nessun libero governo, o i benefici della libertà possono essere conservati per un popolo senza una ferma adesione alla giustizia, alla moderazione,

alla temperanza, alla frugalità ed alla virtù, senza frequente ricorso ai fondamentali principi». Non deve apparire ripugnante all'indole della costituzione l'inserimento di tali solenni proclamazioni quando si pensi che la costituzione è qualcosa di più di un puro testo legale, è l'espressione di un modo di vita di un popolo, e le sue prescrizioni rivestono non solo un valore giuridico, ma anche uno pedagogico ed educativo.

Riassumendo può dirsi che la funzione del richiamo al diritto naturale può essere:

- 1) Di porsi come fondamento e costituire il criterio atto a determinare il nucleo non sopprimibile dell'autonomia dei singoli, o, rispettivamente, delle associazioni;
- 2) di consentire l'affermazione di diritti non espressamente formulati dalla costituzione, offrendo così criterio per colmare le lacune della legge, che appare rilevante nel caso che non si ammetta sussistente nell'ordinamento un principio generale implicito di libertà, secondo la nota tesi esposta in Italia dal Donati, o meglio, quando si ritenga opportuno fare entrare in vigore tale principio in coordinazione o subordinazione ai precetti di diritto naturale. Un esempio è offerto dal IX emendamento della costituzione degli U.S.A.: «La enumerazione nella costituzione di alcuni diritti non sarà interpretata come negazione o minorazione di altri diritti che il popolo si sia riservati» (questa riserva non può evidentemente riguardare altro che diritti extrapositivi). Più esplicita nello stesso senso la costituzione di S. Domingo del 1924: «L'enumerazione fatta nella costituzione non esclude altri diritti naturali»;
- 3) reciprocamente, il richiamo al diritto naturale potrebbe offrire il mezzo per autorizzare interventi limitativi dell'autorità, anche non espressamente autorizzati dalla legge (es.: Art. 120 Costituzione di Weimar: «La società politica sorveglia il modo di adempimento del dovere naturale dei genitori all'educazione della prole»);
- 4) di offrire il criterio di interpretazione nel caso di dubbi sorti intorno all'applicazione dei limiti posti dalla legge.

ALLA RADIO

La Costituente e la Costituzione

Pubblichiamo il testo della radioconversazione tenuta il 10 aprile u. s. dal prof. Raffaele Resta, dell'Università di Bari.

Affermare che la costituente ha per compiti istituzionali la deliberazione e la redazione della Carta costituzionale del nuovo Stato italiano non è affermazione peregrina né bisognevole di dimostrazione.

Ma la semplicità della proposizione non deve indurre in credenze semplicistiche.

Redigere una Carta costituzionale è impresa di non lieve difficoltà per ragioni politiche e per ragioni tecniche.

Per ragioni politiche, perchè l'assemblea composta dei rappresentanti dei vari partiti dovrà decidere anzitutto i principi politici informativi della nuova costituzione, principi sui quali necessariamente le dispute saranno lunghe e gravi, date le profonde divergenze ideologiche nei programmi dei partiti stessi (si pensi alle differenze tra l'idea cristiana, l'idea comunista e l'idea liberale dello Stato) ma non tanto in contrasto da restare insuscettibili di una conciliazione.

Per ragioni tecniche: 1) perchè le formule traduttive dei principi predetti dovranno essere da un lato sufficientemente precise e dall'altro sufficientemente elastiche, in guisa da permettere al Legislatore del nuovo Stato di informare ad esse la regolamentazione dei rapporti giuridici, senza eccessivi legami (per evitare cambiamenti di costituzione ad ogni nuova esigenza sociale che urga soddisfare) e senza possibilità di arbitrii; 2) perchè la materia costituzionale è così sfumata nei suoi contorni, anche se chiara nel nucleo sostanziale, che non è tutta cristallizzabile in formule: occorre, pertanto, lasciare tra norma e norma quegli spazi vuoti, quei giunti elastici che sono ritenuti indispensabili alla necessaria evoluzione interna di ogni ordinamento costituzionale, affinché questo, nella sua positiva concretezza, risponda permanentemente alle istanze mutevoli e urgenti della vita sociale.

Non è, pertanto, opportuno che le regole della cosiddetta correttezza costituzionale e buona parte delle consuetudini costituzionali siano tradotte in iscritto, per evitare loro un pregiudizievole processo di mummificazione in formule destinate a rimanere ferme per un certo numero di anni.

I predetti principi fondamentali non devono essere considerati alla stregua delle consuete premesse recate spesso dalle carte costituzionali dell'800, sì bene dal programma essenziale di una modernissima costi-

tuzione, con l'accentuazione di quanto di nuovo in essa viene introdotto.

Sembra certo che il contenuto necessario della nuova costituzione comprenderà quattro punti fondamentali, due funzionali e due strutturali.

I primi concernono il contenuto politico e il contenuto sociale della carta costituzionale, nell'ambito dei diritti imprescrittibili della persona umana e delle società naturali in cui essa vive ed opera: la nuova costituzione, dal punto di vista sostanziale, non si può concepire che in funzione di tale duplice esigenza.

I principi riguardanti la struttura, invece, sono volti alla realizzazione dei primi nella società statale nella quale attualmente viviamo: si tratta di una esigenza di concretezza attuale che si esprime in una determinata organizzazione dei pubblici poteri e in un determinato sistema di garanzie.

La correlazione dei suddetti principi è tale che gli uni senza gli altri sarebbero mere esercitazioni retoriche o espressioni vuote di contenuto: chè anzi la fisionomia dei primi si riflette nei secondi con tanta intensità, da infondere agli istituti concreti una connotazione tipica, che conferisce poi tipicità alla struttura dello Stato.

Tanto più completa, solida e durevole sarà la Carta costituzionale quanto più aderenti alle realtà sociali della vita moderna saranno i principi funzionali e quanto più intimo sarà il rapporto tra essi e i principi strutturali.

Per rispondere esattamente alle più sentite istanze del nostro tempo, la Carta dovrà riaffermare (per ovvie ragioni di riferimento al regime precedente) il principio di libertà, in tutte le sue manifestazioni, e accentuare il principio di socialità sotto il duplice aspetto del diritto e del dovere del cittadino di partecipare attivamente alla vita dello Stato e degli Enti minori, cui sarà opportuno — proprio in sede costituzionale — affidare il maggior numero possibile di funzioni, sia allo scopo di interessare il cittadino al governo della cosa pubblica, sia al fine di decentrare uno Stato già macroscopicamente accentrato, sino al massimo consentito dalla sua unitaria integrità.

E poichè allo stadio attuale della evoluzione degli ordinamenti giuridici, l'esperienza indica per la più efficace realizzazione di siffatti principi gli ordinamenti ispirati all'idea di democrazia, sarà opportuno che alle enunciazioni programmatiche segua l'affermazione della natura democratica della nuova organizzazione statale, intesa non solo come *democrazia politica*, ma anche — ed in

ciò evidentemente sta il nuovo — come *democrazia economica*, cioè come ordinamento che apra a tutti i cittadini, in condizioni di parità, le vie del lavoro autonomo, socialmente produttivo, e della formazione della proprietà individuale e familiare, non al solo scopo di goderne ma anche al fine di esserne e sentirsi responsabili di fronte alla società organizzata.

D'altra parte, la scelta dell'ordinamento democratico considerato come il più rispondente alle aspirazioni del popolo, deve essere necessariamente completato dalla scelta della forma di governo. Anche qui l'esperienza storica-politica mostra una serie di forme governative che vanno dalla repubblica presidenziale al governo costituzionale puro e al governo parlamentare, con prevalenza di quest'ultimo negli ordinamenti democratici a tipo europeo. E tuttavia da osservare che l'evoluzione costituzionale delle moderne democrazie ha portato all'avvicinamento e spesso al contemperamento delle due formule (si pensi al premier inglese, che è il leader del partito e governo ed ha una posizione costituzionale di assoluta preminenza specialmente in quelle democrazie i cui i partiti sono pochissimi e ben organizzati).

