051/1

SINDACATO

VERBALE DI RIUNIONE DEL

L'ORGANIZZAZIONE SINDACALE

ASSR

LAVORI (DOCUMENTI)

ASSR Archivio storico del Senato della Repubblica

Il comitato ristretto di ordinamento delegato dalla Commissione plenaria propone la seguente RISOLUZIONE:

La COMMISSIONE:

RICONOSCE:

- suo compito definitivo realizzare condizioni di facilitazione, nella materia demandatale, al lavoro dei delegati alla Assemblea Costituente;
- che tale compito si concreta nella acquisizione, sistemazione ed elaborazione - preparatoria alla formulazione dei principi che saranno contenuti nella Carta costituzionale italiana - del più esteso materiale di informazione e documentazione attinente ai problemi del lavoro nel più largo senso inteso, in detto materiale compresi non soltanto gli ordinamenti economici sociali e giuridici esistenti, in Italia e nei principali Paesi, ma, con eguale considerazione, la opinione di enti, organizzazioni, persone, nel Paese, qualificate e non, per utilizzare nel modo più comprensivo la pubblica opinione;

p e r t a n t o:

PREMESSA la unitarietà della materia, del compito e del suo lavoro e la necessità della più completa collaborazione tra i suoi membri,

DELIBERA di istituire nel proprio seno le seguenti Sottocommissioni:

1) per i problemi economici;
2) per i problemi sindacali;
3) per la protezione sociale;
4) di coordinamento e giuridica.

Della 3ª Sottocommissione faranno parte i membri sanitari della Commissione.

Spetterà alla 4ª Sottocommissione il coordinamento ~~scientifico~~ del lavoro delle altre; la consulenza giuridica; la elaborazione del rapporto finale della Commissione.

Compito particolare della stessa 4ª Sottocommissione sarà di considerare l'ordinamento del lavoro nelle Carte Costituzionali moderne e di definire comprensivamente l'assetto giuridico attuale del lavoro nel nostro Paese.

Il comitato ristretto di ordinamento delegato dalla Commissione plenaria

DELIBERA:

- ciascun membro della Commissione è libero di intervenire alle riunioni delle Sottocommissioni delle quali non fa parte;
- almeno un membro di ciascuna Sottocommissione parteciperà a turno alle riunioni delle Sottocommissioni delle quali non fa parte; egli ne farà relazione alla propria Sottocommissione nella prima seduta successiva;
- gli argomenti in esame in ciascuna riunione delle Sottocommissioni saranno tempestivamente comunicati a tutti i membri della Commissione a cura del Segretario Generale;
- ciascuna Sottocommissione eleggerà un vice presidente supplente.

Prof. Navarra

23-I-1946

Compiti della Comm.ne
Ripartiz. materie
Metodo di lavoro
Organi interni della comm. e funzionamento

I) - Concetto di "lavoro" - subordinato o anche autonomo? isolato o aggruppato?

- collegamenti e implicanze nei rapporti col lavoro delle altre commissioni, tenendo sempre presente il compito della Costituente

- redigere questionario e inviare a enti, competenti, ecc.

- poi ~~relazione~~ classificare delle varie risposte per settori di lavoro

— poi relazione generale per la Costituente.

II) Problemi politico - economici del lavoro.
per es. status professionale del contadino.
diritto al lavoro e dovere del lavoro.

Bobbitti
Zogni
Marfori

Braglia: criterio della protezione dei deboli nella lotta economica - Nazione empirica del lavoro e dei lavoratori. Prendere le mosse dai lavoratori subordinati.

Allarfori Posizione ufficiale del lavoro –

Quando il lavoro non costituisce l'unico mezzo di sussistenza, ma è mezzo di attuazione di organizzazione dei propri economici – Allora si ha lavoro, ma è quello dell'imprenditore e non c'interessa –

Perciò 4 Sottocommissioni: 1 sindacale partecipaz. del lavoro alla
2 economica (ordinamento dell'impresa
Altezza salariale) –
3 protezione sociale del lavoro

come plafond a tutte una sottocommissione di coordinamento e giurisdizione. (Quest'ultima: considerare il lavoro nelle legislaz. straniere – Esame attuale legislazione italiana – Conferenze giurisdizione per le altre sottocommissioni. – Redazione del rapporto finale) –

Zoglio fare un elenco di problemi concreti prima di passare a formare le sottocommissioni. –

I periodo 1945. Bollettino di informazione e documentazione del Ministero per la Costituente

(1945)

D58 Per II 824 6

LA COMMISSIONE PER LA LEGGE ELETTORALE POLITICA

In esecuzione degli artt. 2 e 3 (1) del D. Lgtv 31 luglio 1945, n. 435, sulla « costituzione ed attribuzioni del Ministero per la Costituente », è stata costituita, con Decreto del Ministro per la Costituente in data 31 agosto 1945, la Commissione per la elaborazione del progetto di legge elettorale politica per la Costituente.

Presidente della Commissione, il Ministro Nenni, vice Presidente l'avv. Giovanni Selvaggi (P.D.L.); membri: prof. Guido Astuti e on. avv. Emilio Sereni (supplente) (P.L.I.); prof. Mario Galli (supplente) (P.D.C.); avv. Achille Battaglia e avv. Michele Cifarelli (supplente) (P.d.A.); dr. Vincenzo Maria e [illegible] (supplente) (P.S.I.); avv. Umberto Terracini e avv. Mario Paone (supplente) (P.C.I.); prof. Antonio Carlo Jemolo, dr. Paolo Strano, avv. Paolo Agro, dr. Umberto Cosentino, prof. Giovanni Selvaggi, membri tecnici; dr. Martino Spadafora, in rappresentanza del Ministero per la Costituente; segretari: dr. Fiorito Fortini del Giudice e dr. Giovanni Guido Fossi (supplente).

La Commissione ha tenuto 21 sedute, dal 1 settembre al 27 ottobre. Ha consegnato al Ministro il progetto di legge con la relazione di maggioranza ed una relazione di minoranza il 24 ottobre 1945. Il Consiglio dei Ministri ha discusso il progetto nella seduta del 31 ottobre e lo ha quindi rinviato alla Consulta per il suo parere.

Pubblichiamo qui un resoconto sommario dei lavori della Commissione, avvertendo che è in corso di stampa la pubblicazione in volume degli atti integrali.

1ª SEDUTA - 1° settembre 1945. — Il Ministro Nenni insedia la Commissione con un breve discorso inaugurale, raccomandando che i lavori siano compiuti nel più breve tempo possibile. Vice Presidente è eletto Giovanni Selvaggi. Si discute sul metodo, la natura e le funzioni della Commissione stessa. Si delibera di tenere presenti le disposizioni recentemente emanate per la formazione delle liste elettorali e la legge elettorale politica del 1919. Dopo un primo scambio di idee, si rinvia alla prossima seduta la trattazione del diritto elettorale attivo.

2ª SEDUTA - 4 settembre 1945. — Si pone in discussione la questione riguardante il diritto di voto dei militari. Viene proposta la seguente mozione: « Il riconoscimento del diritto di voto ai militari (che non siano ufficiali) e agli appartenenti a corpi militarmente organizzati al servizio dello Stato e subordinato al modo con cui detto diritto dovrà essere esercitato ». La mozione non viene accolta. E' invece approvata la seguente risoluzione: « Come tutti i cittadini, hanno diritto di voto i sottufficiali, i graduati e i militari dell'esercito, della marina, e della aeronautica. La Commissione, approvando questa risoluzione, si riserva di regolare l'esercizio del diritto di voto per tali categorie di persone, in condizioni che assicurino il massimo di libertà e di indipendenza ». Viene altresì approvata la proposta di concedere il diritto di voto ai carabinieri e alle guardie di finanza, nonchè ai componenti gli altri corpi organizzati militarmente al servizio dello Stato. Circa i limiti di età per l'esercizio di voto, non viene approvata la proposta Terracini di estendere il voto ai diciottenni, data la difficoltà di revisione e modificazione delle liste elettorali già predisposte. Per identiche ragioni politiche, non viene accolta la proposta di ridurre il limite di età almeno per i combattenti del corpo italiano di liberazione e per i partigiani, data anche la difficoltà di accertamento del titolo di partigiano, essendo attività in corso i lavori delle apposite commissioni costituite per il riconoscimento dei relativi titoli. Pertanto, la Commissione respinge il principio di non fare eccezioni alla regola del limite di età di 21 anni.

Si riassumono quindi le trattazioni all'esercizio del diritto di voto per coloro di nazionalità, e si delibera di riprodurre con lievi modificazioni le precedenti disposizioni concernenti l'indigena, detenuto che servirono a [illegible] nel quindi le norme della legge del 1919, aggiungendo alle ragioni di esclusione la condanna per i reati previsti dal decreto legislativo 27 luglio 1944, n. 159.

Riprendendo la discussione sulle cause di esclusione per aver riportato pariche fasciste, si inizia la discussione sulla obbligatorietà del diritto di voto. Il prof. Mortati è favorevole alla obbligatorietà, non potendosi prescindere dall'osservare, anche per il corpo elettorale, un principio generale di diritto che vale per tutti i corpi collegiali, e che esige, per la validità delle deliberazioni di essi, la presenza di un certo numero di votanti (quorum).

3ª SEDUTA - 7 settembre 1945. — Si tratta la questione concernente la posizione elettorale degli sudditi tedeschi e dei cittadini dell'Alto Adige, che, pur essendo italiani per lingua ed origine, optarono per la cittadinanza tedesca in seguito agli accordi intervenuti nel 1939 fra l'Italia e la Germania. La Commissione ritiene che questo problema assai delicato esuberi dai suoi compiti, trattandosi di materia relativa allo status di cittadino. Si passa quindi a discutere le cause di esclusione dal voto per le cariche fasciste di cui all'articolo unico del decreto presidenziale 2 febbraio 1945. Poichè non si è d'accordo su detto provvedimento per categorie e per singoli individuali, si delibera di risolvere i vari problemi via via che si presenteranno nell'esame specifico dell'elenco di cui al suddetto decreto presidenziale. Si è d'accordo di includere nominativi i nn. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 dell'art. 1 del decreto stesso. Per quanto riguarda i segretari politici, data la diversità delle opinioni, viene posto ai voti il seguente quesito: « Le funzioni di segretario politico sono da considerarsi cariche di esclusione in senso assoluto? » La Commissione si pronuncia negativamente. Viene altresì proposto il seguente quesito: « L'esclusione dei segretari politici è temperata soltanto dalla possibilità del accertamento di titoli individuali da parte della commissione? » Anche in merito a tale questa la commissione si pronuncia negativamente. Una ulteriore questione sulla quale si chiamata a pronunciarsi la commissione, è la seguente: « E' da considerare la limitazione stabilita dal n. 8 del decreto presidenziale 2 febbraio 1945: si intendono sbarrati dal diritto di voto i segretari politici dei comuni con popolazione non inferiore ai 20 mila abitanti? ». La commissione si pronuncia negativamente. Approva invece all'unanimità la proposta di escludere dalla sospensione del diritto di voto i segretari politici dei comuni con popolazione fino a diecimila abitanti, ritenendo la possibilità di discriminazione dei segretari politici esclusi, per quanto favorevole di appunto Commissione.

4ª SEDUTA - 8 settembre 1945. — Si discute sulle esclusione dal diritto di voto degli appartenenti alla disciolta m.v.s.n. Dopo approfondita indagine sulle origine e sulla natura tecnica, politica o mista delle funzioni inerenti alle varie specialità della ex milizia, viene approvata la proposta di escludere dal voto gli ufficiali della ex m.v.s.n. in servizio permanente effettivo di grado superiore a quello di centurione, eccettuati gli appartenenti alle legioni litoriche, alle milizie confinaria, ferroviaria, postelegrafonica, universitaria, dicat e daca, nonchè alle milizie forestale, stradale e portuaria ed alle gil. Si delibera altresì di escludere dal voto i manchettari dell'ex duce. Viene invece respinta la proposta di escludere dal voto tutti gli ufficiali della ex m.v.s.n., senza distinzione di gradi.

Esaurita la discussione sulle esclusioni dal voto per le cariche elencate nel predetto decreto presidenziale, Battaglia propone un ordine del giorno, in cui si stabilisce di prendere atto delle categorie fasciste escluse dal diritto di voto secondo le norme legislative attualmente in vigore, proponendo soltanto alcune modificazioni che si ritengono strettamente indispensabili in ordine alle stesse ed aderendosi da quelle ulteriori proposte che, mentre non riuscirebbero a realizzare un programma di giustizia assoluta, ritarderebbero la convocazione dei comizi. Si delibera però di porre ai voti taluna le precedenti proposte Terracini concernenti la esclusione dal voto di altre categorie di cittadini. Circa i partiti di tutti i comuni, la proposta non viene accolta, seguire con la limitazione suggerita da Mortati di escludere, cioè, dal voto soltanto i partiti dei comuni con popolazione superiore ai diecimila abitanti, e salva la discriminazione, come per i segretari politici. Pertanto delle proposte, solo questa proposta viene respinta. Senatori dichiarati decaduti: anche questa proposta viene respinta, con quattro voti favorevoli, quattro contrari e due astenuti. Consiglieri nazionali: la proposta viene accolta. Dopo la votazione, Battaglia ritira il suo ordine del giorno, ritenendo ormai superato dalla istituzione di una nuova categoria di esclusi. Deputati fascisti che dopo il 2 gennaio 1925 abbiano mantenuto la carica di segretario nazionale fascista o quella di vice segretario nazionale fascista o di [illegible] del fascismo o abbiano rivestito qualche ufficio dopo tale data, leggi costituzionali: la proposta è accolta. Ministri e sottosegretari di Stato che hanno fatto parte del governo dal 6 gennaio 1925: la proposta è approvata.

Membri del tribunale speciale: la proposta è accolta. Membri dell'ex partito fascista repubblicano: non accolta, con quattro voti favorevoli, quattro contrari e uno astenuto. E' invece approvata all'unanimità la esclusione dal voto dei gerarchi del p.f.r., nonchè degli ufficiali della soldatesca fascista comprese le brigate nere. E' altresì approvata all'unanimità la esclusione dei capi delle provincie e dei questori nominati dal governo della pseudo repubblica sociale, nonchè dei membri dei tribunali straordinari costituiti dal predetto pseudo governo. Per quanto riguarda le cariche fasciste provinciali, la Commissione, all'unanimità, delibera di estendere alle dunque l'esclusione per le cariche previste dal decreto presidenziale 2 febbraio 1945.

In ordine alle discriminanti, la Commissione non approva squattro voti favorevoli, quattro contrari e uno astenuto la seguente proposta Astuti: « Sono escettuati dalla esclusione dal voto coloro che in giudizi di epurazione o in giudizi penali di sezioni contro il fascismo, siano stati definitivamente prosciolti con formula piena ».

E' invece approvata all'unanimità la seguente proposta Battaglia: « Sono escettuati dalle esclusione coloro che sono stati dichiarati non passibili ai sensi dell'art. 1, ultimo comma, e dichiarati esenti da ogni sanzione ai sensi del terzo comma dell'art. 31, del D. L. Lgt. 27 luglio 1944, n. 159 ». Non è approvata altra proposta (Mortati) tendente ad escludere dalla esclusione dal voto i dipendenti dello Stato e qualunque categoria amministrativa, i quali non siano stati assoggettati a giudizio di epurazione o a giudizi contro il fascismo.

Si riprende in esame la questione della obbligatorietà del voto. Dopo la esposizione di varii punti di vista (Mortati allega anche un progetto di legge), viene approvata all'unanimità la seguente risoluzione: « La Commissione, sentiti pregiudizio un ordinamento di libertà e di obbligo di voto, ritiene che l'elettorato attivo e un diritto del cittadino e raccomanda che questo riconoscimento abbia forma di apposita dichiarazione nella legge. (Per maggiore precisazione si aggiunge che questa generica dichiarazione non importa che debba essere seguita l'obbligo giuridico di esercizio di voto) ». La proposta Mortati tendente ad ottenere che sia sancito l'obbligo giuridico dell'esercizio di voto e che siano stabilite sanzioni a carico degli inadempienti, è respinta.

5ª SEDUTA - 22 settembre 1945. — E' all'esame l'elettorato passivo. La Commissione delibera all'unanimità che siano eleggibili alla Costituente i cittadini d'ambo i sessi. Respinge la proposta Terracini di fissare il limite di età al 21° anno e quella Astuti di elevarlo a 30, decidendo poi all'unanimità di fissare il limite a 25 anni, sia per gli uomini che per le donne. Passando all'esame dei vari casi di eccezione previste dall'art. 10 della legge elettorale 1919, nessuna sostanziale modificazione viene proposta. Poiche però la cagione qualificativa dell'ineleggibilità è collegata al sistema di elezione da abolirsi, si sospende l'esame della materia.