Dove ciò non è, allo stato attuale sia per tradizione, sia per condizioni ambientali, sia per scarsità di educazione politica, sembra che il governo parlamentare sia il sistema da preferire per la attuazione concreta del trionfo libertà-uguaglianza responsabilità che costituisce il fulcro di ogni democrazia.

Un'ultima osservazione resta da fare per chiudere il quadro delle attività costituenti e riguarda i limiti dell'attività stessa. La natura e fine dell'assemblea costituente non solo le conferiscono la fisionomia ma ne costituiscono il milite di attività l'aderenza alla volontà popolare di cui essa ripete poteri e funzioni è presupposto limite di ogni sua de liberazione.

A ciò si aggiunga che il ripudio del principio della riserva della legge (cui viene normalmente sostituito il principio della riserva della costituzione, ad efficace garanzia del cittadino), l'abbandono della rigida attuazione della divisione dei poteri il diretto appello al popolo nelle fasi critiche nella vita dello Stato, si considerano ormai come naturali portali dell'evoluzione degli ordinamenti democratici e non solo non possono essere trascurati, ma devono essere sempre presenti ai costituenti, se essi dovranno darci — come dovranno — una buona costituzione, perfettamente aderente alle esigenze del nostro tempo.

Gli enti locali in Inghilterra e in America

1.

W. Eric Jackson delinea in un agile volume (*Local Government in England and Wales*, Penguin Books - London 1945) la costituzione, le finalità, le funzioni, le competenze degli enti locali in Inghilterra. Ciò è tutt'altro che facile, e bisogna ammettere che l'autore, il quale ha passato gran parte della sua vita nell'amministrazione locale, se la cava egregiamente, offrendo una rappresentazione limpida ed esauriente di questa materia intricata e in continuo sviluppo.

L'organizzazione attuale degli enti pubblici locali in Inghilterra è fissata dal « *Local Government Act* » del 1933 il quale prevede sei tipi di enti (con l'eccezione della Capitale, che ha un'organizzazione a sè stante); contee amministrative (diverse dalle contee storiche e corrispondenti, *mutatis mutandis*, alle nostre provincie), comuni di contea (*county boroughs*), comuni « non di contea » (*non-county boroughs*), distretti urbani, distretti rurali e parrocchie. Fra questi enti due hanno carattere primario, e costituiscono le circoscrizioni fondamentali in cui si divide l'intero paese: sono le contee amministrative e i comuni di contea, ambedue retti da un « consiglio ». Gli altri sono invece enti secondari: le contee amministrative sono suddivise infatti, ad eccezione di Londra, in « distretti di contea », i quali possono assumere la configurazione o di un comune « non di contea », o di un distretto urbano o di un distretto rurale; ognuno di questi possiede a sua volta un « consiglio » che lo regge. Ogni distretto è poi ulteriormente suddiviso in parrocchie, anch'esse con propri consigli, ma con limitatissime funzioni. In qualunque parte di una contea amministrativa operano dunque almeno due enti locali: il Consiglio di contea e il Consiglio distrettuale.

La diversa qualifica di questi enti è atta a generare confusione nei lettori ignari dei costumi inglesi; qualche chiarimento ulteriore non sarà dunque superfluo.

I comuni di contea sono costituiti per atto del Parlamento, solitamente nelle contee dove vi è una città con almeno 50.000 abitanti; dopo il 1935, questo limite è stato elevato ai 100.000 abitanti *complessivi* per contea. I comuni di contea hanno certi privilegi (in parte, ricordi di antiche prerogative municipali) e competenze che variano secondo l'importanza del capoluogo. I comuni « non di contea » possiedono un'organizzazione molto somigliante, con un Consiglio elettivo composto di un sindaco e di consiglieri; però tali consigli differiscono molto tanto dai consigli dei comuni di contea quanto da quelli dei distretti urbani. I distretti urba-

ni e quelli rurali recano nel nome la ragione e la base della loro diversità. Infine le parrocchie (circa 11.000 nell'Inghilterra e nel Galles) non corrispondono più, per la loro circoscrizione, alle parrocchie ecclesiastiche, da cui sono sorte, e rappresentano le ultime cellule agli effetti del decentramento locale e della tassazione; corrispondono su per giù alle nostre frazioni, se si tiene conto di due elementi caratteristici per la pubblica amministrazione inglese: la tendenza ad avvicinare gli uffici alla popolazione (più che di « decentrare » nel vero senso della parola) e di affidare la gestione a consigli elettivi. Infatti, gli enti locali vengono assoggettati poi ad un severo controllo, e persino il mutamento delle circoscrizioni parrocchiali è vincolato ad autorizzazioni dall'alto.

Fissato il principio della gestione consiliare, della elettività delle cariche e del controllo governativo, non vogliamo entrare in particolari, i quali, seppure interessanti, ci porterebbero lontano. I criteri per l'elettorato attivo e passivo sono larghissimi, e ne abbiamo già parlato in questo « Bollettino ».

Ciò che distingue gli organismi locali inglesi rispetto a quelli americani, è soprattutto il fatto che essi hanno tutti personalità giuridica, mentre quelli americani la hanno assai raramente, nella maggioranza dei casi essendo infatti delle « quasi-corporazioni », ossia degli organi periferici statali dotati di certi poteri di autonomia e forniti di autogoverno. E pur tuttavia gli organismi americani sono, per molti aspetti, notevolmente più indipendenti di quelli inglesi.

Il volumetto, premessa una succinta introduzione storica, descrive le molteplici mansioni, sempre più complesse, degli enti locali nei campi dell'igiene, delle costruzioni, dell'educazione, dell'assistenza, della viabilità, della polizia, dei servizi pubblici di varia specie passa indi a descrivere il modo in cui vengono espletati questi compiti. S'intende che i Consigli che presiedono a regioni molto vaste, non possono fronteggiare da soli i complessi affari di loro competenza; « la maggior parte degli enti locali fa uso perciò della facoltà, concessa dalla legge, di nominare delle commissioni. Pare che sia una regola valida per tutte le attività umane, che quanto è minore il numero delle persone che ha da sbrigare una faccenda, tanto meglio si procede in quella faccenda »; insomma, viene adottata in scala ridotta la tecnica delle commissioni parlamentari. Lo Jackson esamina poi minutamente le competenze, le responsabilità, i controlli di queste commissioni; tratta poi il modo di reclutamento del personale, le competenze dei funzionari di ruolo,

la loro disciplina giuridica ed economica, ecc., passando finalmente all'esame delle finanze locali, ai vari loro cespiti: sovrainposte, tasse locali, contributi governativi, prestiti, obbligazioni, e al controllo delle spese. Non sarà privo di interesse osservare, che in Inghilterra (e, sia detto per incidenza, anche negli Stati Uniti) sta prevalendo l'indirizzo opposto: ossia, si tende verso un progressivo controllo delle autorità centrali su quelle periferiche, cosicchè certi organi creati con tutt'altri scopi, quali il Ministero della Sanità pubblica, si dedicano, per larga parte della loro attività, al controllo degli enti amministrativi locali; parte di tali controlli è però affidata a « dipartimenti » governativi speciali, parte agli organi giudiziari, e parte infine alle autorità locali superiori per grado.

Tanta è questa tendenza verso l'accentramento, che, secondo l'autore, vi è un generale movimento in favore della istituzione di circoscrizioni più vaste per alcuni servizi locali, unificando addirittura certi servizi sociali in tutto il paese, e suddividendo altri in servizi regionali.

2.

Molto opportunamente l'Ufficio Informazioni nordamericano (USIS) ha diffuso nei suoi uffici in Italia il libro di Fairlie-Kneier, sulle autonomie locali nordamericane. Benchè non sia recentissimo (1930), questo libro è quanto di meglio possa pensarsi per chiarezza, felicità e facilità di esposizione, e documentazione di leggi e di *casas* (S.A. Fairlie-Ch. M. Kneier, *County Government and Administration*, Appleton Cent. Co, New York, London, o. d.).