Pervenuti i compiti dell'Assemblea Costituente, si passa a discutere sul sistema elettorale da adottarsi. Stilli indice la necessità del collegio uninominale. La maggior parte della commissione però ritiene che trattasi della elezione per un'Assemblea Costituente, e di avviso contrario. E' approvata all'unanimità la seguente risoluzione: « La Commissione ritiene che il collegio uninominale maggioritario, se considerato strettamente esclusivo di elezione della Costituente, non dispone che eliminare potenti di rinnovamento costituzionale dello Stato e della struttura sociale economica del paese, e che perciò debba essere respinto nella sua carattere politiche effettivi ».

6ª SEDUTA - 10 settembre 1945. — Continua la discussione sul sistema elettorale. Battaglia sostiene la necessità che tutte le forze politiche effettivi, organizzate di partito e di raggruppamenti indipendenti, siano rappresentate nell'Assemblea Costituente; che sia respinto il voto parte la libertà di determinare individuale, che sia favorita la partecipazione al voto da parte dei cittadini, interessandoli alla lotta politica. Per raggiungere questo fine, sostiene la necessità di un collegio che arrivi la possibilità di rappresentanza proporzionale delle correnti politiche elettorali, affinché siano alla Costituente [illegible] fedeli. Il [illegible] Battaglia [illegible] il numero di un [illegible] [illegible] [illegible]

dale regionali. Paolo propone che vengano abolite le circoscrizioni regionali, con liste predisposte dai partiti. Moriani è del parere che le liste nazionali vanno presentate da minoranze che abbiano un minimo di consistenza. Al riguardo, presenta anche un progetto che viene allegato al verbale. Dopo varia discussione se ne vota una proposta la proposta Battaglia di porre in votazione se debba accogliersi senz'altro il sistema della proporzionale puro previsto dalla legge del 1919, è approvata la seguente risoluzione di massima: « La Commissione ritiene che l'ordinamento delle elezioni per la Costituente debba assicurare la rappresentanza proporzionale con opportuna tutela della libertà dell'elettore nella scelta dei candidati, escludendo in ogni caso l'introduzione del voto aggiunto ».

7ª SEDUTA - 21 settembre 1945. — Selvaggi propone all'esame della Commissione le linee di un sistema elettorale, da lui studiato, che si fonda sulla rappresentanza proporzionale e lo scrutinio di lista, ma con esclusione uninominale, anche Fioritoni illustra sommariamente un suo progetto di sistema elettorale a struttura uninominale e di lista con rappresentanza proporzionale che viene allegato al verbale. Si osserva da alcuni che i due progetti sono ispirati alle medesime finalità: essi affermano, viene rilevato, l'inopportunità che, se l'elettore vuole votare per un determinato partito, deve votare per una determinata persona rinunciando così vincolato nella sua volontà. Dopo varia discussione viene approvata la seguente risoluzione proposta da Trevarton: « La Commissione, dopo avere ampiamente discusso la possibilità di un sistema che contemperi fra di loro i pregi del metodo uninominale e di quello proporzionale, ritiene non realizzabile tecnicamente e politicamente l'ipotesi e decide pertanto di passare all'esame di un tipo di elezione basato sullo scrutinio di lista con rappresentanza proporzionale senza vincolo e con la possibilità di collettivi, procedendo nei suoi lavori sulla scorta della legge 1919 ».

Si inizia quindi la trattazione del problema delle circoscrizioni elettorali. La maggioranza della Commissione e di sentire orientata nella opportunità di una circoscrizione abbastanza vasta che corrisponda approssimativamente alla regione. Viene ulteriormente rinviata ad un successivo esame di elaborare un progetto al riguardo, tenendo presenti le direttive contenute nella seguente risoluzione, che la Commissione approva: « La Commissione studia i seguenti criteri generali per la formazione delle circoscrizioni elettorali: 1) circoscrizione non con un numero di seggi proporzionale al numero degli abitanti, di che rispetti, per quanto possibile, le unità organiche regionali della loro accezione tradizionale. Si delibera infine la [illegible] di collegi che sono direttamente vincolati ai lati con le Stato con contratti per concessioni di opere e amministrazioni. Per quanto riguarda le cause di indegnità politica, Stolfi propone che venga esaminata la posizione degli impiegati dello Stato pensionati discriminati in giudizio di epurazione, pur avendo ricoperto qualche carica fascista. Poiché è in corso di emanazione una nuova legge sulla epurazione, si decide di rinviare la discussione sull'argomento.

8ª SEDUTA - 19 settembre 1945. — Dopo una dichiarazione di Agrò sui criteri da adottare per la salvaguardia del diritto di scelta degli elettori, Fuchini illustra il progetto predisposto dalla sottocommissione per le circoscrizioni elettorali. Tale progetto prevede nella prima parte la ripartizione del regno in circoscrizioni elettorali che coincidono con le regioni, e nell'altra parte, la suddivisione delle regioni in collegi uninominali al fine di eliminare sperequazioni tra le grandi e piccole regioni.

Dopo varie proposte, tra cui quella di Mortati, il quale è di avviso di utilizzare i resti per una ulteriore [illegible] a carattere regionale e nazionale di personalità di [illegible] [illegible] che non possono [illegible] [illegible] alla [illegible] elettorale, e dopo aver deciso di far precedere la determinazione dei criteri di formazione delle circoscrizioni elettorali alla risoluzione del problema relativo alla [illegible] della [illegible] nella scelta dei candidati [illegible] con la maggiore o minore ampiezza dei collegi, viene approvata la seguente risoluzione: « La Commissione ritiene che le circoscrizioni elettorali debbano rispondere rigorosamente non le circoscrizioni regionali, secondo le [illegible] previste nella prima parte della relazione della sottocommissione ». Il vice-presidente però avverte che, dato il [illegible] della votazione, a tenore [illegible], che debbe [illegible] perplessità della Commissione, si terrà conto, nella relazione allo schema di legge, anche della proposta relativa al [illegible] aggiungendo e [illegible] delle regioni.

9ª SEDUTA - 21 settembre 1945. — Dalla discussione di alcuni membri il mugnolo l'esame della materia concernente il sistema elettorale e si riprende la discussione sulle cause di ineleggibilità. Riallacciandosi la regola della eleggibilità dei dipendenti dallo Stato, salvo eccezioni, si stabilisce all'unanimità di escludere dall'elettorato passivo i prefetti, i vice prefetti e chi ne esercita le funzioni, nella circoscrizione nella quale hanno esercitato il loro ufficio nell'anno precedente le elezioni. Analoga esclusione viene stabilita per i questori, i vice questori ed i commissari di pubblica sicurezza. Viene altresì stabilita la ineleggibilità dei capi delle polizia e degli ispettori generali della pubblica sicurezza. Viene confermata la ineleggibilità dei [illegible] e dei magistrati [illegible] [illegible] [illegible] [illegible] [illegible] degli uffici generali dell'esercito, della marina e dell'aeronautica. Si delibera di escludere dalla eleggibilità i [illegible] [illegible] [illegible] [illegible] [illegible]

LA COMMISSIONE PER LA LEGGE ELETTORALE POLITICA

(Seguito del numero precedente e fine)

11ª SEDUTA - 28 settembre 1945.

Concludeva la Sottosia, si delibera di escludere dalla eleggibilità gli ufficiali superiori e gli ufficiali generali delle forze armate dello Stato che, per giudizio di epurazione, sono stati dispensati dal servizio con o senza diritto a pensione e gli ufficiali di qualunque grado che, per avere cooperato, dal 13 ottobre 1943, con le forze armate che combattevano contro l'Italia, sono stati cancellati dai ruoli con perdita del grado.

Si inizia quindi la discussione sul metodo più idoneo da seguire per l'applicazione della proporzionale e per la realizzazione del diritto di scelta dell'elettore. Autori segnalano i vantaggi che offrirebbe l'applicazione del metodo Hare, di rappresentanza proporzionale, con voto unico trasferibile. Data l'assenza però di molti componenti della Commissione, si delibera di procedere prima ad un sempliice scambio di idee sui temperamenti da applicare allo strattoio di lista e sui vari procedimenti di attuazione della proporzionale. Per quanto riguarda innanzi tutto il metodo per la distribuzione dei seggi, la Commissione propende a ritenere più idoneo fra gli altri il sistema d'Hondt. Circa il problema concernente il diritto di scelta dell'elettore, si discute dei vari congegni già sperimentati, non escluso il diritto di cumulazione, proposto da alcuni commissari. Tra le altre proposte, Schepis illustra il sistema della graduazione integrale che egli propone di adottare nel caso venisse approvata proporzionale non troppo varia. Strano è favorevole a tale sistema, limitato però ad una parte soltanto della lista, anche per facilitare le operazioni di scrutinio. Da altri (Spataforas) si rileva la evidente complicazione del sistema e si sostiene la necessità della massima semplificazione, anche in considerazione del fenomeno dell'analfabetismo e delle difficoltà per la deficienza di carta.

Il Vice Presidente invita Schepis a predisporre per la prossima seduta eventuali pratici col sistema da lui proposto.

12ª SEDUTA - 28 settembre 1945.

Schepis illustra con semplificazioni il sistema della graduazione integrale, mettendolo in confronto con quello della graduazione semplice, esclusa la cumulazione, del voto preferenziale e della cancellazione. Agli si rileva la necessità di risolvere prima la questione pregiudiziale sul valore da attribuire alla lista di partito e propone l'obbligatorietà da parte degli elettori, di modificare l'ordine delle liste presentate. Altri (Stolfi), premessa la necessità di assicurare all'elettore un illimitato diritto di scelta, ritengono che debba essere concesso il diritto di cancellazione, di graduazione, di preferenza, e di una aggiunta e ogni altro diritto che assicuri la massima libertà di designazione. Mortati invece, ed altri, rilevata che trattasi della elezione di un'Assemblea Costituente che deve rappresentare apprezzabili correnti di idee, sono favorevoli al sistema della graduazione che mette meglio degli altri in evidenza i contrasti di idee di consistenti masse di elettori.

13ª SEDUTA - 29 settembre 1945.

Seguono esposti gli inconvenienti cui danno luogo i vari sistemi esaminati e proposti per salvaguardare la libertà di scelta dell'elettore, e rilevata in particolare che il sistema della graduazione integrale è troppo complesso ed è essenzialmente discorsivo perchè uno spontaneamente della graduatoria predisposta dai partiti e possibile soltanto per effetto di maggioranza, richiama l'attenzione della commissione sul disegno da lui esposto il 18 settembre che nessuno interdirettamente altro, viene egli affermerà, una forma di elezione unicominale. In merito a questo sistema però, la Commissione solleva varie eccezioni, per rilevando che esso è sintetico di grande considerazione e di degnazione al Governo. Si conferma in particolare che il sistema darebbe all'elettore l'illusione del collegio uninominale senza però conseguirlone i vantaggi e raccogliendo invece i principali difetti che si riconnettono ad una lista che non si rivolge tanto per l'affermazione di idee politiche rilevanti, quanto di interessi personalistici, senza contare, peraltro, la grande incertezza in cui vari si troverebbero i partiti nell'attribuire i candidati ai vari collegi. Poichè alcuni membri sono favorevoli al sistema della graduazione integrale, viene posta ai voti la seguente risoluzione:

« Ritenuto la Commissione che per l'attuazione della proporzionale sia preferibile la condotta lista bloccata, nella quale l'ordine delle preferenze stabilito è vincolante? »

La Commissione si pronuncia negativamente.

La Commissione approva invece la risoluzione con la quale si riconosce ai consiglieri elettorali presentatori di liste il potere di stabilire un ordine di precedenza modificabile dagli elettori.

Tale risoluzione è posta in relazione alla possibilità della diversa graduazione dell'ordine stabilito dai votanti secondo la proposta Schepis. La Commissione quindi discute entro quali limiti e come debba esercitarsi la facoltà di graduazione da parte degli elettori.

Viene però da alcuni rilevato che la seconda risoluzione votata dalla Commissione, e parte le gravi difficoltà di attuazione, porti praticamente alla lista bloccata, giacchè la graduazione per essere efficace presuppone una maggioranza. Si rinvia la discussione sull'argomento.

14ª SEDUTA - 3 ottobre 1945. — E' all'esame il problema concernente la opportunità di concedere agli italiani all'estero, ai prigionieri ed agli internati che tuttora sono fuori del territorio nazionale, la possibilità di esercitare il diritto di voto. Si discute sulle proposte al riguardo fatte dal Ministero dell'Interno in seguito ad una richiesta del Presidente del Consiglio dei Ministri. Alla questione è connessa la richiesta fatta da 4000 italiani residenti nella Repubblica di S. Marino, di essere ammessi all'esercizio del voto. Riconosciuta non idonea la proposta della votazione per procura, data la importanza dell'argomento, se ne rinvia la discussione ad altra seduta.

Scegliendo una precedente risoluzione, la Commissione quindi delibera all'unanimità di non escludere dalla eleggibilità gli ecclesiastici investiti della cura d'anime o giurisdizione con obbligo di residenza, o quelli che facevano le veci e i vicari dei capitoli.

Dopo di che, la Commissione riprende la discussione sull'argomento dei temperamenti concernenti la libertà di scelta dell'elettore.

In relazione a dubbi sollevati sul significato delle due risoluzioni votate nella precedente seduta, si chiarisce che mentre con la prima risoluzione si è escluso il sistema della lista semplicemente chiusa con ordine di graduazione non modificabile, con la seconda è stata ammessa la predisposizione di un ordine di graduazione, salva la facoltà di modificazione per voto degli elettori. Sorge discussione se con tale risoluzioni sia stata esclusa la preferenza in senso proprio. Battaglia osserva che con la seconda risoluzione non è stata affatto pregiudicata la possibilità del voto di preferenza, sulla scandia che l'elettore, modificata la graduazione fatta dal partito, possa contemporaneamente esprimere la sua preferenza per qualche candidato. Da altri (Autori) si rileva che la Commissione, approvando la seconda risoluzione, ha posto praticamente nel nulla la prima risoluzione approvata, giacchè la facoltà di scelta per l'elettore è possibile soltanto col sistema delle liste non graduate, con facoltà di voto preferenziale da parte degli elettori, ma non può essere pratica situazione sul quello delle liste graduate dai presentatori, con facoltà di diverse graduazione da parte dei votanti.

Al fine delle migliore valutazione dei mezzi idonei per salvaguardare, in qualche misura, l'autonomia e la libertà degli elettori, la Commissione però non ritiene che sia da modificare la risoluzione concernente il secondo quesito, votata nella precedente seduta. Tuttavia Binni fa presente che se la Commissione intende di far di tal, che ogni corrente di pensiero che goda di un certo regolo nel Paese venga rappresentata nella Costituente, assicurando nel tempo stesso un considerevole margine di scelta del candidato da parte dell'elettore nell'interno delle liste, è necessario temperare lo scrutinio di lista col sistema dell'unico voto di lista preferenziale.

Si discute nuovamente sui sistemi idonei per la modificazione da parte dell'elettore dell'ordine prestabilito dalla lista e sulla possibilità di inserire il sistema delle preferenze in quello delle precedenze. A questa punta Fuschini rileva che è necessario rispettare anche la volontà degli elettori sia soltanto nel caso in cui essa sia manifestata in modo tale da rappresentare la espressione di apprezzabili correnti di idee, e rigettato il sistema della preferenza unica la quale, a suo avviso, snaturerebbe la lotta nel seno dei partiti, propone un sistema, in base al quale il voto preferenziale può modificare l'ordine prestabilito nelle liste soltanto ove sia espresso da un congruo numero di elettori (nello stesso senso ignoriamo), ritenendo intanto che il voto dato alla lista senza indicazione di alcuna preferenza non influisca nel computo dei voti per i candidati, come avviene invece nel sistema della graduazione integrale.

Si discute ampiamente sul sistema proposto da Fuschini che incontra l'avviso favorevole di molti commissari. Binni però non è d'accordo e propone che si adotti il sistema suggerito dall'on. Ivanoe Bonomi nel suo discorso alla Camera nella tornata del 23 luglio 1919, secondo il quale l'elettore è chiamato a votare per un solo candidato, valendo il voto, contemporaneamente, come voto di lista e come voto di preferenza.

Dopo ulteriore discussione sulla effettiva portata del progetto Fuschini, viene approvata all'unanimità la seguente risoluzione: « L'ordine di graduazione dei candidati prestabilito nella lista può essere modificato da voti di preferenza qualora il totale dei voti stessi per ciascun candidato raggiunga un determinato coefficiente (quoziente) in rapporto ai voti di lista ».

15ª SEDUTA - 3 ottobre 1945. — Continua la discussione in merito alla proposta Fuschini, ed in particolare sul significato da attribuire al voto di colore che non hanno espressamente manifestato alcuna preferenza.

Viene rilevato che con la proposta Fuschini si è inteso escludere il principio su cui è basato il congegno delle graduazioni sostituendo al criterio delle sportamento per graduazione quello della modificazione mediante voti di preferenza in cui la mancata indicazione preferenziale deve considerarsi come nuova indifferenza da parte dell'elettore. Si inizia quindi la discussione sulla determinazione del quorum. Autori, Schepis e Strano riferiscono sui criteri da seguire per la determinazione di esso in relazione al numero delle preferenze e all'ampiezza della circoscrizione. Poichè i tre elementi sono fra loro interdipendenti e poichè da alcuni si sostiene ancora la necessità di un solo voto di preferenza, il che porterebbe al criterio del quorum variabile (criterio che da altri viene ritenuto non opportuno), viene posta ai voti la seguente risoluzione: « La commissione ritiene che la facoltà di scelta dell'elettore debba essere limitata ad un solo voto di preferenza » e la risoluzione non è approvata.

16ª SEDUTA - 6 ottobre 1945. — Continua la discussione sulla determinazione del quorum in relazione al numero delle preferenze, accettandosi la possibilità di riveder anche la risoluzione già approvata concernente le circoscrizioni regionali, per eventuali rettifiche che non alterino il sistema. Dopo varia discussione la Commissione approva la seguente risoluzione: « I collegi saranno divisi in tre categorie: a ciascuna di essi sarà attribuito un numero di preferenze da uno a tre e, in particolare: per i collegi fino a 15 seggi, una preferenza; da 16 a 30 seggi, due preferenze e da oltre 31 seggi, tre preferenze ».

La Commissione quindi discute sulla misura del quorum, stabilendo che esso sia uniforme per tutti i collegi. Non è approvata la proposta di fissare il quorum nella misura di un terzo dei voti di lista, restando invece approvata la misura del quarto.

Dopo di che, si discute il problema della circoscrizione in relazione ai risultati approvati. Alcuni membri osservano che il sistema non si rimanerebbe armonico riguardo alle grandissime regioni che abbiano oltre 15 seggi ed in particolare alle più vaste regioni del Veneto, Lombardia e Sicilia, rispettivamente con 24, 23 e 30 seggi. Poichè però la proposta di suddividere queste tre grandi regioni incontra la opposizione dei membri Italiani del sistema regionale assoluto, viene predisposto uno schema di circoscrizioni subregionali, per la eventualità che sia da ritenere la più vasta.

17ª SEDUTA - 10 ottobre 1945. — Si discute sulla utilizzazione delle schede di stato e dei mezzi materiali per l'espressione del voto. Si riconosce all'unanimità la libertà di presentazione di liste da partiti o gruppi, salve limitazioni necessarie a garantire la serietà dell'iniziativa.

Mortati presenta un suo progetto al riguardo in applicazione del criterio da lui sostenuto circa la necessità che, specie in relazione alla formazione della lista per la Costituente, i comitati presentatori delle liste abbiano una determinata consistenza.

All'unanimità si delibera che il numero dei sottoscrittori richiesto vada da un minimo di 100 ad un massimo di 1000.

In merito alla questione del numero dei candidati che debbono essere contenuti nelle liste, all'unanimità si stabilisce che la lista deve contenere il nome di almeno due candidati e non più del numero massimo dei seggi assegnati alla circoscrizione. Circa il tempo che dovrà intercorrere fra la data di presentazione delle liste, si stabilisce il termine rispettivamente di settanta e quaranta giorni. Si discute quindi il problema dell'emblema corrispondente ai partiti con il quale dovranno essere contrassegnate le liste e le schede e sulla possibilità di presentazione di emblemi identici o facilmente confondibili con quelli già prescelti. Si discute altresì il problema relativo alle opposizioni in posti riusciti variabili per morte, ineleggibilità sopravvenuta, annullamento o rinuncia, e la Commissione decide che in tali casi subentra il candidato della medesima lista che immediatamente segue il primo eliminato.

A proposito del problema dei pighoniani, e internati, la Commissione discute all'unanimità la impossibilità di redigere adeguatamente, per difficoltà insuperabili, l'esercizio del voto a favore delle suddette categorie.

[illegible] alle urne. La Commissione [illegible] ritiene [illegible] di [illegible] di voto [illegible] nei Comuni [illegible] nei [illegible] elettorale [illegible] ai voti [illegible] nella lista della [illegible]

19ª SEDUTA - 21 ottobre 1945 — In seguito ai lavori di Aarti, si discute la questione delle dichiarazioni delle categorie degli esclusi dal diritto elettorale e del particolare procedimento da parte delle competenti commissioni provinciali, mentre i [illegible] devono da sole e sole. Si esclude che la Commissione, nella stabilire la determinazione di cui all'articolo [illegible] del D. L. 27 luglio 1944, n. 159, nonchè la determinazione speciale per i soggetti politici, abbia [illegible] e che procedura prevista dall'art. 8 del medesimo D. L. Lgt., 2 del D. L. Lgt. 4 gennaio 1945, n. 2, e 1 e 2 del D. L. Lgt. 29 aprile 1945, n. 149, in base alle quale, finchè non vi è la pronuncia da parte delle commissioni provinciali, l'aggiornamento alla categoria di cui sopra [illegible] elettorale elettorale. Viene precisato che il progetto deve prevedere la [illegible] dal diritto elettorale delle categorie di cui [illegible] e [illegible] delle dichiarazioni previste, nel caso però che sia intervenuta una [illegible] provvisoria prima delle [illegible]

Si discute quindi sul problema della [illegible] dei prefetti non di carriera che hanno assunto l'ufficio per l'adempimento di un dovere [illegible]. Si esclude concordemente la possibilità di fare un trattamento [illegible] limitato ai prefetti non di carriera, e si riconosce la necessità che debba [illegible] una stabilità per tutti coloro che per l'ufficio esercitato sono considerati indegni [illegible] sulla corrispettiva nella quale [illegible] esercitate la loro funzione [illegible] provvedente la convocazione [illegible]

Viene poi approvata successivamente la seguente risoluzione: « Gli [illegible] civili e militari, che non sono eleggibili per causa della funzione esercitata nella circoscrizione, sono ammessi all'elettorato passivo nella circoscrizione, se cessano dall'esercizio delle funzioni nel termine di venti giorni dall'entrata in vigore della legge elettorale ».

Alla stessa trattandosi la Commissione ritiene che debbano essere eleggibili gli Alti Commissari per la Sicilia e la Sardegna.

La Commissione quindi approva un ordine del giorno di Aprà con il quale si raccomanda al Governo che venga soppressa dalla legislazione amministrativa contro il fascismo, e per conseguenza dalla legge elettorale, ogni riferimento agli apparenti soggetti di lavoro, per decretazione [illegible] politico etc. per decretazione [illegible] dell'esclusione dal diritto di voto, [illegible] rendono valide unico criterio quella obiettivo dell'opportunità alle categorie in questione.

Si tratta quindi a discutere sul metodo per l'attribuzione dei seggi, e dai membri Fuschini e Battaglia viene sollevata la questione della attribuzione dei resti.

La Commissione discute ampiamente questo problema, non volendo la possibilità di [illegible] le [illegible] di metodo d'Hondt quello [illegible] dei quozienti, dal quale effettivamente può derivare la necessità di utilizzare i voti residuati per l'attribuzione dei seggi. Si osserva che [illegible] Schepis, Aristi che, [illegible] di metodo d'Hondt non [illegible] un vero e proprio [illegible] dei resti per effetto del [illegible] tutti i seggi sono [illegible] Fuschini e Battaglia, propongono di destinare i residui a [illegible] nazionali presentata da partiti o gruppi comprendenti nomi di personalità rappresentative, non partecipanti direttamente alla lotta politica. Propongono di aggiungere al numero complessivo dei seggi stabilito per le circoscrizioni, un numero di seggi riservato a liste nazionali o a liste regionali affini. Contro la proposta vengono però sollevate varie eccezioni tecniche, logiche e politiche, in base alle quali, in ogni modo, si esclude, da alcuni, l'applicabilità della proposta, col sistema d'Hondt. In particolare, e in merito, si osserva che l'elezione dei candidati di chiara fama, con le liste nazionali, avverrebbe per caso fortuito senza alcuna scelta da parte dell'elettore.

Poche però i fautori del sistema proposto insistono, chiedendo alcuni (Montalto) la sostituzione del metodo d'Hondt con quello dei quozienti, e poichè non sono presenti tutti i membri della Commissione, la discussione sull'argomento in esame viene rinviata.

18ª SEDUTA - 17 ottobre 1945. — Il V. Presidente invita i commissari che furono assenti nella seduta precedente ad esprimere il proprio pensiero sull'argomento trattato. Terracini è favorevole all'utilizzazione dei residui in una lista nazionale. Anche Jemolo è favorevole alla proposta. Tuttavia da altri (Aristi) si sollevano obiezioni e si richiama l'esempio del Belgio, in cui nel 1918 fu proposto di applicare il sistema dei quozienti e di utilizzare i resti in vigore provinciale con il metodo d'Hondt. Si fa presente che la proposta fu respinta per varie considerazioni e in primo luogo perchè il progetto avrebbe attuato una forma almeno praticamente indiretta di elezione e creabbe risultato, nella sua attuazione pratica, troppo complicato. Aristi ritorna la sua decisa opposizione al progetto in questione e dichiara che, ove si dovesse venire ad una deliberazione e votazione, ciò le costringerebbe a riprendere in esame tutte le decisioni sui adotti in precedenza, riassumendo [illegible] l'adozione del sistema d'Hondt.

Terracini ritiene superfluo le obiezioni sollevate in merito al sistema ed esclude che esso attui elezioni indirette giacchè non si tratta di una duplicità di indicazione da parte dell'elettore. Da altri (Fuschini) si muove nuovo opportunità della proposta e si propone che venga abbandonato il metodo d'Hondt per quello dei quozienti. Dopo varia discussione quello viene posto ai voti il seguente quesito:

« Ritiene la Commissione che debba rimanere ferma l'adozione del metodo d'Hondt salvo a stabilire se e come i voti residuati debbano essere utilizzati? ». La Commissione risponde affermativamente.

Sul quesito se debbano essere utilizzati ulteriormente i voti che, dalla concreta applicazione del metodo d'Hondt risultino non utilizzati nelle singole circoscrizioni, la Commissione si pronunzia negativamente con sette voti contrari e tre favorevoli.

Dopo di che, la Commissione, ritenuta che esorbita dalla sua competenza stabilire norme nulla verifica dei poteri da parte dell'Assemblea Costituente, inizia la discussione degli articoli del progetto predisposto dalla sottocommissione in base alle risoluzioni di massima approvate. A proposito delle [illegible] degli impiegati dipendenti da enti pubblici nei riguardi dei quali, sovrarchè compresi nelle categorie di esclusione generale, in seguito a giudizio di opportunità non sia stata approvata la seconda della dispensa dal servizio, la Commissione delibera di non fare in favore dei medesimi alcuna eccezione.

20ª SEDUTA - 20 ottobre 1945. — Continua la discussione degli articoli del progetto.

Viene stabilito che i militari e gli appartenenti a corpi militarmente organizzati al servizio dello Stato godranno voluto, con divieto di reclutamento inquadrati, in apposite sezioni elettorali fuori degli edifici militari, nel caso di tratti di comuni in cui abbiano stanza rilevanti forze armate.

Per quanto riguarda il voto di preferenza, si delibera la totale nullità delle schede, nelle quali vengano espresse preferenze per candidati appartenenti a liste diverse da quella votata. A seguito di votazione si decide l'ammissibilità del diritto di cancellazione. Si discute nuovamente sul quorum per l'efficacia del voto di preferenza e si delibera che esso sia ridotto dal quarto al quinto dei voti di lista.

La commissione approva i 74 articoli dei quali è formato il progetto.

21ª SEDUTA - 27 ottobre 1945. — Si approva la relazione al progetto estesa da Selvaggi e si chiudono i lavori.

RASSEGNA DELLA STAMPA

Attuale

COSTITUENTE E REFERENDUM

Molto di nuovo che discutono circa i poteri della Costituente, scrive G. Ingrosso (Giornale del Mattino, 11-11-1945), pongono come premessa elementare la necessità di ogni dubbio il particolare dell'assemblea elettorale dell'Assemblea. Ma questo problema, vero nelle sue implicazioni, assumerà riserve che si discutono la portata, la quale il dogma [illegible] sia della [illegible] parlamentare, ha [illegible] ogni riguardo [illegible] della [illegible] del parlamentarismo. L'Italia, infatti, [illegible] gli [illegible] del diritto costituzionale [illegible] della [illegible] inglese, e la dichiarazione della [illegible] sovranità della Camera dei Comuni [illegible] al corpo elettorale, il quale, di regola [illegible] di suffragio universale, [illegible] tutti. La [illegible] inglese degli ultimi 20 anni è [illegible] di [illegible] l'origine di mantenere [illegible] e completa adesione fra i poteri dello Stato e il [illegible] popolare. Quelle ragione [illegible] in stadio [illegible] è giunta la evoluzione delle [illegible] rappresentative in regime di [illegible]

L'assolutezza del mandato imperativo è attuale se rivivisto nel quadro di un rapporto individuale, ma non è più riconosciuta ammissibile al rapporto fra organi rappresentativi e corpo elettorale.

Fra quello e quella sorge, per effetto dell'evoluzione, una comunione, una solidarietà di idee e di interessi che [illegible] le [illegible] e limiti all'attività legislativa ed all'azione governativa.

Questo graduato rapporto di solidarietà e di poteri tra istituto rappresentativo e popolo rappresentato, che è nascita dei largo uso del referendum in molti Paesi, condizione anche in funzioni della Costituente, con maggior ragione in quanto essa è chiamata a dare alla nazione la legge fondamentale della sua vita politica, giuridica, sociale. D'altronde, il compito della Costituente è limitato alla formazione del nuovo Statuto, mentre, fondo dicemmo i lavori dell'Assemblea, è più necessario che lo Stato viva e agisca. In tali condizioni il principio della pregiudiziale della volontà popolare in ordine alla assemblea elettiva e quella della adesione verticale ad essa [illegible] l'attività legislativa e dell'azione di governo cubiede che il popolo sia chiamato a pronunciarsi sul quesito se e in quale modo la Costituente debba assumere anche la funzione legislativa [illegible] ordinaria, il quale [illegible] nel tempo e nella legge costituzionale. Il potere costituente, quindi, permette [illegible] sostituzione [illegible] nella [illegible] della volontà nazionale, [illegible] previsto del popolo.

Dal canto suo, L. Piccardi (L'Indipendente, 25 ott. 1945) scrive che [illegible] il dilemma rappresentativo [illegible] Costituente dovrebbe essere da tempo superato, tuttavia di tratta la tratta [illegible] viaffiora.

Vario sono le ragioni che [illegible] funzionale; ma il consenso della questione [illegible] della forma democratica di [illegible] popolare può essere definitivamente superato non indirettamente [illegible] e [illegible] di [illegible] e da [illegible] di referendum [illegible] e di [illegible] [illegible] la lana. Le [illegible] [illegible] e da [illegible] [illegible] [illegible]

INTRODUZIONE ALLA COSTITUENTE

LA COMMISSIONE PER LA LEGGE ELETTORALE POLITICA

A complemento del resoconto sommario dei lavori della Commissione (v. fascicoli precedenti) pubblichiamo un riassunto delle relazioni di maggioranza e di minoranza che accompagnano lo schema di legge:

. le proposte espresse dalla Commissione Alleata;

i punti della legge sui quali il Governo ha richiesto alla Consulta un particolare esame.

Rammentiamo che gli Atti integrali della Commissione sono stati pubblicati in volume a cura del Ministero.

Il progetto di legge elettorale per l'Assemblea costituente, elaborato dall'apposita Commissione, è accompagnato ed illustrato da due relazioni: una di maggioranza ed una di minoranza.

RELAZIONE DI MAGGIORANZA

La relazione di maggioranza riassume e commenta gli orientamenti più importanti che hanno formato oggetto di discussione in seno alla Commissione.

Premesso che lo Statuto concesso dal Sovrano nel 1848 è fuori della nostra vita collettiva e che la giovanissima responsabilità di dare all'Italia un nuovo ordinamento costituzionale è attribuita ad una Assemblea costituente la quale avrà poteri derivanti dalla sovranità popolare, la relazione assume che il procedimento di elezione deve corrispondere alle esigenze di una rappresentanza eccezionale e straordinaria che riguardi la volontà collettiva e le forze politiche sorte per propugnare un assetto democratico.

I principi fondamentali dell'ordinamento sono riassunti nei primi tre articoli del progetto: suffragio effettivamente universale, rappresentanza proporzionale, costituita con voto diretto, libero e segreto mediante scrutinio di liste concorrenti di candidati, con ordine di precedenza prestabilito, modificabile dagli elettori per effetto del voto di preferenza che siano espressione di volontà sinceramente effettuata.