Il regime del governo locale in U.S.A. varia di Stato in Stato, e forti differenze si registrano specie tra gli Stati della Nuova Inghilterra e quelli del Pacifico, tra quelli del Nord e quelli del Sud, e così via. Tuttavia la struttura base in tutti gli Stati è data dalla contea (*county*).

La contea è una ripartizione dell'amministrazione statale, non un ente pubblico distinto dallo Stato. E' quindi lo Stato, con varie procedure, che istituisce e distribuisce le contee. Però le cariche direttive della contea non sono nominate dall'alto, ma elette dai cittadini secondo il criterio detto dell'autogoverno (in senso stretto o proprio). Dicono i giuristi americani che le contee sono non « corporazioni municipali », ma « quasi corporazioni ». Gli organi che i cittadini eleggono sono i consigli di contea, i giudici di contea, gli sceriffi, e molto spesso gli accusatori pubblici, i *coroners*, e altre cariche amministrative.

I tributi sono sì stabiliti dallo Sta-

dalla STAMPA ESTERA

LE ELEZIONI AMMINISTRATIVE ITALIANE

to, ma l'accertamento, l'imposizione e la riscossione sono fatti direttamente dalle contee, le quali poi versano allo Stato una parte del gettito, pur conservando lo Stato il controllo di tutte le operazioni: anzi nei più recenti tempi a cura degli Stati sono stati istituiti degli organi di perequazione, onde riparare l'inconveniente della diversità dei criteri di imposizione seguiti dalle varie contee.

Le contee sono quindi organismi nei quali felicemente si fondono il decentramento burocratico e il decentramento autarchico; pur avendo il più ampio carattere democratico, in quanto promanano direttamente dal popolo, e conservando quindi il senso di responsabilità, di emulazione e di indipendenza proprio degli enti autarchici territoriali, le contee uniscono a questi i vantaggi del decentramento burocratico statale, e cioè l'unitarietà di direttiva, e il coordinamento funzionale. Soprattutto con tali organismi si evitano le duplicazioni di amministrazione, che sono enormemente costose, sia per sovrapposizioni di tributi, sia per sdoppiamenti di funzioni, di personale, di mezzi: da noi accanto ai comuni e alle provincie, esistono le prefetture e gli altri organi periferici statali: quasi che fossimo un paese di nababbiche ricchezze.

Alle contee sono attribuite funzioni in materia di giustizia, carceri, protezione sociale, tanto sanitaria che assistenziale, educazione, grande viabilità, tributi.

Altri organismi di amministrazione locali sono, accanto alle contee, le « città ». Le città della Nuova Inghilterra, sono anch'esse delle quasi-corporazioni, cioè organi statali di autogoverno, ma assai vicine alle corporazioni, cioè organi statali di tutogoverno, ma assai vicine alle corporazioni municipali, in quanto posseggono anche la « corporate capacity ». Altrove invece le « città » sono « corporazioni municipali », con capacità di diritto privato e *liability for torts*. Il territorio delle corporazioni municipali non fa parte delle contee. Ma vi sono delle « incorporated towns », o villaggi, o borghi, il cui territorio è insieme municipale e della contea: si tratta di piccole entità, sia demograficamente, che economicamente, le quali non avrebbero forza di reggersi se fossero del tutto sole.

Le contee si possono dividere in distretti, aventi vario nome; alcuni di essi hanno a loro volta forme di autogoverno (consigli di distretto) anche parziali. Vi sono poi certe contee le quali non sono divise uniformemente in distretti, ma istituiscono « distretti speciali » solo per determinate zone, di maggior importanza, del proprio territorio.

Città, municipali o meno, « incorporated towns, townships, villaggi, borghi, ecc. », sono tutti regolarmente

A proposito delle elezioni amministrative e delle prossime elezioni politiche T. Stelling-Micaud scrive, fra l'altro, nel *Journal de Genève* del 19 marzo:

«Dopo 22 anni, il popolo italiano è stato chiamato ad esprimere la propria opinione ed a compiere un atto di sovranità. In tutti i comuni medii e piccoli della penisola le autorità amministrative sono state elette per sostituire i podestà e rinnovare i quadri dei funzionari municipali. La portata di questo avvenimento è notevole, in quanto ha mostrato che dopo due decenni di abbruttimento totalitario, i cittadini hanno saputo far uso dei loro diritti elettorali con spirito assolutamente democratico.

«Benché non sia noto l'atteggiamento definitivo di certi partiti nei confronti del problema monarchico, sembra che la tendenza repubblicana abbia il sopravvento nelle elezioni amministrative.

«Ad ogni modo, tre grandi gruppi politici si preparano ad affrontare la lotta elettorale da cui sortiranno i nuovi organismi costituiti e da cui dipenderanno le sorti della Monarchia. Essi sono: il blocco social-comunista, il blocco borghese ed il partito democristiano.

«Il successo del primo è dovuto al fatto che i due partiti di sinistra hanno presentato liste comuni. Questa solidarietà elettorale dovuta alla stretta collaborazione fra Togliatti e Nenni, probabilmente non si ripeterà alle elezioni per la Costituente. La fusione dei due partiti, che verrà discussa in estate, incontrerà probabilmente l'opposizione della maggioranza dei socialisti che sotto la guida di Saragat e Silone, sono entrati in conflitto con i fusionisti, capo dei quali è il Ministro Nenni.

«Una fusione dei due partiti ed una vittoria del blocco di sinistra verrebbero male accolte dagli inglesi i quali considererebbero una tale vittoria più pericolosa, per la loro posi-

retti da organi elettivi. Le « corporazioni municipali » hanno tributi propri; gli altri organismi possono avere invece un potere tributario delegato, specie per certune imposte e tasse.

Il problema delle grandi aree metropolitane è stato molto dibattuto in U. S.; si sono tentate due soluzioni: governo combinato di città e di contea (consolidazione); separazione della città dalla contea; si preferisce ora la prima soluzione. Altro sistema seguito è quello delle « regioni metropolitane », unite già in federazioni, per uno o più servizi: in questi casi molto spesso cade il carattere di « corporazione municipale » di uno degli organismi, e vi subentra unicamente l'autogoverno; il sistema delle regioni metropolitane ha permesso di elaborare dei complessi e ingegnosi « piani di regione ».

zione nel Mediterraneo, dell'avvento del fascismo nel 1922 ».

Quanto al blocco borghese, non ancora costituito come tale, esso potrebbe, prima delle elezioni legislative formare una unità elettorale compatta intorno al « Blocco Nazionale Democratico » fondato da Bonomi. Questo blocco in formazione comprenderebbe elementi che vanno dal vecchio Partito d'azione ai monarchici.

Di pareri diversi circa la forma di dare allo Stato, questo gruppo politico è unanime nel voler scartare ogni sistema politico autoritario, sia esso di destra o di sinistra. D'altra parte, non è certo che il partito d'azione aderirebbe a questa combinazione.

Infine abbiamo il partito democristiano capeggiato dal primo ministro Da Gasperi. Esso (continuatore del vecchio partito popolare di Don Sturzo) può contare sulle masse ancor profondamente religiose della penisola, specie nei piccoli comuni rurali ove sembra che il clero eserciti grande influenza.

Resta ancora una ultima incognita: Verso quale parte tenderà il movimento dell'Uomo Qualunque? Avendo sinora limitata la propria attività a criticare aspramente uomini di Stato e partiti questo movimento che comprende industriali, contadini, prigionieri di guerra e lavoratori reduci dalla Germania potrebbe esercitare una notevole influenza sulle prossime elezioni nonostante lo scacco - forse volontario - subito nelle elezioni amministrative ».

Le *Basler Nachrichten* del 23 marzo rilevano che le prime elezioni amministrative italiane dato il loro carattere prettamente locale, non possono essere considerate come probative per le prossime elezioni alla Costituente. Ciò nondimeno le prime elezioni libere dopo 23 anni rivestono indubbiamente un « ampio sintomatico interesse ». I successi dei socialisti e comunisti, più notevoli di quel che potrebbe sembrare a prima vista dato che essi sono riusciti vincitori in quasi tutti i centri maggiori, dimostrano che i partiti di sinistra non hanno affatto perso terreno (come si affermava in questi ultimi tempi) tra le masse italiane.

Grande sorpresa ha destato la netta sconfitta dei monarchici e dei qualunquisti. Regolare è risultato invece, secondo il giornale svizzero, il largo numero di voti che ha ottenuto la democrazia cristiana, successo dovuto al fatto che questo partito di sponda di una buona organizzazione di una rigida disciplina e che ha sfruttato in larga misura i voti delle donne.

Le *Monde* del 20 aprile rileva che i partiti di sinistra sono riusciti vittoriosi nei grandi centri urbani mentre che le « destre » tendono a predominare nelle località meno importanti e nelle campagne. « La nettissima presa di posizione del Vaticano contro il comunismo appare come la caratteristica delle elezioni attuali ».

I partiti di sinistra hanno potuto essere vittoriosi soltanto grazie alla coalizione. « Alcuni avevano sperato nella formazione di un blocco di centro che si sarebbe esteso fino all'altra destra dei socialisti: ciò che avrebbe permesso di ottenere dei risultati ben differenti, soprattutto nell'Italia del Nord ».

Attività della Costituente francese

La discussione della legge elettorale, iniziata lunedì 1° aprile è proseguita durante la settimana. Il testo presentato, dalla Commissione è stato vivamente attaccato soprattutto dalle destre e dai radicali e, tra l'altro, anche per la sua mancanza di chiarezza e di semplicità. Un controprogetto di Herriot che mirava a ristabilire lo scrutinio distrettuale (*d'arrondissement*), il quale a sua volta avrebbe dovuto essere approvato da un referendum popolare, è stato respinto con 452 voti contro 109. È stato approvato quindi l'articolo 1 del testo della commissione così redatto: «*I deputati della Francia metropolitana all'Assemblea Nazionale sono eletti a scrutinio di lista di primo grado con rappresentanza proporzionale integrale, conformemente alle disposizioni della presente legge*».

Capitant propone allora un articolo 1 bis che tende ad includere l'art. 1 nella Costituzione e precisa che lo scopo del suo emendamento è di permettere alla nazione di pronunciarsi per o contro la proporzionale rispondendo al referendum. Ma anche tale emendamento viene respinto a netta maggioranza.

Adottato così il principio della rappresentanza proporzionale, sono state prese in esame le modalità di applicazione. L'art. 4, che fissa l'obbligo per qualsiasi candidato di appartenere ad un partito, è stato rinviato alla commissione. Le proposte di adottare il *panachage* e il voto preferenziale non sono state accettate. Anche il voto familiare è stato respinto (321 voti contro 234), benché i deputati dell'M.R.P. avessero votato favorevolmente.

Il dibattito sulla legge elettorale, interrotto il 2 aprile, è stato ripreso il 4 (nei giorni 3 e 4 sono stati discussi i crediti militari e i profitti illeciti).

Il relatore Biondi ha annunciato che la Commissione rinunciava ad esigere che i candidati appartengano ad un partito politico e che rinunciava egualmente all'obbligo per i partiti politici di presentare liste almeno in 20 dipartimenti. Ma tale obbligo veniva mantenuto però per la ripartizione dei resti sul piano nazionale.

Varenne ha proposto poi di adottare uno scrutinio di due gradi, il primo con la proporzionale, il secondo maggioritario, ma è stato battuto. Anche Bardoux (Gruppo contadino) non è stato più fortunato con la sua proposta di adottare un sistema più semplice nell'utilizzazione dei resti, e precisamente quello in vigore nelle elezioni dell'ottobre 1945.

È stato mantenuto anche l'art. 61 che stabilisce che soltanto le liste che abbiano ottenuto il 5% dei voti

potranno beneficiare dell'utilizzazione dei resti.

Il dibattito è proseguito riguardo all'applicazione della legge elettorale in Algeria, nei protettorati e nei territori d'oltremare. Il 6 aprile alle ore 3 del mattino la legge veniva definitivamente adottata con 439 voti contro 135.

* L'8 aprile è stato adottato dalla Assemblea Costituente un progetto di legge sulla proprietà commerciale.

Il 9 un progetto che fissa lo status dei delegati del personale nelle aziende. Tale progetto rende obbligatoria l'istituzione di delegati del personale in tutti gli stabilimenti industriali e commerciali che occupino più di dieci salariati, come pure negli uffici pubblici e nei ministeri, nelle professioni liberali, nelle società civili, nei sindacati professionali, ecc. I delegati del personale hanno il compito di presentare ai datori di lavoro tutti i reclami relativi ai salari, alle classifiche professionali, alla protezione operaia ed hanno pure il compito di fornire all'ispettorato del lavoro le osservazioni relative all'applicazione delle leggi in questo campo.

* Nel pomeriggio del 9 aprile si è iniziato anche il dibattito sulla Costituzione. Il relatore generale Pierre Cot ha esposto le caratteristiche del progetto rilevando che esso: estende il campo della democrazia, permette un governo più forte e più democratico, integra nel meccanismo costituzionale una serie di contrappesi assicurando la continuità dell'azione governativa e l'armonia tra i diversi organismi. Quindi si è iniziata la discussione generale e i rappresentanti dei diversi partiti hanno esposto la posizione e l'atteggiamento del loro partito di fronte a tale progetto.

François de Menton (M. R. P.) ne ha fatto una critica moderata, ed ha sottolineato che la mancanza di disposizioni relative al controllo di costituzionalità delle leggi ha fatto sì che l'M. R. P. ritenesse impossibile dargli la sua adesione. Egli si è augurato che il progetto possa ricevere le correzioni necessarie in modo che si possa raccomandarne il voto alla nazione. Coste-Floret (M. R. P.) ha dichiarato più esplicitamente che se il progetto sarà mantenuto, l'M. R. P. sarà obbligato a votare contro e a chiedere al paese di non approvarlo.

Fajon (comunista) ha annunciato che i comunisti voteranno il progetto, benché esso non li soddisfi completamente.

Aspre critiche sono state rivolte al progetto da Courant (republ. indipend.), Bardoux (gruppo contadino) e soprattutto da Herriot (rad.) e Capitant (resistenza dem. e soc.). I socialisti invece, tramite il loro porta-

voce Depreux, si sono dichiarati favorevoli al progetto.

L'11 aprile, dopo aver scartato alcuni contro-progetti, l'Assemblea ha iniziato l'esame dei singoli articoli della Costituzione. Sedar Senglior (deputato socialista del Senegal-Mauritania) ha fatto un rapporto sulle disposizioni relative all'Unione francese, che non sono state raggruppate in un titolo particolare, ma ripartite nell'insieme dei testi costituzionali. Sono stati quindi approvati rapidamente l'art. 40: «*La Francia è una Repubblica indivisibile, democratica e sociale*»; l'art. 41: «*La Francia forma con i territori d'oltremare, da una parte, e con gli Stati associati, dall'altra parte, un'unione liberamente consentita*», e gli art. 42-48. L'art. 49 ha dato luogo a lunghi scambi di osservazioni. Siefridl (M. R. P.) ha presentato un emendamento in favore del voto familiare che però è stato respinto. L'articolo stesso, che accorda il diritto di voto a tutti i sudditi francesi che abbiano compiuto i 20 anni e godano dei diritti civili e politici, è stato rinviato, essendo in corso una proposta di legge che accorderà i diritti civili all'età di 20 anni. Anche gli art. 49-54, che completano il titolo I: «*Della sovranità*» (i primi 39 articoli sono relativi alla Dichiarazione dei Diritti), sono stati approvati rapidamente.