Sull'argomento del diritto di voto, la relazione afferma che l'elettorato è un esercizio di un potere di sovranità collettiva e che, pur senza costituire un obbligo giuridico, rappresenta il compimento di un dovere, com'è dichiarato all'art. 1: uno dei Commissari (MORTATI), tuttavia, ha espresso opinione divergente e ha presentato un progetto per la obbligatorietà del voto, accompagnata da sanzioni.

La relazione quindi fa notare che, superando consensi tradizionali la Commissione ha proposto di ammettere all'esercizio del voto le donne e i militari di qualsiasi grado, compresi gli appartenenti ai corpi militarizzati organizzati al servizio dello Stato; non ha, invece, ritenuto opportuno, più che altro per ragioni di ordine tecnico relative alla sollecita preparazione delle liste, di abbassare a 18 anni il limite di età a 21 anni. Per quanto riguarda i cittadini italiani residenti all'estero, i prigionieri e gli internati, la Commissione ha dovuto non riconoscere immediatamente gli istituti che impediscono l'esercizio del voto diretto nelle attuali circostanze e pertanto è stata costretta a riconoscere l'impossibilità attuale di una soluzione positiva.

La relazione passa quindi ad illustrare le eccezioni all'esercizio del diritto di voto (art. 5 del progetto non differisce sostanzialmente da precedenti disposizioni riguardanti le indegnità ed aggiunge alle cause di esclusione la condanna per i reati previsti dal D. L. L. 27 luglio 1944, n. 159. Dopo aver richiamato le discussioni sulle cause di esclusione dall'elettorato attivo previste dall'art. 6 del progetto, la relazione rileva che la Commissione ha deliberato di accettare, in massima, la disposizione giuridica risultante dalle norme già emanate, salve proposte di limitate modificazioni e aggiunte.

Alcuni Commissari avrebbero preferito un criterio diverso da quello adottato dalle esclusioni per categorie. Si è fatto però una sola eccezione comune a tutte le categorie previste nell'art. 6, nel senso che non vengano esclusi dall'elettorato attivo coloro che siano dichiarati non puniti a norma dell'ultimo comma dell'art. 7 del D. L. L. 27 luglio 1944, n. 159, assoggettandosi inoltre una speciale discriminazione per i segretari politici esclusi dal voto.

Nell'illustrare l'argomento dell'eleggibilità, la relazione tratta prima di tutto del limite di età, mantenuto in anni 25, quindi delle cause di ineleggibilità. Per queste, è stato adottato un criterio più rigoroso, giustificato dall'importanza e dalla delicatezza dei compiti che sono assegnati ai Deputati alla Costituente, equiparandosi così i senatori epurati, gli impiegati di pubbliche amministrazioni dipendenti dal servizio, in seguito a giudizio di epurazione, tutti i gerarchi del p. f. r. e tutti coloro che vi abbiano collaborato.

Infine, viene giustificata l'inesistenza adottata dalla Commissione sull'ineleggibilità per effetto dell'ufficio esercitato, sottolineandosi in rilievo che sarebbe ingiusto e politicamente inopportuno escludere coloro che, per sentimento di dovere, subito dopo la liberazione, abbiano assunto alti uffici politici e amministrativi.

Circa il procedimento elettorale, la relazione pone in rilievo il contrasto tra le due tendenze manifestatesi in seno alla Commissione: quella che, pur tenendo conto delle esigenze della elezione di una Assemblea costituente, mira soprattutto a salvaguardare l'autonomia e la libertà dell'elettore, e quella, che, viceversa, pur volendo tutelare la libertà dell'elettore, considera come prevalenti le esigenze dell'Assemblea stessa.

Dopo aver illustrato le considerazioni della Commissione sul primo e fondamentale problema riguardante la opportunità di una rappresentanza maggioritaria o proporzionale, la relazione espone le ragioni (esigenza di una rappresentanza di tutte le forze politiche efficienti) che hanno indotto a riconoscere la necessità della rappresentanza proporzionale sul hanno aderito, pur con riserve, anche i Commissari favorevoli al collegio uninominale.

La relazione quindi illustra il dibattito cui ha dato luogo, immediatamente dopo, l'altro problema, se sia per la elezione di una rappresentanza proporzionale sia meno esclusiva e più libera la scrutinio di liste aperte siano possibili o preferibili altri congegni che salvaguardino, entro certi limiti, la libertà dell'elettore. Rilevato che le preoccupazioni espresse da alcuni Commissari, circa la limitazione che la lista bloccata apporterebbe alla libertà di scelta individuale, sono assai attenuate dalle considerazioni stesse che giustificano la rappresentanza proporzionale, essendo lasciata, in ogni modo, piena libertà di presentazione delle liste e piena libertà all'elettore di scegliere la lista che più corrisponda alle sue idee politiche, la relazione sottolinea gli argomenti, sostenuti nella Commissione, per escludere l'altra preoccupazione di liste arbitrariamente predisposte dalle direzioni dei partiti, preoccupazione che non sussiste essendo questi costretti ad osservare un procedimento democratico interno nella designazione dei candidati.

Dopo aver ricordato i tentativi di alcuni Commissari per conciliare la

(Segue a pagina 16)

ATTIVITÀ DELLE COMMISSIONI DI STUDIO

LA COMMISSIONE ECONOMICA

Il 29 ottobre scorso il Ministro per la Costituente ha insediato la Commissione Economica, costituita per l'esecuzione, nella sede economico-finanziaria, di uno dei compiti affidati al Ministero dagli articoli 2 e 3 del D. Lgt. 31 luglio 1945, n. 435: «predisporre gli elementi per lo studio della nuova costituzione che dovrà determinare l'assetto politico dello Stato e le nuove direttive della sua azione economica e sociale».

Il compito è ad un tempo vasto e circoscritto: vasto, rispetto alla estensione della materia; circoscritto, quanto agli obiettivi concreti da raggiungere ed al tempo entro il quale il lavoro deve essere maturato. Il termine è corto e prestabilito la convocazione della Assemblea Costituente; gli obiettivi consistono nella raccolta, nell'ordinamento ed in una elaborazione soltanto generale del materiale, utile alla Assemblea, su alcuni argomenti economico-finanziari fondamentali per la definizione delle «linee direttive» della azione economica e sociale del nuovo Stato italiano.

Carattere proprio della Commissione Economica è quello d'essere una commissione di indagine. Essa si avvale, infatti, dei seguenti mezzi: studi di suoi membri tecnici; studi elaborati ad hoc da persone estranee di spiccata competenza; risposte a questionari inviati ad organizzazioni, enti, istituti culturali e scientifici, aziende, uomini d'affari, personalità politiche, ecc.; interrogatori di persone di particolare autorità e competenza; inchieste dirette.

Le relazioni conclusive relative al termine dei lavori saranno rese di pubblica ragione, anche con apposite pubblicazioni a cura del Ministero.

È chiaro che un organo con tale caratterizzazione funzionale ha una fisionomia così propria da distinguersi da ogni altra commissione ministeriale sia qui istituita. La Commissione Economica, infatti, chiamata a partecipare all'esame degli argomenti di trattazione larghi e qualificati strati della popolazione, sarà in grado di proporre alla Assemblea Costituente non il suo parere, ma, ben più, il punto di vista del Paese sui temi generali oggetto delle indagini. Programmatica essa è dunque commissione di ordinamento e non di elaborazione né di soluzione: i risultati della sua attività essendo soltanto proposizioni e strumentali, non potranno costituire in alcun senso vincolo, o pegno ancora limite, alla decisione sovrana della Assemblea Costituente.

La Commissione è così composta:

PRESIDENTE: *Prof. Giovanni DEMARIA, Rettore della Università Commerciale «Bocconi» di Milano.*

ESPERTI DESIGNATI DAI PARTITI:

P. d'A.: dr. Paolo BAFFI, prof. Manlio Rossi DORIA. — P.C.I.: dr. Pietro GRIFONE, dr. Giuseppe REGE. — P.D.C.: dr. Pietro CAMPILI, prof. Ezio VANONI. — P.D.L.: dr. Vittorio MARRAMA, dr. Carlo RUINI. — P.L.I.: prof. Giuseppe MEDICI, prof. Giuseppe Ugo PAPI. — P.S.I.: dr. Pietro NATTARA, prof. Giovanniello MICHELI.

ESPERTI DESIGNATI DAI MINISTERI:

Dr. Rinaldo BARIO (Finanze), dr. Aldo BOZZI (Ricostruzione), prof. Aurelio CARRANTE (Agricoltura), dr. Giuseppe DEL VECCHIO (Tesoro), dr. Carlo GRA (Industria e Commercio).

ESPERTI DESIGNATI DAL MIN. PER LA COSTITUENTE:

Dr. Vittorio ARGIOLAS (con funzioni di Segretario Generale), avv. Luigi Vittorio BERLIRI, dr. Federico CAFFÈ, dr. Amedeo CALVARO, dr. Armando CAMMARANO, dr. Luigi CERIANI, prof. Vittorio CIARROCCA, avv. Alessandro DE FEO, dr. Francesco DELLO IOIO, dr. Giuseppe DI MARZIO, dr. Alessandro MOLINARI, dr. Giuseppe OTTAVIANI, ing. Enrico OTTOLENGHI, dr. Paolo PAGLIAZZI, dr. Giannino PARRAVICINI, sig. Federico POLLAK, ing. Carlo RODANO, dr. Emanuele SCENZI, dr. Pasquale SARACENO, prof. Gaetano STAMMATI, prof. Sergio STEVE, prof. Felice VILLANI.

La Commissione è suddivisa in 5 Sottocommissioni:

1) agricoltura, 2) credito e assicurazione, 3) finanze, 4) industria, 5) mercato e commercio estero.

Ciascuna sottocommissione ha un coordinatore che è uno degli esperti il quale deve principalmente ricercare e dare un indirizzo unitario ai lavori.

La Commissione ha una segreteria generale la quale, fra gli altri, ha per compiti: di coordinare i piani di lavoro delle singole sottocommissioni ed il lavoro dei segretari delle medesime; di preparare i rapporti per il Presidente della commissione e di curare i rapporti con le altre commissioni di studio; di assicurare in genere il regolare svolgimento dei lavori.

Nell'inaugurare la Commissione, il Ministro ha rilevato che «oggi non si può organizzare adeguatamente la costituzione prescindendo dalla situazione economica di un Paese, dalla sua struttura economica, dai problemi sociali particolari». Egli ha sottolineato poi la particolare importanza della Commissione Economica in quanto essa dovrà fornire alla futura Assemblea tutto il materiale scientifico d'ordine economico che ispirerà i lavori necessari alla preparazione del disegno della struttura politica della nostra futura costituzione. Il Ministro si è soffermato che tutti coloro che si interessano ai problemi economici e sociali trovino fin da ora nei lavori della Commissione indirizzamento per affrontare e studiare a fondo volta i problemi che costituiscono il tema fondamentale del loro lavoro. Ha assicurato che parteciperà il più frequentemente possibile ai lavori della Commissione, quando si riuniranno in seduta plenaria e seguirà con attenzione i lavori delle sottocommissioni.

Ha preso poi la parola il prof. Giovanni Demaria. Premesso un esame critico del sistema economico che ha imperato in questi venti anni e che ha sconvolto il fondamento della vita economica del Paese, ribadì come alla Commissione partecipino elementi tratti da ogni cerchia delle forze sociali: i principali partiti si sono rappresentati, ma prevalente è la schiera dei tecnici, degli economisti e degli esperti in politica economica chiamati direttamente a pronunziarsi sulla buona tecnica delle riforme possibili.

Il Presidente ha notare che, tecnicamente, il campo delle ricerche della Commissione sarebbe sconfinato se non venisse rispettata la duplice regola della priorità istituzionale e della priorità economica. Non ci si deve quindi limitare a studiare le probabili forme istituzionali fondamentali, ma nel progettarle e nel giudicarle obiettivamente si deve contemporaneamente esaminare se esse consentono una struttura economica del Paese capace di sviluppare largamente il tenore di vita della popolazione.

Il risultato dei lavori della Commissione sarà notevole se le discussioni, e soprattutto le osservazioni, saranno proiettate in maniera da tenere presenti tutti i punti di vista e gli interessi sociali in gioco e per convergenza la soluzione più rispondente alle necessità essenziali del Paese.

Il Presidente richiama poi l'attenzione sulla responsabilità che il compito assegnato alla Commissione implicita. Occorrerà con vari mezzi

di riserve profonde, occorreranno periodiche riunioni, occorrerà, in una parola, sottoporsi ad una dura disciplina. « E' questo un impegno — dichiara il Presidente — che tutti i membri della Commissione Economica debbono coscienziosamente assumere di fronte a se stessi e di fronte al Paese ».

Il Presidente legge infine un calendario dei lavori per la Commissione e concreta dichiarando che egli aspira e chiede una sola mansione, quella di far sì che in ogni momento sia conferito ai lavori della commissione economica quella linfa di realtà che è la vera natura del solo strumento della ragione.

Nei giorni successivi all'insediamento hanno avuto inizio i lavori delle sottocommissioni. La composizione delle singole sottocommissioni è la seguente:

SOTTOCOMMISSIONE PER L'AGRICOLTURA:

Prof. Manlio Rossi DORIA, coordinatore, *prof. Aurelio CARRANTE*, *prof. Vittorio CIARROCCA*, avvocato *Alessandro DE FEO*, *dr. Pietro GEZFONE*, *prof. Giuseppe MEDICI*; dottore Cecilia DOMENICI, segretaria.

SOTTOCOMMISSIONE PER IL CREDITO E L'ASSICURAZIONE:

Dr. Giannino PARRAVICINI, coordinatore; *dr. Amedeo CALVANO*, *prof. Giuseppe DI NARDI*, *prof. Giuseppe OTTAVIANI*, *prof. Paolo PAGLIAZZI*, *sig. Federico POLLAK*, *prof. Carlo RUINI*; *dr. Cornelio LA ROSA*, segretaria.

SOTTOCOMMISSIONE PER LA FINANZA:

Prof. Sergio STEVE, coordinatore; *dr. Nunzio BARIO*, *avv. Luigi Vittorio BERLIRI*, *prof. Giannantonio MICHELI*, *prof. Ezio VANONI*, professor *Gustavo STAMMATI*; signor Paolo BASEVI, segretario.

SOTTOCOMMISSIONE PER L'INDUSTRIA:

Dr. Armando CAMMARANO, coordinatore; *prof. Pietro BATTARA*, *dr. Aldo BOZZI*, *dr. Pietro CAMPILLI*, *dr. Carlo GRA*, *prof. Alessandro MOLINARI*, *ing. Enrico OTTOLENGHI*, *dr. Giuseppe REGIS*, *dr. Emanuele RIENZI*, *prof. Pasquale SARACENO*; *dr. Giussi PERAZZO*, segretaria.

SOTTOCOMMISSIONE PER I PROBLEMI MONETARI:

Prof. Felice VILLANI, coordinatore; *dr. Paolo RAFFI*, *dr. Federico CAFFÈ*, *dr. Francesco DELLO IOIO*, *dr. Giuseppe DEL VECCHIO*, *dr. Vittorio MARRAMA*, *dr. Carlo BOCANO*; *dr. Mario SANTOLI* segretario.

(Continuazione della pag. 5)

rappresentanza proporzionale con la autonomia e la libertà degli elettori, indipendentemente dai cittadini liste e Andrae, la relazione chiarisce come la Commissione, riconosciuta la impossibilità di un sistema che contemperi i pregi del sistema uninominale e di quello proporzionale abbia deciso di adottare un tipo di elezioni basato sulla scrutinio di lista con rappresentanza proporzionale senza voto aggiunto e con la possibilità di correttivi.

Fra i problemi conseguenziali, inerenti allo scrutinio di lista, nella relazione si accenna al quesito di stabilire se le liste debba contenere un ordine preconstituito dai partiti e dai comitati presentatori, ovvero se sia possibile lasciare pienamente o prevalentemente agli elettori la facoltà di stabilire l'ordine di precedenza dei candidati. E, dopo aver illustrato i motivi che hanno indotto la Commissione a non ritenere idonei i sistemi della graduazione semplice e di quella integrale, riporta le principali considerazioni che l'hanno orientata verso il sistema dei voti di preferenza, la determinazione del numero di essi in relazione all'ampiezza delle circoscrizioni elettorali ed infine verso il riconoscimento della opportunità di condizionare l'efficacia del voto di preferenza al raggiungimento del quorum di un quinto dei voti di lista.

Circa il sistema da adottare della ripartizione dei seggi, la relazione riassume il risultato degli studi della Commissione, in base ai quali, al metodo dei quozienti è stato preferito quello del resto divisore (d'Hondt) che permette l'attribuzione di tutti i seggi e che, nelle circoscrizioni elettorali medie, assicura la proporzionalità con maggiore aderenza alla realtà.