Il 12 si è iniziato l'esame del titolo II relativo ai poteri dell'Assemblea. Un emendamento di Ramarony (P. R. L.) tendente a dare alla seconda Assemblea il potere legislativo è stato respinto con 286 voti contro 84 (l'M. R. P. si è astenuto).

* Nello stesso giorno è incominciata anche la discussione di un progetto di legge che prevede la confisca e il trasferimento allo Stato dei beni delle imprese editoriali collaboratrici e la devoluzione di tali beni alle imprese sorte dalla Resistenza o autorizzate ad esercitare la loro attività dal Governo provvisorio della Repubblica dopo il 30 settembre 1944.

* Sono continuati nel frattempo anche i lavori delle singole Commissioni.

La Commissione della Costituzione ha proseguito il 12 aprile la revisione dei testi costituzionali.

Per il Consiglio dell'Unione francese è stato deciso quasi ad unanimità che: «*l'Assemblea nazionale delibera definitivamente e sovraneamente sui soli emendamenti proposti dal Consiglio superiore dell'Unione francese. Essa li accetta o li rigetta in totalità o in parte*».

Per l'elezione del Presidente della Repubblica è stato adottato, ad unanimità meno quattro voti, il seguente testo:

«*Il Presidente della Repubblica viene eletto dall'Assemblea nazionale. Questa elezione ha luogo a scru-*

tinio pubblico alla tribuna e richiede la maggioranza dei due terzi dei deputati che compongono l'Assemblea. Se i primi tre turni di scrutinio non permettono di raggiungere questa maggioranza, l'elezione viene rinviata all'indomani. Essa ha luogo allora nelle medesime condizioni e alla maggioranza di tre quinti.

Il Presidente della Repubblica viene eletto per sette anni. E' rieleggibile una sola volta».

Non si è potuto invece realizzare un accordo, data l'intransigenza comunista, riguardo al controllo della costituzionalità delle leggi, a proposito del quale il Presidente della Commissione Guy Mollet aveva presentato una proposta di transazione.

Il relatore generale F. de Menthon (M. R. P.) si è allora dimesso dalle sue funzioni e con lui si sono dimessi anche i relatori speciali appartenenti all'M. R. P. Al posto di relatore generale è stato eletto Pierre Côt.

Il titolo IX che comporta l'istituzione di una commissione di controllo è stato messo ai voti ed è stato respinto con 22 voti contro 17.

E' stata inoltre respinta una pro-

posta di Paul-Boncour di nominare d'ufficio membri del Consiglio dell'Unione francese quelli degli 80 parlamentari che hanno votato il 10 luglio 1940 contro Pétain e non saranno rieletti alle prossime elezioni. Eguale sorte è toccata ad un suggerimento del Ministro degli Interni che chiedeva l'introduzione immediata e globale della legislazione francese nei tre dipartimenti ricongiunti al territorio nazionale.

Sono state poi portate delle modificazioni agli art. 67 e 74.

Per l'art. 67 è stata adottata la seguente redazione:

«Il Consiglio dell'Unione francese è formato di consiglieri eletti dai consigli generali dei dipartimenti della metropoli e dai consigli generali o dalle assemblee territoriali dei dipartimenti e territori d'oltremare».

L'art. 74 è stato definitivamente così formulato:

«Il Presidente della Repubblica, dopo le consultazioni d'uso, comunica al presidente dell'Assemblea nazionale i nomi dei candidati alla presidenza del Consiglio dei Ministri».

La nuova legge elettorale

Diamo una sintesi della legge elettorale approvata dalla Costituente francese il 6 aprile.

La Francia metropolitana e i dipartimenti extra-metropolitani (Martinica, Guadalupa, Guiana, Reunion) eleggeranno 580 deputati, e precisamente:

la Guiana: un deputato a scrutinio uninominale di primo grado; il resto del territorio: 597 deputati a scrutinio di lista di primo grado con rappresentanza proporzionale integrale.

LE LISTE

Una lista per circoscrizione, ossia per dipartimento (salvo Seine, Seine e Oise, Nord e Pas-de Calais che comprendono parecchie circoscrizioni).

Ogni lista deve comprendere tanti nomi quante volte il numero degli elettori iscritti contiene 42.000, più un nome supplementare se il resto è superiore a 21.000.

Per essere candidato non è richiesta nessuna condizione di affiliazione ad un partito o ad una organizzazione politica.

Ogni partito che presenti almeno 20 liste dipartimentali compila una lista interdipartimentale, composta delle sue diverse liste di circoscrizione. Esso potrà allora utilizzare i resti.

OPERAZIONI DI VOTO

Ogni elettore dispone di un voto per una lista che egli deve votare integralmente, senza modificare l'ordine dei candidati.

ogni partito facendo la somma dei suoi resti dipartimentali.

Ogni partito riceve tanti seggi complementari quante volte il suo resto nazionale contiene il quoziente.

Se restano ancora dei seggi da attribuire, lo si fa secondo la regola della media più alta sul piano nazionale.

Per questo si divide il numero totale dei voti di un partito sul piano nazionale per il numero di seggi già attribuiti, più uno. E si attribuiscono successivamente i seggi secondo la media più alta.

Se questa operazione dà lo stesso risultato per parecchi partiti, oppure se non resta che un seggio da attribuire, esso è conferito al partito che ha raccolto il maggior numero di voti.

6) *Attribuzione dei seggi complementari.*

a) *Attribuzione di certi seggi secondo la regola della media più alta.*

Per assicurare a ogni dipartimento un minimo di due deputati, si regola poi la sorte di quei dipartimenti in cui il gioco del quoziente non ha dato che un deputato o non ne ha dato nessuno.

In questo caso, il seggio o i due seggi non conferiti con il quoziente sono attribuiti alla lista o alle due liste che hanno ottenuto la media più alta nel dipartimento.

Questi seggi possono dunque andare a liste indipendenti; se vanno a liste di partiti, essi sono dedotti dai seggi complementari a loro attribuiti.

b) *Attribuzione dei seggi restanti.*

Si valutano i diversi resti dipartimentali secondo il loro valore relativo, in rapporto al numero dei suffragi espressi nel dipartimento. E li si classifica secondo queste percentuali.

Ma c'è un correttivo.

Può accadere, infatti, che in uno stesso dipartimento parecchie liste concorrenti debbano ricevere un seggio complementare secondo la regola delle percentuali più alta. Questo finirebbe per dare a questo dipartimento un numero considerevole di deputati.

E' stata perciò fissata la regola che il dipartimento ha un numero limitato di deputati (v. sopra).

In questo caso si elimina la concorrenza della liste attribuendo il seggio al partito che ha la percentuale più alta nel dipartimento. Gli altri partiti ricevono il loro seggio complementare nella circoscrizione che viene dopo nella lista delle percentuali.

7) *Designazione degli eletti.*

Gli eletti sono designati nelle liste dipartimentali secondo l'ordine di presentazione della lista.

Rassegna dei libri

Plinio TURCATO - *Rinascita (Verso la Costituente)* — (Editrice Polilibraria Italiana, 1945).

Dopo alcuni capitoli, relativi a ricordi personali dell'autore, e ad una rassegna degli avvenimenti italiani l'ultimo capitolo: « Verso la Costituente », il Turcato passa ad esaminare i problemi attualmente più discussi.

Particolarmente interessanti sono le sue idee sulla futura Repubblica italiana di cui viene presentato anche un abbozzo di Statuto. Egli si dimostra fautore della socializzazione, ma questa « deve essere studiata, preparata, organizzata e attuata con prudenza e abilità e con il corredo di tutti i mezzi che la specifica natura delle aziende richiede ». Le funzioni statali dovranno essere decentrate e perciò è necessario che sorga la Regione con compiti autonomi ben delimitati, ma bisogna che rimanga in vita anche la Provincia che può rispondere ancora a tante diverse esigenze.

Quanto agli organi costituzionali alcuni dovranno restare immutati e altri creati ex-novo. Il potere legislativo deve passare alla sola Camera dei deputati e il Senato rimarrà invece come organo consultivo.

Le principali innovazioni dovrebbero consistere: « nella creazione di un Consiglio Superiore Costituzionale avente il compito di presidiare alla integrità della Carta fondamentale dello Stato; nell'attuazione di Consigli economici, nell'ambito dei singoli Comuni, Province, Regioni o gruppi di province aventi caratteristiche affini, da far capo al Consiglio Nazionale dell'Economia ». Inoltre, tra l'altro, si dovrebbe istituire il referendum popolare e il diritto di iniziativa per nuove leggi o per la modifica di quelle esistenti.

Il Turcato, militante socialista dal 1898, si pone anche il problema della funzione del partito socialista nell'attuale momento storico. Favorevole alla conservazione autonoma del suo partito, propugna che esso « si liberi di parecchie concezioni tecniche cadute o corrette dai fatti. E' necessario che abbandonino classiche intransigenze, eccellenti prove nel periodo iniziale della propaga e della formazione delle coscienze, ma sorpassate oggi che la divulgazione e l'affermazione del socialismo si impernano su programmi e piani dettagliati ».

Joseph P. HARRIS - *A model Registration system* — (National Municipal League — New York, 1939).

La « National Municipal League », (associazione dei cittadini per il miglioramento degli enti locali) ha nominato una commissione, la quale, dopo una serie di viaggi di studio e dopo un accurato esame dei sistemi vigenti nei vari Stati dell'Unione nord-americana, ha preparato un ampio rapporto sul miglior sistema per la compilazione delle liste elettorali.

Qualunque sistema di compilazione delle liste deve obbedire a tre criteri, come giustamente premette il rapporto che esaminiamo: esso deve convenire all'elettore, deve essere economico e deve essere atto ad impedire i brogli elettorali. S'intende che il miglioramento della « registrazione » non basterà a risolvere il problema delle astensioni; ma è uno dei migliori mezzi attivi per stimolare il singolo a dare il suo voto. « La campagna per avere i votanti già iscritti costituisce solitamente una metà della campagna per avere i voti », e qualunque procedura complicata esercita una netta funzione in favore delle astensioni.

Dopo l'esame e la critica dei sistemi attuali per la compilazione delle liste elettorali nella maggior parte degli Stati dell'Unione, il rapporto della Commissione di studio elenca una lunga serie di proposte, ampiamente motivate. Costretti dalla tirannia dello spazio, riproduciamo le proposte più importanti.

La « registrazione » nella lista deve aver luogo in tutto lo Stato (e non solo nelle città), deve essere uniforme per tutte le specie di elezioni, con esclusione di presentazione alle urne sotto il vincolo del giuramento, ecc.; deve essere permanente, con possibilità di trasferire l'iscrizione ad ogni cambio di residenza.

La compilazione delle liste va centralizzata in un ufficio unico, istituito per quello scopo nelle città o contee con più di 300.000 abitanti, e annesso all'ufficio comunale o di contea nelle comunità minori; i funzionari ed il personale dell'ufficio sarà scelto senza distinzione di partiti. Si consiglia l'uso di schede sciolte per la compilazione dei fogli individuali d'iscrizione, fatti in duplice copia, di cui una da trasmettersi alla sezione elettorale, e l'altra da tenere classificata in ordine alfabetico, senza distinzione per zone; le iscrizioni cancellate saranno conservate a parte.

Si consiglia l'adozione della registrazione permanente, nel senso che il cittadino possa iscriversi nelle liste durante tutto l'anno, salvo le

tre settimane precedenti le elezioni; il contenzioso verrebbe affidato in primo grado agli stessi funzionari dell'ufficio; l'iscrizione degli assenti, degli invalidi, la correzione delle iscrizioni ed i loro trasferimenti andrebbero circondati con speciali cautele; per le città maggiori, si propone l'adozione di un sistematico controllo annuale o biennale e l'utilizzazione (sotto la conservazione del segreto d'ufficio) di fonti di informazioni quali i registri degli uffici, delle imposte, delle poste, dei telefoni, dei servizi pubblici.

Per l'identificazione dell'elettore all'atto del voto, si consiglia senz'altro la semplice produzione della firma, verificata con altra firma apposta sulla scheda personale all'atto dell'iscrizione. Sorvoliamo su una serie di altri suggerimenti di dettaglio.

Your Local Government Election Questions Answered (Published by the Conservative Office - Londra 1495).

Il volumetto, pubblicato dal Partito Conservatore inglese nell'ottobre 1945, ossia nell'imminenza delle elezioni municipali, conserva ancora il suo interesse, poichè, come è noto, le elezioni ai consigli di contea, di distretto e di parrocchia si celebreranno in Inghilterra nel marzo e nell'aprile di quest'anno.

Il volume risente evidentemente i difetti delle pubblicazioni di partito, e tende in ispecie a gettare il discredito sul Governo laburista e sul partito laburista in genere, cercando di provare che esso usa mezzi demagogici e che non sarà in grado di mantenere le promesse fatte nel periodo elettorale. Nonostante questi difetti originari, la pubblicazione costituisce un'ottima fonte d'informazione e contiene molte utili tavole statistiche. Dopo una prima parte in cui vengono spiegate all'elettore le competenze e le funzioni degli organi amministrativi e le modalità della votazione, vengono lumeggiati con abbondanza di cifre il progressivo aumento nell'attività degli enti locali, specie nel campo dell'assistenza sociale, e il corrispondente aumento delle spese pubbliche. Nell'anno finanziario 1940-41, gli enti locali britannici trassero i loro mezzi per 226 milioni di sterline dalle sovraimposte statali, per 52 milioni dai prestiti, per 239 milioni dalle tasse locali, per 204 milioni dalle imposte locali. Le spese complessive degli enti locali nello stesso anno finanziario hanno superato i 480 milioni di sterline (di fronte a 110 milioni nel 1914): le spese scolastiche figurano nel bilancio con 100 milioni, le spese ospedaliere e di assistenza alla maternità con 42 milioni. Gli enti locali hanno speso 48 milioni per la costruzione di case di abitazione e per i piani regolatori, 43 milioni per le costruzioni stradali, 36 milioni per l'amministrazione della giustizia, ecc.

Rassegna della stampa

Forme di governo

Una soluzione singolare al problema della forma di governo da adottare è proposta da A. Levi (*Critica Sociale*, 30 settembre 1945), il quale afferma che una repubblica veramente democratica può e forse deve fare a meno di un presidente senza che peraltro, con ciò si debba escludere l'esistenza di una presidenza, necessaria sia per i rapporti diplomatici sia per assicurare la continuità del regime. Poiché non sembra opportuno affidare la presidenza della repubblica al presidente di una delle Camere legislative (e sarebbe del resto difficile determinare a quale presidente delle due camere), né investire della somma magistratura il capo *pro tempore* del governo e il sistema direttoriale svizzero non è compatibile con quello della responsabilità del governo di fronte alle Camere, il sistema migliore, prosegue l'autore, è quindi quello proposto da A. Olivetti, di affidare cioè la presidenza della repubblica a un collegio che, afferma il Levi, potrebbe essere formato da tre altissimi magistrati, ad esempio il Presidente della Cassazione, del Consiglio di Stato, della Corte dei Conti. Tale supremo collegio dovrebbe esercitare la funzione rappresentativa dello Stato, sanzionare le leggi, provvedere nei periodi di crisi alla continuità della vita costituzionale, nominare il nuovo Governo.