Nella relazione si accenna altresì alla proposta fatta da alcuni Commissari sulla utilizzazione dei resti, con la riserva di un certo numero di seggi da assegnare a liste nazionali composte di candidati di chiara fama non partecipanti direttamente alla lotta elettorale. La relazione spiega come tale sistema, avrebbe portato senza logica conseguenza la sostituzione del metodo dei quozienti a quello dei numeri divisori, non sia stato accolto dalla maggioranza della Commissione, che si è dimostrata contraria ad una specie di elezione basata quasi sul caso fortuito.

Riguardo alle circoscrizioni elettorali, la relazione espone i motivi fondamentali che hanno convinto la Commissione, pur con lieve maggioranza, a preferire circoscrizioni che coincidano rigorosamente con le regioni secondo la loro accezione tradizionale, dovendosi queste considerare unità storicamente differenziate. Si fa presente, però, che per tre regioni troppo vaste (Sicilia, Lombardia, Veneto) la Commissione ha proposto uno schema di suddivisione per la eccezionalità che viene da subire le circoscrizioni più vaste.

La relazione poi dedica brevi cenni sulle norme di procedura che devono essere inserite alla necessità di uniformità, ordine, sincerità e controllo; accenna alla necessità, riconosciuta dalla Commissione, della libera presentazione delle liste da parte di gruppi di elettori, liste che devono contenere almeno due candidati; rileva l'esigenza di stabilire termini brevi di procedura, data la urgenza della convocazione della Costituente; segnala la norma, particolarmente discussa dalla Commissione, e poi approvata, secondo la quale le preferenze per candidati, compresi in una lista diversa sono causa di nullità totale della scheda. Brevi cenni vengono pure dedicati alla nomina della proclamazione degli eletti e degli adempimenti successivi, nonchè al procedimento per il collegio « Val d'Aosta », la cui elezione sarà fatta a collegio uninominale a maggioranza di voti; ed infine, si sofferma sulla materia delle disposizioni penali, facendo presente che la Commissione avrebbe preferito una diversa specificazione delle infrazioni, più ristretta e comprensiva, ma che poi ha preferito mantenere, salvo modificazioni, il sistema tradizionale per evitare che fatti illeciti, prima espressamente previsti, diano motivo a sottili tentativi di impunità.

RELAZIONE DI MINORANZA

La relazione della minoranza riguarda le circoscrizioni elettorali e la facoltà di scelta con designazione preferenziale o con graduazione da parte degli elettori. Sono messi in rilievo, quanto al primo argomento, i motivi che determinarono una parte della Commissione a ritenere preferibile al criterio regionale assoluto quello del raggruppamento e della divisione delle regioni. Si osserva, infatti, che una sperequazione eventuale, quale sussiste tra le regioni piccole e quelle assai vaste, determina una situazione di disparità tra gli elettori e che in circoscrizioni, come quelle formate dalle maggiori regioni, la facoltà di scelta o di designazione preferenziale degli elettori è ridotta eccezionalmente se non praticamente annullata. Si osserva, inoltre, che quando sussiste troppo disparità fra i diversi collegi, non è ammissibile possibile applicare un sistema elettorale che possa dare risultati egualmente corretti, nè è possibile evitare l'inconveniente della diversità di valore che assume il voto degli elettori nei vari collegi (data anche la diversa percentuale delle astensioni) e della diminuzione del potere di scelta conferito agli elettori stessi, che, posti di fronte a lunghe liste di nomi in gran parte sconosciuti, non hanno la possibilità di formarsi un giudizio comparativo tra i candidati.

La relazione fa presente che non è assolutamente necessario tenere conto della regione quale criterio esclusivo per la determinazione dei collegi, considerando peraltro che non tutte le regioni hanno tradizioni di autonomia eguali in comune. Raccomanda perciò il progetto presentato dalla minoranza, in base al quale, cercando di conciliare le esigenze inerenti alla necessità di contiguità territoriale, di omogeneità, ecc., e tenendo presenti, sia sostanziali ritocchi, le circoscrizioni elettorali del 1921 concretate dopo attento esame e col parere di autorevoli economisti e geografi, si propone di suddividere le regioni più popolose e vaste in due o più collegi subregionali composti di due e più provincie contigue appartenenti alla medesima regione.

Si fa presente al riguardo che lo schema allegato alla relazione riduce la disparità di estensione fra diversi collegi, in modo che la rappresentanza proporzionale possa avere una attuazione quasi perfetta. Viene tuttavia fatto rilevare che il Commissario ASTUTI ha proposto una variante per le Provincie di Avellino, Benevento e Campobasso, che dovrebbero riunite in unico collegio, ricostituire la storica regione del Sannio.

Per quanto poi riguarda la scrutinio, si osserva che il sistema proposto nella relazione di minoranza si identifica con quello deliberato dalla Commissione in seduta plenaria e cioè: metodo d'Hondt; voti di preferenza da 1 a 3; « quorum » di 1/5 dei voti di lista ai fini dell'attribuzione dei voti di preferenza. Una sola variante riguarda l'attribuzione del numero dei voti di preferenza da assegnarsi nella misura di uno per i collegi fino a 10 seggi, di 2 per i collegi da 11 a 20 seggi e di 3 per i collegi con oltre 20 seggi. Inoltre, si rileva che il Commissario ASTUTI ha manifestato il suo dissenso per quanto concerne il « quorum » di 1/5, che costituisce una limitazione eccessiva della facoltà di scelta dell'elettore e ha proposto un « quorum » variabile da candidati, ai sensi del seggi assegnati al collegio. In tal modo, si conferisce una maggiore efficacia alla facoltà di designazione dell'elettore e si ottiene egualmente un minor timore a garantire la serietà e la rilevanza delle indicazioni preferenziali.

Si pone altresì in rilievo che due Commissari (STOLFI e AGRO') sono stati del tutto contrari alla facoltà di qualsiasi numero legale per l'efficacia del voto di preferenza, in quanto l'adozione di una qualsiasi forma di lista graduata trasferisce la sede dell'elezione, dal corpo elettorale sovrano, alle direzioni dei partiti e gruppi presentatori.

La relazione fa infine presente che, eliminate le grandi circoscrizioni con oltre 30 seggi, il sistema delle graduazioni integrali, a suo tempo proposto e illustrato dal Commissario SCIUTI, può essere ripreso in considerazione, perchè assicura una maggiore libertà di scelta all'elettore ed evita molti degli inconvenienti del voto di preferenza libero. Si ricorda che con detto sistema l'elettore ha la facoltà di cancellare uno o più nomi di candidati e di graduare come crede i candidati che non cancella. Nel caso che non si serva di tali facoltà, tutti i candidati hanno uguale grado di preferenza, come nella proposta Tupini del 1948; mentre, se l'elettore intende confermare l'ordine di precedenza proposto, occorre una sua esplicita dichiarazione.

PROPOSTE SEGNALATE DALLA COMMISSIONE ALLEATA

La Commissione Alleata ha seguito con molto interesse i lavori circa l'elaborazione dello schema di legge elettorale politica, esprimendo anche premura perchè la convocazione dei comizi per la Costituente possa avvenire nel più breve tempo possibile.

A schema ultimato, la Commissione stessa ha osservato, in una lettera dell'8 novembre 1945 rivolta dall'Ammiraglio Stone al Presidente Parri, che il disegno di legge rappresenta sotto molti aspetti un progresso nei riguardi della precedente legislazione elettorale italiana, in linea con lo sviluppo moderno della pratica democratica », ed ha suggerito poche e brevi aggiunte di dettaglio, che sono state ritenute ragionevoli e che sono state accolte nel testo in corso di stampa presso il Ministero e la Consulta.

Così all'art. 32 è stato premesso questo capoverso, formulato già nello schema di legge elettorale amministrativa (art. 43):

« Ogni propaganda elettorale è vietata entro il raggio di duecento metri dall'ingresso della sezione elettorale. Le infrazioni sono punite con la reclusione fino a sei mesi e con la multa da L. 3000 a L. 10.000.

Del pari, all'art. 18, punto 6°, a proposito della stampa e pubblicazione delle liste dei candidati, si è prescritto che il relativo manifesto debba essere affisso dai comuni nell'albo pretorio ed in altri luoghi pubblici « entro il ventesimo giorno antecedente alla data delle elezioni ».

Inoltre, gli articoli 5 e 6 sono stati integrati col riferimento all'art. 8 del D. L. L. 27 luglio 1944, n. 159, a proposito delle commissioni provinciali competenti a giudicare della sospensione del diritto elettorale per attività fascista.

Infine, si è convenuto che la pubblicazione del provvedimento di legge elettorale per la Costituente debba avvenire in un supplemento della « Gazzetta Ufficiale », insieme con un'ordinanza della Commissione Alleata per la contemporanea entrata in vigore nelle provincie non ancora restituite al Governo italiano.

LO SCHEMA ALL'ESAME DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Il Consiglio dei Ministri nella riunione del 23 ottobre, ha accettato di massima lo schema di decreto redatto dalla Commissione. Lo ha quindi trasmesso alla Consulta per parere, richiamandone in particolare l'attenzione sui seguenti punti:

1°) Obbligatorietà e norme del voto;

2°) Circoscrizione dei singoli Collegi elettorali. Il progetto della Commissione si attiene rigorosamente al criterio regionale che assegna un numero di eletti da un minimo di 7 (Lucania) ed un massimo di 72 (Lombardia). Si prospetta se non sia il caso di suddividere, come è stato ritenuto anche da una forte minoranza della Commissione, le regioni più vaste in collegi subregionali, per rendere la scelta dei candidati più aderente all'ambiente locale; in questione va esaminata altresì sotto il profilo di sottoporre i grandi centri urbani (Roma, Milano ed eventualmente Napoli, Torino, Genova) dal resto della circoscrizione, nonchè di tener conto delle aspirazioni di taluni sono ad affermare la propria unità indipendentemente dalla regione alla quale appartengono (Gallura, Romagna);

3°) se sia opportuno aumentare il numero degli eletti; presentatori di liste, attualmente stabilite nello schema a 500, a 1000;

4°) preferenze: se convenga aggiungere accanto alla preferenza positiva il diritto di cancellazione, come è previsto nel progetto della legge elettorale amministrativa. Tale sistema renderebbe assai difficile la adozione della scheda di stato proposta nello schema;

5°) se si debba vincolare l'efficacia dei voti di preferenza alla limitazione del quorum; se sia il caso di abbassare il quorum da 1/5 a 1/10 allo scopo di dare ai voti preferenziali una sostanziale efficacia, come è stato ritenuto dalla grande maggioranza dei Ministri;

6°) utilizzazione dei resti. Il progetto della Commissione, adottando per lo scrutinio il metodo di Hondt, che consente di esprimere tutti i seggi, scarta ogni forma di utilizzazione dei resti. Si propone se convenga invece utilizzare i resti delle singole liste su una lista nazionale che ciascun gruppo elettorale potrà presentare a tal fine. Una soluzione alternativa della questione potrebbe portare anche al cambiamento del metodo di scrutinio, sostituendo al metodo d'Hondt quello del quoziente; in tal caso alla lista nazionale verrebbero assegnati i seggi non potuti assegnare nei singoli Collegi in base al metodo dei quozienti.

Comunque, la lista nazionale dovrebbe comprendere soltanto coloro che non già compresi nelle liste particolari.

12

BOLLETTINO

di informazione e documentazione del Ministero per la Costituente

Anno I • N. 1 — ROMA 20 NOVEMBRE 1945 — 16 pagg. • L. 5

IN QUESTO NUMERO:

La legge elettorale politica per la Costituente

★ ★

Il dibattito sulla Costituente in Francia

★ ★

La Costituzione degli Stati Uniti d'America

★ ★

PANORAMA DEI SISTEMI ELETTORALI

TRE GRANDI ELEZIONI POLITICHE IN CIFRE

VOTI - PROPOSTE - OPINIONI

NOTIZIARIO INTERNAZIONALE

Progetti di leggi elettorali al Consiglio dei Ministri

Nella seduta antimeridiana del 31 ottobre il Consiglio dei Ministri ha esaminato il progetto di legge elettorale elaborato dall'apposita Commissione ministeriale. Il dibattito si è svolto principalmente su tre punti: riguardo alle circoscrizioni regionali per le quali si sono sollevate critiche, ed è stato proposto di creare accordi fra le liste regionali o, eventualmente, interprovinciali; in secondo luogo, sulla opportunità di presentare una lista nazionale per rendere più equa la proporzionale a migliore tutela delle minoranze; e, infine, sulla questione dei voti preferenziali, in ordine alla quale alcuni ministri hanno sostenuto che si debba diminuire il numero dei voti necessari, affinchè le preferenze possano valere, numero che il progetto fissa a 1/5 dei voti di lista.

E' stato anche presentato, dal Ministro Brosio, il progetto di legge per le elezioni amministrative. Questo si basa su un criterio misto, prevede cioè il sistema proporzionale per i comuni che hanno più di 30 mila abitanti (circa 120) e il sistema maggioritario per tutti gli altri. La maggioranza dei ministri è stata favorevole a limitare la proporzionale ai comuni con più di 50 mila abitanti, che sono 75. Ambedue i progetti, dopo la discussione, sono stati inviati per parere alla Consulta.

Gli Alleati e le elezioni

Durante la conferenza stampa del 9 novembre, il Presidente del Consiglio, rispondendo a numerose domande dei giornalisti, ha dichiarato che il Governo non ha fatto alcun passo inteso ad ottenere la collaborazione degli Alleati per le prossime elezioni amministrative.

Dichiarazioni del Presidente del Consiglio a Milano sulle elezioni

Il 12 novembre Ferruccio Parri ha presieduto alla Camera di Commercio di Milano la riunione dei Prefetti dell'Alta Italia convocati per la discussione dei problemi dell'alimentazione.

Parlando, tra l'altro, delle elezioni, Parri ha detto che non è accettabile la proposta di alcuni partiti circa la obbligatorietà del voto, ma nello stesso tempo è augurabile non vi sia una larga astensione. Circa le elezioni amministrative, il Presidente ha esposto il suo concetto secondo il quale i C.L.N. dovrebbero essere assorbiti quale mezzo di controllo politico e di coordinamento delle funzioni economico-amministrative nei vari campi della ricostruzione, dell'alimentazione ecc. Ha sollecitato i Prefetti a far funzionare le commissioni elettorali epurando preventivamente le liste dei nominativi poco accetti per la loro precedente attività. Ha assicurato che le elezioni amministrative saranno iniziate tra la seconda metà di dicembre e la prima quindicina di gennaio.

Le elezioni in Jugoslavia

I primi risultati delle elezioni pubblicati nel tardo pomeriggio del 12 confermano la vittoria del fronte popolare.

Belgrado ha dato al fronte popolare il 91,6 % dei voti, Zagabria l'83 %. Il Maresciallo Tito, che aveva presentato la propria candidatura sia a Belgrado che a Zagabria è stato eletto in ambedue le città. Le percentuali più forti in favore del Fronte Popolare si sono avute in provincia, soprattutto in Macedonia, dove si è avuto il 100 % dei voti favorevoli.

I gruppi di opposizione si sono astenuti dal voto.

Costituente e Governo provvisorio in Francia

L'Assemblea Costituente francese si è riunita il 6 novembre mattina a Palazzo Borbone.

Nel pomeriggio, il Gen. De Gaulle ha restituito all'Assemblea i poteri assunti in eccezionali circostanze. De Gaulle, che per la prima volta indossava abiti civili, ha presentato la lettera di dimissioni all'ottantunenne Paul Cuttoli, decano parlamentare e presidente provvisorio dell'Assemblea. Paul Cuttoli, dopo un breve discorso di apertura, ha dato lettura del documento di dimissioni di De Gaulle, dove è detto che il governo provvisorio ha espletato i suoi compiti e rimarrà in carica per le funzioni di ordinaria amministrazione fino al momento in cui l'Assemblea avrà scelto un nuovo governo.

L'8 novembre il deputato socialista Felix Couin è stato eletto Presidente dell'Assemblea Costituente con 512 voti favorevoli e 8 contrari. I 5 Vice-Presidenti eletti sono il repubblicano di destra Joseph Lanier con 508 voti, due comunisti, André Maercier con 505 voti, e Jaques Duclos con 475 voti; due deputati del M.R.P., Henry Teitgen con 476 voti e Paul Jean Bacon con 475 voti.

Nella seduta del giorno 9 l'Assemblea ha approvato, con 450 voti favorevoli contro 40, il rinvio al 13 novembre dell'elezione del Presidente del Governo provvisorio della Repubblica. Nel pomeriggio del 13, l'Assemblea ha eletto all'unanimità a tale carica il generale De Gaulle.