L. Preti (*Critica sociale*, 1° marzo 1946) espone anzitutto la posizione del socialismo di fronte ai sistemi di governo: il socialismo, pur volendo un Parlamento sovrano, che non sia alle dipendenze di un onnipotente esecutivo, vuole nello stesso tempo che il potere esecutivo non sia alla mercé del potere legislativo come invece avviene nel parlamentarismo borghese; l'esecutivo deve avere invece assoluta garanzia di poter perseguire con serenità e con decisione i suoi piani senza che il gioco dei partiti possa turbare la sua opera. In sostanza secondo la dottrina socialista l'instabilità di un governo, caratteristica del regime parlamentare è incompatibile con gli scopi che lo Stato socialista si propone.

Quanto alle specifiche forme di governo da adottare in Italia si sono avute, afferma l'autore, varie proposte. C'è chi si dimostra favorevole al regime presidenziale che riunisce in una sola persona le cariche di capo dello Stato e del Governo con assunzione da parte del Presidente, della responsabilità politica di fronte alla nazione che lo ha eletto, e non di fronte al Parlamento, che non ha così potere di farlo dimettere. Tuttavia questa forma di governo presenta il grave pericolo di una dittatura. Negli Stati Uniti infatti, ove il regime presidenziale è con successo applicato, tale forma di governo poggia anzitutto sul presupposto federale venendo il potere presidenziale ad essere limitato dall'ordinamento degli Stati membri, cosicché un eventuale tentativo di stabilire un regime dittatoriale si spezzerebbe contro la resistenza delle istituzioni di 48 Stati. Si potrebbe obiettare che anche l'Italia

potrebbe divenire se non uno Stato federale almeno uno Stato basato su larghe autonomie regionali; ma a questa obiezione si può rispondere secondo l'A. che l'autonomia della regione è una realtà assai problematica poiché priva di un qualunque concreto precedente storico e non poggia su una base economica-sociale. Altro ostacolo alla instaurazione di un regime presidenziale in Italia è dato dalla esistenza di troppi partiti. Non va infatti dimenticato che in America ne esistono soltanto due, di cui uno conquista alle elezioni la maggioranza assoluta conquistando temporaneamente anche il diritto di designare direttamente il capo dello Stato il quale renderà conto della situazione politica solamente al suo partito. Dove invece, come in Italia, esistono parecchi partiti e nessuno può riuscire a conquistare la maggioranza assoluta dei suffragi, il presidente dovrebbe evidentemente essere sostenuto da almeno altri due partiti. In tal modo il partito del Presidente verrebbe a conquistare una assoluta preponderanza su gli altri partiti coalizzati, in quanto il Presidente, una volta eletto con il loro aiuto si troverebbe in condizione di poter svolgere la politica del proprio partito senza tener conto di quei partiti che lo hanno appoggiato.

Non è neppure il caso di mettere in discussione un sistema di tipo svizzero che trova la sua ragione di essere nelle particolari condizioni della Confederazione elvetica. Non resta che dar vita quindi ad un sistema che tenga scisse le due cariche di capo dello Stato e di capo del Governo, responsabile verso il primo, un organo collegiale, mancando un collegio di quelle doti di tempestività, di decisione, di coerenza, che devono caratterizzare il supremo organo dello Stato.

G. Lavaoni (*Civiltà liberale*, 7-15 marzo 1946) esclude la possibilità di introdurre in Italia una qualsiasi forma anche attenuata di repubblica presidenziale del tipo americano, secondo la quale è attribuito per un periodo determinato il supremo potere di direzione politica del Paese a un presidente elettivo che è insieme capo dello Stato e capo del Governo e come *leader* del partito dominante ha anche la figura giuridica di un capo popolare.

Una tale forma di governo che rende l'esecutivo indipendente dal legislativo, se ha l'immenso vantaggio di consentire un governo forte e duraturo, tuttavia richiede una presenza in tutti i cittadini di una coscienza civile e democratica da rendere inconcepibile un attentato alle pubbliche libertà. In Italia un simile assetto costituzionale appare quindi impossibile tanto più che nel nostro Stato accentratore verrebbe a mancare quella formidabile garanzia di libertà che negli Stati federali a governo presidenziale è offerta dall'essere ciascuno degli Stati associati un centro autonomo di vita democratica, con istituzioni ed organi propri, contro cui sarebbe fatalmente destinato a cozzare ogni tentativo del presidente di esorbitare dai poteri a lui conferiti dalla costituzione. Né, prosegue

l'autore, questa difficoltà potrebbe essere superata in una attuazione del principio dell'ordinamento presidenziale che sostituisca alla elezione popolare del presidente una elezione a maggioranza qualificata da parte del questo che non verrebbe a escludere le due Camere riunite. Espediente che il Presidente assuma il carattere di capo popolare carattere particolarmente pericoloso in un Paese come il nostro privo di educazione democratica. Senza dire poi che sarebbe estremamente arduo in questo caso stabilire il momento della elezione delle Camere e quello della elezione del presidente in quanto avvicinando le due date si rischierebbe di polarizzare la lotta elettorale per le elezioni politiche dei quali dei possibili capi delle coalizioni, mentre allontanandole nel tempo si rischierebbe di dare vita a situazioni instonebili in caso di troppo diverso colore politico tra il presidente e la Assemblée rappresentativa. Per questi motivi l'autore afferma che i problemi costituzionali del nuovo Stato dovranno venire impostati e risolti nell'ambito degli istituti propri delle repubbliche di tipo parlamentare.

Ma in regime parlamentare quale dovrà essere la figura giuridica e politica del Presidente della repubblica? Dovrà egli avere un ruolo puramente simbolico o dovrà invece essere un effettivo organo regolarizzatore nel meccanismo costituzionale e politico dello Stato? Le risposte che a queste due domande vengono fornite dalle esperienze costituzionali più recenti prosegue l'A. sono varie e disaccordi tanto che, nell'altro dopoguerra, si giunse in alcuni casi, come quello previsto dalla costituzione estone, a sopprimere integralmente la figura di capo dello Stato. Ciò premesso bisogna affermare che affinché la libertà politica possa essere conservata occorre dare vita nell'ambito del sistema parlamentare e quindi della responsabilità del governo verso le Camere a un potere esecutivo forte e vitale con il superamento dello schema costituzionale che la repubblica parlamentare di tipo francese ha ereditato dal modello storico della monarchia costituzionale. Prospettive nuove potranno dischiudersi attribuendo al Presidente della repubblica una posizione di chiaro risalto che gli consenta di agire come un organo regolatore della vita costituzionale e di esplicare una reale influenza sull'andamento della cosa pubblica.

Affinchè ciò si verifichi è necessario però che il Presidente sia eletto dal popolo, che è l'unico organo che gli può conferire prestigio e dignità.

Un ritorno al passato si impone invece per quanto attiene alla riaffermazione del principio della responsabilità del governo verso il Parlamento. E' peraltro augurabile, afferma l'autore, che si accolga nella costituzione il criterio di circondare di particolari cautele il voto di fiducia delle Camere.

Per quanto limitata possa essere la efficacia di accorgimenti siffatti ad influire sui dati politici delle concrete situazioni parlamentari, non pare dubbio, conclude l'autore, che la loro espressa adozione si raccomandano non solo per quel tanto di utilità pratica che esse possono avere ma anche e soprattutto per il contributo che è lecito attendersene per la formazione di un migliore costume parlamentare.

LIBRI PER LA COSTITUENTE

TESTI E DOCUMENTI COSTITUZIONALI

Il Ministero per la Costituente presenta una collana di Testi e Documenti Costituzionali, diretta da Giacomo Perticone (editore Sansoni - Firenze, Roma). La collana comprende oltre 30 volumetti, dedicati alle leggi elettorali dei principali Paesi.

La collana ha un duplice scopo: quello di portare alla conoscenza di un pubblico di lettori non specializzati le leggi fondamentali dei maggiori Stati, e quello di orientare l'opinione pubblica italiana in questa fase decisiva della nostra vita politica.

Gli Statuti, le Costituzioni e le Dichiarazioni dei Diritti costituiscono nello stesso tempo i principi fondamentali sui quali si è storicamente consolidato il regime di vita pubblica e l'impegno d'onore dei governi e delle classi dirigenti di orientare secondo questi principi l'evoluzione degli istituti giuridici dei diversi paesi.