Appena nella Camera affollatissima è stato proclamato il risultato delle elezioni, è sato approvato per acclamazione un indirizzo di omaggio al primo Capo dello Stato eletto dopo 5 anni. L'indirizzo, che è stato presentato dai comunisti, dai socialisti, dal movimento repubblicano popolare e dai radical socialisti, proclama che le truppe del fronte, il movimento di resistenza, il Gen. De Gaulle hanno ben meritato dalla Patria. Prendendo la parola, De Gaulle si è dichiarato lieto di aver riscosso la fiducia dell'Assemblea, e ha dichiarato di voler lavorare in favore della pace e dell'unione dei francesi. A proposito di un programma, De Gaulle ha fatto osservare che la sua linea di condotta sarà informata all'accordo fra tutti i «buoni francesi» che dal periodo della resistenza hanno tratto la loro esperienza e hanno scelto la via giusta per il miglioramento della situazione del Paese.

Un fatto nuovo ed affatto imprevedutto si è però verificato il 16 successivo: le dimissioni di De Gaulle, motivate dall'impossibilità di raggiungere un accordo con i leaders comunisti sulla ripartizione dei portafogli.

Peraltro l'Assemblea Costituente ha rinnovato, il giorno 19, con 400 voti favorevoli e 173 contrari, al Generale De Gaulle che ha accettato, il mandato di costituire il nuovo governo, a condizione che, secondo le proposte socialiste, siano in esso equamente rappresentati i tre partiti di massa, comunisti, socialisti e repubblicano-popolari.

Nuovo governo danese

Il 30 ottobre hanno avuto luogo in Danimarca le elezioni politiche dei 148 membri del nuovo «Folkenting» (camera bassa).

I risultati definitivi raffrontati con quelli delle elezioni del 1939 e con quelli del 28 aprile 1943 (durante l'occupazione tedesca) sono i seguenti:

	1939	1943	1945
Socialdemocratici	64	66	48
Sinistra radicale	14	13	11
Conservatori	26	31	26
Sinistra liberale (agrari)	30	28	38
Lega di destra	3	2	3
Comunisti	3	0	18
Indipend. e piccoli partiti	8	8	4

Dato il risultato delle elezioni, il Primo Ministro Buhl ha annunciato che il suo Gabinetto di coalizione rassegnerà le dimissioni. Buhl ha confermato che i socialdemocratici non tenteranno di formare il nuovo governo.

ALLA RADIO

L'Associazione Nazionale per gli studi politici e costituzionali — costituita nello scorso settembre ad opera di un gruppo di noti studiosi ed oggi provvisoriamente presieduta dall'onorevole Tupini — ha iniziato, nello scorso ottobre, un primo ciclo di radio conversazioni settimanali su i sistemi elettorali. Altro ciclo — dedicato alla Assemblea Costituente — avrà inizio al principio del prossimo anno.

Il Ministero per la Costituente, apprezzando il valore di divulgazione tra la massa dei cittadini dei problemi attinenti alla ricostruzione democratica del Paese — divulgazione che è l'obbiettivo proprio della iniziativa — vi ha dato adesione e sostegno.

Il programma del primo ciclo — dedicato, come si è detto, ai sistemi elettorali — comprende le seguenti radioconversazioni:

1) on. U. TUPINI: La vita e gli scopi della Associazione nazionale per gli studi politici e costituzionali.

2) prof. G. AMBROSINI: Panorama dei sistemi elettorali.

3) prof. V. CRISAFULLI: La rappresentanza proporzionale.

4) prof. G. INGROSSO: Il collegio uninominale.

5) prof. D. DE COCCI: E' possibile conciliare il collegio uninominale con la proporzionale?

6) avv. P. CURCI: La rappresentanza politica e la rappresentanza professionale.

7) prof. G. B. RIZZO: Le elezioni amministrative.

8) prof. C. MORTATI: Opportunità del voto obbligatorio.

9) prof. V. MAZZEI: Inopportunità del voto obbligatorio.

10) prof. A. CARCATERRA: Il voto plurimo e il voto indiretto.

Le prime quattro radioconversazioni sono state tenute, rispettivamente, il 23 ed il 31 ottobre, il 4 ed il 16 novembre. La quinta e la sesta saranno trasmesse il 22 ed il 30 novembre alle 22,20, dalle stazioni, rispettivamente, di Roma, Monte Mario e Santa Palomba.

Diamo a pagina 4 il testo della conversazione tenuta dal prof. G. AMBROSINI.

QUESTO BOLLETTINO

LA soluzione dei nostri problemi costituzionali non dovrà trovarsi nell'acquisto da un rigattiere di una Magna Charta usata, nè in una cucitura di « pezzi » presi qua e là tra il mezzo centinaio di costituzioni esistenti, nè in un piano di assorti professori di diritto pubblico. In tutti e tre i casi avremmo una costituzione non vitale, un pezzo di carta con nastri e sigilli da conservare in malinconici musei storici. Per fare una costituzione che sia insieme moderna, organica, tecnicamente buona, ma sopratutto rispondente alle effettive esigenze di un paese così difficile e scaltrito com'è questo nostro, occorrono serie indagini, onerose rilevazioni delle istanze, attente disamine.

Occorre riconoscere che il Paese non è insensibile a questa preoccupazione. Al di sotto degli affanni della vita quotidiana, pullula una vita nascosta di attese e di speranze; e spesso negli ambienti meno edotti delle sottigliezze costituzionali e sociologiche, si incontra un lampeggiare di rilievi, un affiorare spontaneo di idee e di scorci, che colpisce, e non può non rallegrare.

Ciò che occorre ora fare è indicare delle vie, suggerire delle direttrici di guida, criticare e sopratutto accettare le critiche. Questa è un'opera che non può fare il Governo, nè tantomeno il Ministero per la Costituente: spetta ai Partiti, agli studiosi indipendenti, a tutti coloro insomma che hanno meditato questi problemi.

Il Ministero per la Costituente può però fare una cosa: far sì che i suggerimenti, le indicazioni di rotta, le proposte di via, vengano conosciuti dal maggior numero possibile di cittadini. Il che può sembrare poco: ma non è azzardato presumere che la maggioranza degli uomini ragionevoli scorgeranno subito che non lo è, oggi, in mezzo a questo disastro.

Questa è la prima ragione del bollettino che si pubblica oggi. Esso contiene, accanto agli atti ufficiali, larghe indicazioni degli studi che si compiono su sollecitazione del Ministero e larghe esposizioni di ciò che si viene pubblicando, in periodici o in volumi, attinente ai problemi del nostro futuro. Il bollettino vorrebbe, con questo, che ogni cittadino fosse posto in grado di conoscere come gli altri cittadini scrivono e come discutono precisano e criticano le tesi altrui. Vuol essere insomma, uno strumento di avvicinamento, delle idee e delle rilevazioni dei fatti compiute da altri.

Accanto a questa ragione, esso ne ha un'altra: nell'ultima sua parte, esso dà notizia delle proposte e dei suggerimenti che giungono al Ministero. La mole delle proposte e dei suggerimenti non ne permette che una pubblicazione limitata. E' un peccato!

Con queste pubblicazioni, il bollettino intende aprire un contatto diretto tra i cittadini e il Ministero. E' un esperimento nuovo per l'Italia, ma non è da escludere che esso possa essere destinato a durare anche in futuro. Quante volte, per mancanza di un contatto diretto, i cittadini credono che le amministrazioni si disinteressino dei loro problemi, e quante volte le amministrazioni non hanno il polso della situazione, ed errano nelle loro decisioni!

Con ciò non diciamo che si instaura un dialogo tra i cittadini e i pubblici poteri; ma certamente si stabilisce una circolazione di idee e di propositi che può ritenersi non infeconda.

I due fini che si propone il bollettino richiedono naturalmente la massima obbiettività. Ed infatti, come si vedrà, esso riferisce di tutte le voci che si levano, di tutte le idee che si manifestano, senza tener conto della loro origine o del loro colore politico.

In questo sforzo di imparzialità, esso accetta tutte le precisazioni e le notizie, da qualunque parte vengano, per integrare le proprie lacune o rettificare le proprie involontarie deformazioni.

Nelle sue varie parti, il bollettino vuol essere uno strumento di informazione, che si dirige specie a coloro che, lontani dai grandi centri, si preoccupano del nostro futuro; vuol essere una documentazione della preparazione del Paese alla imminente Assemblea Costituente.

Panorama dei sistemi elettorali

Gli studiosi e gli uomini politici che hanno affaticato la loro mente alla ricerca del migliore ordinamento dello Stato rappresentativo moderno, si sono sempre preoccupati della determinazione del migliore sistema elettorale, considerando questa come una delle materie più delicate per il buon funzionamento della costituzione.

E ben a ragione, perchè nel regime rappresentativo, molto, se non tutto, dipende dalla composizione della Camera popolare. Restano in proposito sempre di attualità le considerazioni di uno degli studiosi più appassionati di Storia delle Costituzioni, del De Sismondi:

« Le idee giudiziose od erronee del legislatore (egli dice) intorno all'imposizione dei tributi e alla moneta possono farmi agiato o povero; l'assestamento o il dissesto che egli porrà nelle finanze toccherà, anche dopo la mia morte, l'avvenire dei miei figliuoli. Dalle sue idee intorno al diritto ed alla giustizia dipenderà lo stabilimento o la rovina dell'onestà pubblica; il suo giudizioso e moderato procedere, o la sua smargiasseria potranno recare pace o guerra; e con ciò assicurare o mettere a repentaglio la mia vita e quella dei miei figliuoli, fors'anche il loro onore ed il mio ».

I vari sistemi elettorali si differenziano in rapporto ai rispettivi presupposti diversi ed agli scopi specifici particolari che ognuno di essi persegue ed è suscettibile di realizzare.

Riguardandoli nei loro tratti caratteristici essenziali, tali sistemi possono ridursi a tre fondamentali:

1) il sistema maggioritario;

2) quello di rappresentanza delle minoranze;

3) la proporzionale.

Il primo, il maggioritario, oltre che nel collegio uninominale che ad esso è indissolubilmente legato, può venire applicato in quello plurinominale, cosiddetto a scrutinio di lista, con circoscrizione più o meno ampia, provinciale, interprovinciale, regionale, o addirittura nazionale.

Il principio maggioritario ha per sè l'autorità della tradizione e presenta il vantaggio della semplicità e della facile ed immediata comprensione da parte di tutti, sia che si concreti nel sistema della maggioranza assoluta, a raggiungere la quale occorre la metà più uno dei voti (su 1.000 votanti 501 voti), sia che si concreti nel sistema della maggioranza relativa, con l'attribuzione della vittoria al partito che solo relativamente risulti più forte di fronte agli altri partiti in competizione.

La semplicità del sistema è innegabile; ma altrettanto innegabile è l'ingiustizia a danno delle minoranze, che rischiano di restare senza rappresentanza, specie nel collegio plurinominale, e che, conseguentemente, vengono a trovarsi nella situazione: o di rassegnarsi ai deliberati della maggioranza, o di protestare promuovendo agitazioni nel paese e ricorrendo magari alla violenza.

Ad ovviare a tali inconvenienti e pericoli soccorre il sistema di rappresentanza delle minoranze, che presuppone il collegio plurinominale, e che può venire applicata con vari metodi, quali: il voto limitato, il voto cumulativo, il voto unico trasferibile e quello non trasferibile, il voto graduale ed il voto negativo.

Affine ma non identico al sistema di rappresentanza delle minoranze è il sistema proporzionale, giacchè questo tende, non solo a dare una rappresentanza a tutte le correnti politiche, ma anche a far sì che tale rappresentanza risulti proporzionata alla forza numerica di ognuna di esse.

Questo principio è suscettibile di essere applicato in modi diversi, che possono ridursi, in considerazione delle loro caratteristiche essenziali, a due sistemi fondamentali.

Il sistema oggi più noto, anche in ragione della larga applicazione fattane nella legislazione positiva di molti paesi, è quello cosiddetto delle liste concorrenti.

Veramente non fu il primo, in ordine di tempo, ad essere escogitato. Ma ebbe la fortuna di trovare fra i suoi assertori uno degli spiriti più illuminati ed entusiasti che si sono occupati della materia, il filosofo Ernesto Naville, che alla sua realizzazione dedicò parte della sua vita; ed ebbe ancora la rara ventura di venire applicato nella Svizzera e nel Belgio, e di là diffuso nei vari paesi d'Europa e d'America. E' il sistema che fu tenuto, quasi esclusivamente, presente in tutti gli Stati, che dopo la guerra del 1914-18 adottarono il sistema della proporzionale.

L'essenza del sistema consiste in ciò, che l'elettore vota per una lista di candidati scelti in precedenza dai partiti o dai comitati elettorali. E ciò perchè è ai partiti come tali, e non alle persone, che si vuol dare peso e rappresentanza, in modo che l'Assemblea rispecchi le correnti politiche del paese, quali sono organizzate dai partiti.

La realizzazione di questo principio della rappresentanza proporzionale dei partiti si può ottenere in concreto con metodi diversi; i quali metodi hanno un proprio particolare congegno, ed influiscono, fra l'altro, in modo non uguale in riguardo al favore o al disfavore per i partiti più forti e per quelli meno forti, cioè delle minoranze sparute.

Tutti tali congegni però sono accomunati da uno stesso elemento comune, quello della lista, e si classificano per ciò in uno stesso sistema generale, delle liste concorrenti.

Oltre a questo, che è oggi il più noto, vi è un altro sistema di proporzionale, quello escogitato da Tommaso Hare sulla metà del secolo scorso. Pur applicando la proporzionale, esso rifugge dalle liste, ed è basato sulla scelta personale dei candidati, lasciata alla libera iniziativa e determinazione degli elettori di un collegio chiamato ad eleggere un numero considerevole di deputati.

L'interesse e gli entusiasmi che tale sistema aveva suscitato nel secolo scorso si affievolirono man mano in seguito agli attacchi mossigli contemporaneamente dagli esponenti delle più opposte tendenze, di quella che vuol togliere alla rappresentanza politica ogni carattere personalistico e localistico impostandola sulla base dei partiti, e dell'altra che ritiene necessario il mantenimento di tali caratteri con la conservazione del collegio uninominale.

Orbene, è proprio questa critica di così contrastanti tendenze, che autorizza a dire che il sistema Hare sta nel « giusto mezzo », e che esso è suscettibile, come può dedursi da una proposta di riforma da me presentata all'Istituto Italiano di Studi Legislativi, di venire utilizzato — con dovute modifiche ed integrazioni — allo scopo di dare soddisfazione alle diverse esigenze, ugualmente fondate, la cui conciliazione è, sol che si vogliano superare le rigide pregiudiziali teoriche, ben possibile, ed indubbiamente auspicabile, specie in vista della formazione della Costituente.

Anche per questa Assemblea straordinaria infatti, se è d'importanza fondamentale l'elemento relativo alla rappresentanza proporzionale dei partiti, non meno importante è l'elemento personale della scelta dei candidati da farsi direttamente dagli elettori.

Contemperando armonicamente i due elementi finora sembrati inconciliabili, della rappresentanza di partito e della rappresentanza personale, un tale sistema permetterebbe di superare il contrasto diventato oggi acuto fra sostenitori del collegio uninominale e sostenitori della proporzionale, e per ciò stesso darebbe all'Assemblea costituente quella più larga base di consensi, che è nei voti di tutti.

E' superfluo rilevare che in questa materia, come e più che in tante altre, domina il criterio della relatività. Non c'è alcun sistema elettorale che possa in senso assoluto considerarsi il migliore. Bisogna contentarsi di quello che in un dato momento può apparire il più adatto alle complesse esigenze spirituali e materiali del popolo. D'altra parte, è prudente non farsi troppe illusioni sulla virtù di questo o di quell'altro sistema come tale; perchè in definitiva, concretamente, la formazione di una buona Assemblea dipende anzitutto dal disinteresse, dal senso di responsabilità e dal patriottismo degli elementi dirigenti e delle masse elettorali, che vogliano davvero esercitare degnamente il loro diritto sovrano con le elezioni.

STATI E COSTITUZIONI

La Costituzione degli Stati Uniti

La costituzione degli Stati Uniti dell'America del Nord è da considerare la più antica del mondo, se non si vuol dare questo nome alle varie Carte e Dichiarazioni di diritti, che rimontano al XII secolo. Ed è singolare che i coloni di lingua inglese, stabiliti da non molto tempo nel nuovo emisfero, non abbiano portato con sè quella caratteristica avversione alle dichiarazioni di principio, che è propria della mentalità anglosassone. Anzi è avvenuto che, appena approvata la costituzione, che portava nel preambolo una tale generica dichiarazione, i popoli confederati avvertirono l'esigenza di affermare in un documento di valore costituzionale e giuridico, quei principii e quelle garanzie per cui si erano battuti e che avevano gelosamente custodito nella loro coscienza profonda di credenti nella libertà. Erano i principii degli enciclopedisti, dei precursori e teorici della grande rivoluzione? O erano piuttosto radicati nella loro fede di riformatori religiosi che avevano preferito abbandonare la vecchia Europa, nel tempo dell'intolleranza, della persecuzione, della violenza? Come è ovvio, quest'ultima tesi, che può appoggiarsi su gravi argomenti testuali — tesi sostenuta da Jellinek — non esclude l'influenza innegabile dei grandi predicatori di libertà politica, oltre che religiosa, i quali portarono l'Europa feudale a una svolta decisiva e ad una crisi definitiva, di rilevanza storica non minore e di portata sociale e politica indubbiamente maggiore della grande crisi del protestantesimo.

Dice il preambolo della Costituzione: « Noi, popolo degli Stati Uniti, allo scopo di formare una Unione più perfetta, di stabilire la giustizia, di assicurare la tranquillità domestica, di provvedere alla difesa comune, di promuovere il benessere generale e di assicurare i benefici della libertà a noi stessi ed ai nostri posteri, decretiamo e prescriviamo questa Costituzione per gli Stati Uniti d'America ». In questo preambolo si potevano vedere riassunti i diritti fondamentali della personalità, che i coloni intendevano garantire e salvare, in un mondo infido ed ostile; ma la sua forma schematica ed astratta non riuscì a soddisfare lungamente l'esigenza di una solenne garanzia, che si voleva il nuovo stato offrisse ai liberi sudditi, che ne avevano consolidato le basi con le armi in pugno in una guerra dura. Perciò ai sette articoli della Costituzione si pensò di aggiungere presto dieci emandamenti, presentati esplicitamente come « Bills of rights ». Essi contenevano e sviluppavano quei principii di diritto, dichiarati nelle costituzioni che le varie colonie elevate a Stati, dopo la proclamazione di indipendenza del 1776, si erano date. Nell'ottobre di quest'anno, un'assemblea di tredici colonie, riunita a New York, aveva formulato una dichiarazione nella quale i coloni rivendicavano « tutti i diritti e tutte le libertà dei sudditi nativi della Gran Bretagna » e per conseguenza, nessuna tassa ammettevano che potesse esser loro imposta senza l'assentimento dei loro rappresentanti, e si appellavano allo « spirito della Cortituzione inglese ». Ma già prima, nel settembre 1774, i delegati di dodici colonie si erano riuniti a Filadelfia e avevano proclamato principii, che divennero simbolo del conflitto con la madre patria e bandiera nella guerra imminente. Infatti, ancor prima che si riunisse, nel maggio successivo, come era stato convenuto, un secondo congresso a Filadelfia, la formazione di un governo insurrezionale nel Massachussets determinò lo scoppio delle ostilità. Il congresso del maggio '75 confermò le precedenti dichiarazioni e quello del luglio '76 promulgò la dichiarazione di indipendenza dei tredici stati, che poterono, allora, darsi ciascuno una propria costituzione. E lo fecero, utilizzando i documenti precedenti e rifacendosi alla Magna Charta, a dimostrazione di una continuità storica e di una tradizione di libertà, che il governo della madre patria aveva disconosciuto.

Nella proclamazione d'indipendenza si trova un passo famoso, che si suol considerare fonte e modello della dichiarazione francese dell'89. Il passo è il seguente: « Noi consideriamo come incontestabili ed evidenti per sè stesse le seguenti verità: Che tutti gli uomini sono stati creati uguali, che essi sono stati dotati dal Creatore di certi diritti inalienabili, che tra questi diritti sono, in primo luogo, la vita, la libertà e la ricerca della felicità. Che, per assicurare il godimento di questi diritti gli uomini hanno formato tra loro dei governi, la cui giusta autorità deriva dal consenso dei governati ». D'altra parte, le singole colonie, divenute stati indipendenti, nel quadro della Confederazione, si diedero ciascuna — in verità undici su tredici — una propria Costituzione: la Virginia, la Pennsylvania, il Maryland, la Carolina del Nord, il Connecticut, sulla fine dello stesso anno 1776, il Vermont nel '77, il Massachussets nell'80 il New Hampshire nell'84. Le altre Costituzioni di altri Stati sono meno ricordate perchè mancano di dichiarazioni di principii e di diritti.

Il « Bill of Rights » della Virginia, che è servito di modello a tanti altri, porta il seguente titolo: « Dichiarazione dei diritti fatta dal Corpo rappresentativo del buon popolo della Virginia, riunito in piena e libera Convenzione; questi diritti appartengono ad esso ed alla sua posterità, come base e fondamento del governo ». Una prima traduzione francese di questa Dichiarazione apparve in Isvizzera nel '78 ed una seconda, dello stesso Franklin, in Francia, nell'89. E' opportuno ricordarne le prime tre sezioni: 1) Tutti gli uomini sono di natura ugualmente liberi ed indipendenti ed hanno alcuni diritti innati, di cui, entrando nello stato di società, non possono mediante convenzione, privare o spogliare la loro posterità: cioè, il godimento della vita, della libertà, mediante l'acquisto e il possessò della proprietà, ed il perregulre e ottenere felicità e sicurezza. 2) Tutto il potere è nel popolo, e in conseguenza da lui è derivato; i magistrati sono i suoi fiduciari e servitori, e in ogni tempo responsabili verso di esso. 3) Il governo è, o deve essere, istituito per la comune utilità, protezione e sicurezza del popolo, della nazione o comunità. Di tutti i diversi modi e forme di governo, quella è migliore che è capace di produrre il maggior grado di felicità e di sicurezza, ed è di fatto il più sicuro contro i pericoli di una cattiva amministrazione. Quando un governo apparisca inadeguato o contrario a questi principii, la maggioranza della comunità ha un sicuro, inalienabile e indefettibile diritto a riformarlo, mutarlo o abolirlo, in quella maniera che sarà giudicata meglio diretta al bene pubblico ».

Il contratto sociale *non crea*, dunque, ma *riconosce*, i diritti dell'individuo, considerato come persona morale, come soggetto giuridico e come attore economico. « I poteri legislativo ed esecutivo debbono essere separati e distinti dal giudiziario. I membri dei due primi debbono essere messi in condizione da non poter esercitare alcuna oppressione ». La divisione dei poteri è quindi rafforzata da un sistema di garanzie della libertà individuale verso lo stato, cioè verso l'esecutivo.

Su questo modello, non c'è dubbio, si è specchiata non solo la Costituzione di altri stati della Confederazione, ma in parte anche la Convenzione francese. Riassunti questi principii, nella premessa alla Costituzione federale del 1787, si avvertì l'opportunità, come abbiam detto, di ritornare su questi principii, con una formulazione di cui il testo della Virginia fornivà l'esemplare ancora insuperato.

La Costituzione federale dell'87, dunque, stabilisce e disciplina nei suoi sette articoli, divisi in molte sezioni: la forma di governo e il comportamento dei tre poteri, continuamente sorvegliati da un complesso di disposizioni, che ne impediscono l'abuso; la formazione e le funzioni del Congresso, diviso in Camera dei rappresentanti e Senato; il diritto elettorale e il sistema di voto; la elezione e i poteri del Presidente, capo dello stato e del governo, custode ed esecutore delle leggi costituzionali e delle leggi ordinarie, depositario del diritto di convocazione e del diritto di veto rispetto al Congresso; il potere giudiziario, culminante nella Corte Suprema, la quale esercita il controllo di costituzionalità delle leggi; la forza probante degli atti pubblici; la parità di diritto dei

(Segue a pag. 12)

Il dibattito sulla Costituente in Francia

Nel giugno 1942, quando parlava ancora dalla radio britannica, il generale De Gaulle dichiarò: «Cacciato il nemico dal territorio, tutti gli uomini e tutte le donne francesi eleggeranno l'Assemblea Nazionale che deciderà sovranamente dei destini del Paese». Più tardi l'ordinanza che convocava la Consultiva specificava che «quando le elezioni saranno rese possibili e conformemente all'ordinanza del 21-4-44, sarà formata un'Assemblea rappresentativa anche essa provvisoria, ma sorta dai suffragi diretti della Nazione».

Pareva dunque che, liberato il suolo della patria dal nemico, una delle prime cure del Governo provvisorio francese sarebbe stata la convocazione dell'Assemblea Costituente. Invece, a mano a mano che passava il tempo, si allontanava la probabilità di una rapida convocazione di tale Assemblea: l'esame più approfondito ed il passare del tempo mettevano in rilievo le varie difficoltà connesse con l'esecuzione pratica di questa volontà di riforma.

Sembrava anzi che lo stesso generale De Gaulle, del quale nemmeno i suoi nemici negano la piena probità, profondamente democratica, dubitasse della opportunità di convocare senz'altro un'Assemblea munita di poteri troppo estesi: tanto è vero che ad una conferenza di stampa egli dichiarò che rispetto all'organo che avrebbe dovuto legiferare sulla riforma costituzionale, tre proposte si contendevano il primato: la convocazione di una Assemblea Costituente l'elezione di una Camera di Deputati e di un Senato, un referendum popolare.

I Partiti di sinistra, capeggiati da George Gogniot non mancarono d'insorgere contro tale dichiarazione. Il dibattito fu continuato dai dirigenti del partito socialista e soprattutto da Paul Bastid: questi avversava il ritorno alla legalità repubblicana, ossia il ristabilimento provvisoro della costituzione del 1875. Sembrava appunto che il generale De Gaulle fosse partigiano del ritorno alla Costituzione del 1875, in opposizione a coloro che auspicavano l'elezione di una Costituente sovrana; il Senato e la Camera, riuniti in Assemblea Nazionale, avrebbero dunque proceduto alla revisione della Costituzione secondo le regole deliberate 70 anni fa.

Insorgevano naturalmente i partiti di sinistra, osservando che i nuovi senatori, di cui una notevole parte sarebbe stata eletta inevitabilmente degli antichi collaborazionisti, non avrebbero certo votato in favore della propria scomparsa, e neppure per una semplce limitazione dei loro poteri. (**Populaire**, 7-27 giugno '45).

Léon Blum, il leader del Partito Socialista francese, svolse sulle colonne del **Populaire** una lunga campagna. Egli non insisteva tanto sulle difficoltà di ogni specie che sarebbero sorte dal ristabilimento della Costituzione del '75, quanto accentuava il pericolo di consolidarla in ossequio ad una interpretazione massimamente legalistica; sosteneva infatti che attenendosi direttamente alla lettera si rischiava di misconoscere lo spirito della Costituente, la quale, come ogni espressione democratica del nostro tempo, doveva restare fedele al principio di sovranità popolare, la cui volontà non poteva certo ormai considerarsi rispecchiata nella vecchia Carta fondamentale. La resistenza e la liberazione non furono in sè una rivoluzione; ma nessuno nega — osservava Léon Blum — che esse siano state una sollevazione rivoluzionaria per lo sviluppo sociale, morale e politico del Paese. C'era dunque da chiedersi se il rinnovo delle istituzioni, pur non costituendo certamente una condizione sufficiente, non restasse una premessa necessaria per la riforma dei costumi politici. Ricordando gli antecedenti storici e soprattutto il precedente del '48, si doveva giungere alla conclusione che nulla avrebbe alterato più pericolosamente l'assetto sociale quanto la delusione delle masse, il sentimento di avere combattuto e vinto inutilmente, l'impressione che il passato rinascesse quasi da sè e proprio sotto quella forma che s'intendeva abolire.

Posto che la grande maggioranza dei combattenti della resistenza negava fiducia alla vecchia Costituzione, Léon Blum ammoniva che la delusione avrebbe creato in alcuni, nei migliori, la rivolta, e presso i più, l'indifferenza lo scettismo che intacca le essenziali virtù civiche, sfociando in un generale egoismo

In quei tempi (prima di luglio di quest'anno), il capo dei socialisti francesi sosteneva dunque decisamente il progetto di un'Assemblea Costituente unica. Ma egli stesso riassumeva così la tesi degli avversari: un'assemblea unica, avente sin dall'inizio tutti i poteri pubblici, viene spinta fatalmente alla tirannia; nessun limite, dunque nessuna regola; nessun freno, dunque nessun metodo. La storia dimostra che una tirannia collettiva porta, per effetto diretto, all'incoerenza e al disordine; e per effetto indiretto, alla dittatura di un individuo. Tale pericolo, di carattere quasi organico, sarebbe aggravato poi dalle congiunture del momento: una situazione estera molto tesa, la probabile penuria di viveri nell'inverno prossimo, l'eventualità di una sollevazione popolare, ecc. Léon Blum obbiettava però che questa tesi era quanto meno esagerata, poichè, volendola condurre alle sue estreme conseguenze logiche, si sarebbe dovuto rinunziare non solo alla elezione di una Costituente qualunque, sibbene anche ad una qualsiasi manifestazione del suffragio universale; esprimeva inoltre la sua convinzione che una Camera dei deputati eletta secondo le disposizioni della Costituzione del '75 offrirebbe pericoli ancora maggiori nel senso in cui li intendevano i nemici dell'Assemblea unica; mentre, infatti, la Costituente non avrebbe avuto che una durata limitata alla sua funzione particolare, la Camera, a meno di pensare ad un suo scioglimento avventuroso, resterebbe installata per 4 anni. «Mi si obbietterà — dice il leader socialista — che non è detto che la Costituente se ne andrebbe, una volta compiuto il proprio mandato, nè che non trascinerebbe all'infinito il lavoro costituzionale di sua competenza. Non si dovrebbe mai nutrire tanta diffidenza politica; ed era meglio auspicare un accordo fra le varie forze, in modo da arrivare ad una Costituente eletta in una atmosfera di confidenza e di concordia piuttosto che ad una Camera di Deputati sorta da una contesa compagna elettorale in cui il problema della Costituente avrebbe avuto una parte predominante e discriminante». Nulla impediva poi che dai lavori di una Costituente unica potesse sorgere una Costituzione a due Camere. Quanto alla seconda Camera, il suo punto cruciale non sarebbe consistito tanto nella sua esistenza materiale, quanto nella sua composizione e nei limiti delle sue attribuzioni.

Precisando maggiormente il proprio pensiero, il capo dei socialisti chiariva che l'accordo fra i partiti avrebbe dovuto assumere in pratica la forma di un protocollo in cui tutti i gruppi garantissero per la retta condotta dei membri della Assemblea usciti dalle loro file; soluzione, questa, certamente più rispondente ai sistemi popolari che non, ad esempio, un'ordinanza del Governo imposta all'Assemblea, per conferire imperativamente ed a priori quegli stessi poteri che il suffragio universale le avrebbe ugualmente concesso.

Il partito Comunista, pressochè nello stesso tempo, precisava pure il suo pensiero per bocca del suo segretario Marty, ed appoggiava ugualmente il progetto di un'Assemblea Costituente, chiedendo che il Governo approfondisse il consenso delle masse ristabilendo le libertà comunali e sopprimendo la multiforme burocrazia irresponsabile.

Quanto allo scrutinio da adottare, il segretario del Partito comunista denunziava i sistemi che falsavano la rappresentanza popolare, come gli scrutini del 1919 e del 1927; condannava, appoggiandosi ad un testo di Jaurès, lo scrutinio uninominale e si pronunziava per lo scrutinio di lista, con rappresentanza proporzionale integrale, senza facoltà di designazione, e utilizzando i resti sul piano nazionale. Da molte parti, secondo Marty, si tentava di intaccare il principio della sovranità popolare con tre controproposte:

1) un referendum, vasto plebiscito, sistema usato da Napoleone III, che portò a Sèdan e alla disfatta; 2) ritorno alle legg del 1875, misura, questa, antidemocratica, perchè se la Camera è l'emanazione del suffragio ristretto, e infine 3) una Costituente nominata con potere consultivo e sprovvista di ogni potere legislativo.

E perchè una nuova Costituzione? Perchè, rispondeva Marty, quella del '75 è morta, avendo il vecchio Parlamento abdicato col suo voto del 10 luglio 1940; senza considerare che dal 1937 in poi tale Costituzione era stata costantemente violata con la pratica governativa dei decreti-legge in massa.

Si opponevano a tale tesi non solo i radicali ma anche i partiti di destra, ed è interessante osservare che per illustrare i pericoli dell'Assemblea unica si trovò persino il modo di citare un testo di Proudhon (**La Dépêche**, 28-6-45): «Un Governo di Assemblea sarà non meno temibile che il governo di un despota, e verrà a mancare anche la responsabilità. L'espe-

rienza dimostra che il despotismo delle Assemblee è cento volte peggiore che l'autocrazia di un solo, perchè un essere collettivo è inaccessibile a quelle considerazioni di umanità, di moderazione, di rispetto della opinione altrui che governano gli individui».