La collana può offrire termini di paragone e d'orientamento, spunti di critica e tesi chiarificatrici, capaci di rendere più consapevole la scelta in cui il popolo italiano si è oggi impegnato.

La collana dedica i suoi primi volumi alle Costituzioni italiane del periodo della Rivoluzione francese e del '48 ed allo Statuto Albertino, che è certamente la premessa del nostro attuale sistema politico. Seguono esposizioni e traduzioni dei principali ordinamenti costituzionali, i quali offrono la più interessante tipologia che dalla fine della prima guerra mondiale si è venuta compiendo sulla base delle esperienze politiche e sociali di quasi tutti i paesi del mondo.

LA COSTITUZIONE INGLESE, a cura di **Luigi R. LETTIERI** - Vol. di pagg. 152 L. 80

I più noti documenti costituzionali inglesi, che da circa un millennio testimoniano l'alta esperienza civile del popolo britannico, sono qui raccolti dall'A. che fa precedere ad essi una lunga introduzione storico-giuridica.

La mancanza di una vera e propria carta costituzionale, il complesso e singolare carattere del diritto britannico, che per la sua capacità di sviluppo e di adeguamento alle sempre rinnovantesi esigenze politiche e sociali della Nazione, è il più vicino al diritto romano, rendono quanto mai interessante l'esame dell'ordinamento costituzionale di quella che è stata felicemente definita la repubblica monarchica di Gran Bretagna.

LA COSTITUZIONE DELLA CECOSLOVACCHIA, a cura di **Giovanni SALEMI j.** - Vol. di pagg. 116 L. 70

Sorto in un momento particolarmente importante per l'evoluzione del diritto internazionale moderno, lo Stato della Repubblica cecoslovacca ha un ordinamento costituzionale che, oltre a soddisfare le esigenze etniche, linguistiche, culturali e religiose delle diverse nazionalità che lo compongono, rappresenta la coscienza del valore dell'ordine nuovo stabilito in Europa dopo la guerra 1914-1918.

LA LEGGE ELETTORALE CECOSLOVACCA, a cura di **Costantino MORTATI** - Vol. di pagg. 92 L. 55

La legge elettorale che qui si presenta risulta da una profonda, dotta ed accuratissima elaborazione e svolge, con rigorosa consequenzialità logica e con l'applicazione di congegni originali e particolarmente adatti agli scopi che si volevano raggiungere, principi che si consideravano essenziali alla struttura del nuovo Stato e che, come tali, avevano trovato la loro solenne consacrazione nella costituzione. Se se ne volesse rappresentare il significato d'insieme, coglierne il tratto che la caratterizza rispetto alle varie regolamentazioni della stessa materia, realizzate nell'Europa continentale nell'epoca contemporanea, si dovrebbe dire che essa attua uno dei tipi più perfezionati di rappresentanza organica.

LA COSTITUZIONE DEGLI STATI UNITI D'AMERICA, a cura di **Romolo ASTRALDI** - Vol. di pagg. 100 L. 60

Alla Costituzione degli Stati Uniti guardano oggi con ammirazione molti in Europa. Da un secolo e mezzo essa resiste alla furia del tempo, nell'incessante travaglio costituzionale che agita Stati vecchi e nuovi. Gli americani la amano e la esaltano perchè segna l'ordinamento primo e quasi immutato della loro unità federale indipendente, perchè è un'espressione tipica della loro vita e del loro spirito. Benchè viva ed attuale, è però difficile comprenderla se non se ne segue la genesi e la faticosa elaborazione. Qui il testo integrale di essa e dei successivi emendamenti è preceduto da un acuto e profondo esame degli elementi tipici che concorsero alla sua formazione e le hanno dato caratteristiche particolari ed originali, facendone un « tipo » di costituzione, modello ai popoli d'America e d'Europa.

L'ESPERIENZA COSTITUZIONALE ESTONE, a cura di **Francesco AGRO** - Vol. di pagg. 140 L. 80

Oggi l'Estonia fa parte integrante dell'U.R.S.S. Ha trovato così il suo naturale epilogo il processo costituzionale estone iniziato nel 1920. Da una costituzione di tipo popolare, attraverso una serie di successive riforme, si giunse nel 1937 ad una costituzione di tipo presidenziale. Tale sviluppo è, nelle sue cause politiche e so-

ciali, ampiamente illustrato dall'autore nell'introduzione al testo delle due leggi costituzionali qui riportato.

LA COSTITUZIONE DELL'IRLANDA (EIRE), a cura di **Paolo BISCARETTI** - Vol. di pagg. 104 L. 65

Lo Stato irlandese è sorto nel travaglio di una plurisecolare lotta con l'Inghilterra. La Costituzione dello Stato d'Irlanda del 1937 contiene quindi gli elementi di una ricca esperienza costituzionale. Finalmente libero, il popolo irlandese, dandosi una nuova carta costituzionale, che costituisce una solenne affermazione d'indipendenza e di libertà dallo straniero, ha voluto gettare la prima pietra del riordinamento interno della Nazione.

LE COSTITUZIONI POLACCHE, a cura di **Francesco GIULIETTI** - Vol. di pagg. 140 L. 80

Il testo della Costituzione del 1921, oggi rimessa in vigore in Polonia dopo l'abrogazione della Costituzione di tipo autoritario del 1935, è preceduto da un'ampia introduzione storico-giuridica, che illustra i punti essenziali dell'esperienza costituzionale della Polonia nel vasto quadro della dura lotta combattuta da quel popolo per la conquista della libertà e della indipendenza.

LA COSTITUZIONE E IL SISTEMA ELETTORALE FINLANDESI, a cura di **Carlo LAVAGNA** - Vol. di pagg. 136 L. 85

Le vicende quanto mai complesse della storia costituzionale della Finlandia, dall'unione con la Russia alla proclamazione dell'indipendenza, sono esposte dall'A. come introduzione al testo della costituzione finlandese del 17 luglio 1919 e della legge elettorale del 1935.

E' la prima pubblicazione integrale in una lingua occidentale del testo della legge elettorale finlandese, che costituisce uno dei sistemi più interessanti di campagne elettorali vigenti.

LA LEGGE ELETTORALE TEDESCA, a cura di **Ottorino BORIN** - Vol. di pagg. 132 L. 75

Caduto l'Impero degli Hoenzollern, la Germania si proclamò Repubblica federale, e fra le rovine della disfatta cercò di intraprendere la via della rinascita. La Costituzione di Weimar ne segnò l'inizio. Ad essa si ispirò la legge elettorale del 1924, che qui viene data nel suo testo integrale.

Come la costituzione, anche la legge elettorale fu tra le più perfette avendo tenuto i suoi compilatori presenti con le esperienze compiute in diversi Paesi le insufficienze e i pregi propri di ogni metodo. E, se attraverso di essa Hitler poté salire al potere, ciò non si deve imputare al sistema elettorale ma al popolo tedesco che fra democrazia e dittatura fece la sua scelta.

LA COSTITUZIONE FRANCESE, a cura di **Armando SAITTA** - Vol. di pagg. 88 L. 55

La Terza Repubblica francese ha costituito per vari decenni il tipo più perfetto e quindi più imitato di repubblica parlamentare.

La Costituzione che nel 1875 dette vita ad essa, pur sorta nel compromesso di parti irrimediabilmente avverse, ha costituito per sessantacinque anni un forte strumento di vita democratica.

Oggi che la Francia è in procinto di darsi una nuova costituzione è quanto mai opportuno conoscere la struttura costituzionale della vecchia Francia, nulla del presente essendo valido se non contenente in se stesso le conquiste del passato.

La carta costituzionale francese del 1875, viene studiata criticamente dall'autore nella introduzione al testo della legge stessa e dei susseguenti emendamenti.

I VOLUMI SONO IN VENDITA IN TUTTE LE LIBRERIE