Seguivano altri esempi storici ed obbiezioni giuspubblicistiche per illustrare maggiormente i pericoli derivanti da una autocrazia d'assemblea.

Come tante volte, la storia poteva fornire altrettanti esempi in sfavore della soluzione opposta. Infatti, rileva uno scrittore del Franc Tireur (26-6-1945), l'Assemblea Costituente del 1789, cui sono dovuti i Diritti dell'Uomo, e l'unità della federazione francese era un'assemblea unica, come lo era quella Convenzione che seppe salvare la Francia invasa dalla Coalizione, conservando l'unità della patria contro una duplice insurrezione interna. All'opposto, il bicameralismo tanto lodato portò la Francia a Luigi Filippo, a Napoleone, a Pétain.

Hitler uscì da una assemblea unica, ma il bicameralismo italiano non seppe impedire il sorgere e l'affermarsi di Mussolini; si osservava dunque (e l'osservazione è certamente esatta) che il monocameralismo e il bicameralismo non sono buoni o cattivi in sè, ma tali diventano per il modo con il quale sono attuati.

Facendo le somme, le varie soluzioni proposte in Francia per il riordinamento costituzionale potevano così raggrupparsi:

1) Una Camera ed un Senato eletti ex novo, investiti del potere legislativo e riuniti in un'Assemblea Nazionale, per deliberare sulle istituzioni;

2) una sola Assemblea Costituente, incaricata unicamente di elaborare la Costituzione;

3) una sola Assemblea Costituente, avente però il duplice compito di: a) preparare la Costituzione ed esercitare il potere legislativo e b) esplicare un'attività di controllo sul Governo;

4) due Assemblee elettive, di cui una Costituente, con il compito di definire la Costituzione e l'altra legislativa creata per controllare il potere esecutivo e per legiferare in sua vece;

5) in ogni caso, un referendum relativo alle basi della Costituzione, indetto prima delle elezioni all'Assemblea, unica o duplice, oppure ad esse contemporanea.

Intervennero nuovi elementi nella disputa e il Partito Socialista formulò alcune proposte così concepite: i partiti e i movimenti avrebbero definito il compito della Costituente e fissato anche un termine per la conclusione dei lavori, allo scopo di evitare che l'Assemblea si investisse di poteri eccessivi. L'Assemblea avrebbe compreso sei commissioni di trenta membri ciascuna, designati col metodo della proporzionale, obbligate a consegnare entro un dato tempo i loro rapporti. L'Assemblea sarebbe investita del potere legislativo e del diritto di emettere un voto di sfiducia contro il Governo, ma dovrebbe confermarlo entro 5 giorni con un voto di censura, il quale obbligherebbe il Governo alle dimissioni solo nel caso di una maggioranza notevole. La Costituente dovrebbe poi sancire l'istituzione di un Parlamento composto di un'assemblea legislativa unica, che eleggerebbe il capo del Governo. Alcuni socialisti proponevano infine una seconda assemblea eletta con un sistema diverso con compiti soltanto economici e consultivi.

Tralasceremo i lunghi dibattiti svoltisi pro e contro questi progetti nella stampa parigina. Nel colmo della discussione Maurice Thorez precisò il nuovo concetto del partito comunista, riassunto nei seguenti punti programmatici: Elezione di un'Assemblea Costituente prima di tutto e non più tardi dell'ottobre; completa sovranità di tale assemblea legislativa e costituente, eletta mediante una rappresentanza proporzionale, integrale, senza facoltà di sub-designazioni e utilizzando i resti sul piano nazionale; integrità del potere conferito agli eletti del popolo, formanti un'assemblea unica; revocabilità in ogni momento del mandato loro concesso; rappresentanza proporzionale in tutte le altre elezioni; diritto di voto a vent'anni per i cittadini di ambo i sessi, compresi i soldati; larga autonomia finanziaria e politica ai comuni e ai dipartimenti; soppressione dei prefetti e dei sottoprefetti; garanzia effettiva della libertà d'opinione, di coscienza, di espressione; piena uguaglianza dei diritti, senza distinzione di sesso, di religione, di razza, di nazionalità; sottomissione dell'esercito all'autorità suprema dell'assemblea nazionale; immissione di giudici elettivi in tutti i gradi della magistratura; ristabilimento delle leggi sulla separazione fra Chiesa e Stato e fra Chfesa e scuola; diritto all'istruzione per tutte le classi; nazionalizzazione dei monopoli di fatto.

Altri (ad esempio Louis Marin nel «La Nation») sostenevano la legalità della costituzione del '75, proponendo solo alcune riforme; in particolare, suggerivano d'incorporare nel testo della carta costituzionale i 17 articoli della Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo; obiettavano che alla riforma dello Statuto fondamentale bisognava attendere con una procedura e con una maggioranza più complesse di quelle richieste per la riforma delle leggi ordinarie e suggerivano l'istituzione di una Corte Suprema, a somiglianza di analogo organo esistente negli Stati Uniti. L'elezione del Presidente della Repubblica doveva essere riservata ad un gruppo più vasto di elettori. Chiedevano infine la precisazione delle responsabilità ministeriali, collettive ed individuali, la specificazione dei diritti del Primo Ministro, l'istituzione preliminare di una legislazione «consolare» per i momenti eccezionali, onde evitare i pericoli derivanti dalla creazione estemporanea dei pieni poteri in un periodo di emergenza. Altri desiderata possono così riassumersi: riforma delle elezioni e del funzionamento delle due Camere, in modo che la sincerità del voto sia pienamente assicurata; diritto di appello dei cittadini per abuso di potere; assicurazione di tutte le garanzie delle leggi; scelta dei magistrati mediante una cooptazione regolata e controllata, insieme con la definizione delle loro responsabilità e dei principi essenziali del loro statuto personale, come pure dei loro diritti ed obblighi.

Più tardi, Léon Blum, finì col rigettare il sistema della Camera unica, da lui precedentemente caldeggiato. Di conseguenza il peso della discussione si spostava più sul modo delle elezioni che non sulla preferenza da dare all'assemblea unica o al sistema di un duplice Parlamento. Fu così che si giunse alla definizione del sistema francese per la riforma istituzionale.

Il progetto che ora esporremo fu vivamente criticato, specie dai comunisti, in quanto essi osservavano che il corpo degli elettori non avrebbe più potuto esercitare liberamente i suoi diritti, poichè, tre essendo le soluzioni teoricamente possibili (1. La Costituente sovrana; 2. ristabilimento della Costituzione del 1875; 3. Costituente ridotta alle funzioni di una commissione di riforma costituzionale sotto un regime di responsabilità e di governo), gli elettori pur tuttavia non avrebbero potuto scegliere che fra le ultime due eventualità.

Lo schema delle elezioni francesi è ormai noto. Avvenute le elezioni comunali in maggio, seguite da quelle cantonali che ebbero luogo in settembre, il processo fu chiuso con le elezioni politiche del 21 ottobre scorso. I vari partiti si accordarono per il sistema proporzionale puro. In via preliminare il popolo francese fu chiamato ad esprimere se voleva o no la Costituente; pure in via preliminare fu invitato a decidere sul problema del Governo provvisorio durante la esistenza della Costituente e sul normale potere legislativo da parte della Costituente.

Vediamo dunque che fra le due opinioni, delle quali la prima favorevole ad una assemblea costituente sovrana investita di tutti i poteri, la seconda incline al ripristino «sic et simpliciter» della vecchia Carta dello Stato, fu adottata una soluzione atta a rispecchiare pienamente il principio democratico, poichè il popolo stesso, ovvero il sovrano per eccellenza, venne chiamato a decidere sui poteri e sulle funzioni del Governo nel periodo della Costituente. Secondo il progetto, alla Costituente stessa fu dato il potere di nominare il capo del Governo, responsabile di fronte all'Assemblea. Onde evitare il dilagare di sistemi demagogici, il Governo può essere rovesciato dalla Costituente solo con una procedura richiedente una notevole maggioranza; ossia, fu adottato l'espediente suggerito da Louis Marin, come abbiamo visto più sopra.

Fu pure deciso che la nuova costituzione entrerà in vigore solo quando il popolo avrà confermato con un nuovo referendum le deliberazioni dell'Assemblea, e ciò entro un mese dal giorno in cui l'Assemblea avrà approvato la nuova carta costituzionale. Secondo questo meccanismo, il quale a molti sarà sembrato eccessivo, ma che venne escogitato allo scopo di tutelare le libertà democratiche, il popolo francese fu invitato a dichiarare: 1) se voleva la Costituente; 2) se e come doveva funzionare il Governo provvisorio nel periodo provvisorio, e dovrà anche dire 3) se intenderà approvare lo Statuto nella forma che l'Assemblea Costituente elaborerà a tale scopo. La durata del potere dell'Assemblea costituente è limitata a sette mesi, scaduti i quali senza che l'Assemblea abbia preparato una nuova Costituzione, si dovrà procedere all'elezione di una nuova Assemblea.

Nel prossimo numero:

Le Ordinanze francesi per la Costituente e le elezioni politiche

INTRODUZIONE ALLA COSTITUENTE

LA COMMISSIONE PER LA

In esecuzione degli artt. 2 e 5 (1) del D. Lgtg 31 luglio 1945ñ n. 435, sulle «istituzione ed attribuzioni del Ministero per la Costituente», è stata costituita, con Decreto del Ministro per la Costituente in data 31 agosto 1945, la Commissione per la eleborazione del progetto di legge elettorale politica per la Costituente.

Presidente della Commissione, il Ministro Nenni, *vice Presidente l'avv. Giovanni* Selvaggi *(P. D. L.); membri: prof. Guido* Astuti *e on. avv. Emilio* Storoni *(supplente) (P. L. I.); prof. Mario* Stolfi *(supplente) (P. D. C.); avv. Achille* Battaglia *e avv. Michele* Cifarelli *(supplente) (P. d. A.); dr. Vincenzo* Mani *e sig Ezio* Villani *(supplente) (P. S. I.); avv. Umberto* Terracini *e avv. Mario* Paone *(supplente) (P. C. I.); prof. Arturo Carlo* Jemolo, *dr. Paolo* Strano, *avv. Paolo* Agrò, *dr. Umberto* Cocentino, *prof. Giovanni* Schepis, *membri tecnici, dr. Mariano* Spatafora, *in rappresentanza del Ministero per la Costituente; segretari: dr. Franco* Fortini del Giglio *e dr. Giovanni Guido* Fossà *(supplente).*

La Commissione ha tenuto 21 sedute, dal 1 settembre al 27 ottobre. Ha consegnato al Ministro il progetto di legge con la relazione di maggioranza ed una relazione di minoranza il 24 ottobre 1945. Il Consiglio dei Ministri ha discusso il Progetto nella seduta del 31 successivo e lo ha quindi rimesso alla Consulta per il suo parere.

Pubblichiamo qui un resoconto sommario dei lavori della Commissione, avvertendo che è in corso di stampa la pubblicazione in volume degli atti integrali.

1ª SEDUTA - *1 settembre 1945.* — Il Ministro Nenni insedia la Commissione con un breve discorso inaugurale, raccomandando che i lavori siano compiuti nel più breve tempo possibile. Vice Presidente è eletto Giovanni Selvaggi. Si discute sul metodo, la natura e le funzioni della Commissione stessa. Si delibera di tenere presenti le disposizioni recentemente emanate per la formazione delle liste elettorali e la legge elettorale politica del 1919. Dopo un primo scambio di idee, si rinvia alla prossima seduta la trattazione del diritto elettorale attivo.

2ª SEDUTA - *8 settembre 1945.* — Si pone in discussione la questione riguardante il diritto di voto dei militari. Viene proposta la seguente mozione: «Il riconoscimento del diritto di voto ai militari (che non siano ufficiali) e agli appartenenti a cirpi militarmente organizzati al servizio dello Stato è subordinato al modo con cui detto diritto dovrà essere esercitato». La mozione non viene accolta. E' invece approvata la seguente risoluzione: «Come tutti i cittadini, hanno diritto di voto i sottufficiali, i graduati e i militari dell'esercito, della marina, e della areonautica. La Commissione, approvando questa risoluzione, si riserva di regolare l'esercizio del diritto di voto per tali categorie di persone, in condizioni che assicurino il massimo di libertà e di indipendenza». Viene altresì approvata la proposta di concedere il diritto di voto ai carabinieri e alle guardie di finanza, nonchè ai componenti gli altri corpi organizzati militarmente al servizio dello Stato. Circa i limiti di età per l'esercizio di voto, non viene approvata la proposta Terracini di estendere il voto ai diciottenni, data la difficoltà di revisione e modificazione delle liste elettorali già predisposte. Per identiche ragioni pratiche, non viene acolta la proposta di ridurre il limite di età almeno per i combattenti del corpo italiano di liberazione e per i partigiani, data anche la difficoltà di accertamento del titolo di partigiano, essendo ancora in corso i lavori delle apposite commissioni costituite per il riconoscimento del relativo titolo. Pertanto, la Commissione approva il principio di non fare eccezioni alla regola del limite di età di 21 anni.

Si esaminano quindi le eccezioni all'esercizio del diritto di voto per causa di incapacità, e si delibera di riprodurre con lievi modificazioni le precedenti disposizioni concernenti l'indegnità, desunta da sentenze o altri atti validi secondo le norme della legge del 1919, aggiungendo alle cause di esclusione la condanna per i reati previsti dal decreto legislativo 27 luglio 1944, n. 159.

Rinviando la discussione sulle cause di esclusione per aver ricoperto cariche fasciste, si inizia la discussione sulla obbligatorietà del diritto di voto. Il prof. Mortati è favorevole alla obbligatorietà, non potendosi prescindere dall'osservare, anche per il corpo elettorale, un principio generale di diritto che vale per tutti i corpi collegiali e che esige, per la validità delle deliberazioni di essi, la presenza di un certo numero di votanti (*quorum*).

3ª SEDUTA - *7 settembre 1945.* — Si tratta la questione concernente la posizione elettorale degli allogeni tedeschi e dei cittadini dell'Alto Adige, che, pur essendo italiani per lingua ed origine, optarono per la cittadinanza tedesca in seguito agli accordi intervenuti nel 1939 fra l'Italia e la Germania. La Commissione ritiene che questo problema assai delicato esorbiti dai suoi compiti, trattandosi di materia relativa allo status di cittadino. Si passa quindi a discutere le cause di esclusione dal voto per le cariche fasciste di cui all'articolo unico del decreto presidenziale 2 febbraio 1945. Poichè non si è d'accordo se debba procedersi per categoria o per criteri individuali, si delibera di risolvere i vari problemi via via che si presenteranno nell'esame specifico dell'elenco di cui al suddetto decreto presidenziale. Si è d'accordo di lasciare immutati i nn. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 dell'art. 1 del decreto stesso. Per quanto riguarda i segretari politici, data la diversità delle opinioni, viene posto ai voti il seguente quesito: «Le funzioni di segretario politico sono da considerarsi causa di esclusione in senso assoluto?». La Commissione si pronuncia negativamente. Viene altresì proposto il seguente quesito: «L'esclusione dei segretari politici è temperata soltanto dalla possibilità dell'accertamento di titoli individuali da parte delle commissioni?». Anche in merito a tale quesito la commissione si pronunzia negativamente. Una ulteriore questione sulla quale è chiamata a pronunciarsi la commissione, è la seguente: «E' da conservare la limitazione stabilita dal n. 8 del decreto presidenziale 2 febbraio 1945: si intendono cioè sospesi dal diritto di voto i segretari politici dei comuni con popolazione non inferiore ai 20 mila abitanti?». La commissione si pronunzia negativamente. Approva invece all'unanimità la proposta di escludere dalla sospensione del diritto di voto i segretari politici dei comuni con popolazione fino a diecimila abitanti, con la possibilità di discriminazione dei segretari politici esclusi, per giudizio favorevole di apposita Commissione.

---

(1) Art. 2: Il Ministero per la Costituente ha per compito di preparare la convocazione dell'Assemblea Costituente, preveduta dal decreto-legge luogotenenziale 25 giugno 1944, n. 151, e di predisporre gli elementi per lo studio della nuova costituzione che dovrà determinare l'assetto politico dello Stato e le linee direttive della sua azione economica e sociale.

Art. 5: Sono istituite presso il Ministero per la Costituente una Commissione per la elaborazione della legge elettorale politica, e Commissioni di studio per predisporre gli elementi di cui all'art. 2. Tali Commissioni saranno nominate con decreto del Ministro per la Costituente, sentito il Consiglio dei Ministri.

ATTIVITÀ DELLE COMMISSIONI DI STUDIO

LEGGE ELETTORALE POLITICA

4ª SEDUTA - *8 settembre 1945.* — Si discute sulla esclusione dal diritto di voto degli appartenenti alla disciolta m.v.s.n. Dopo approfondita indagine sulla origine e sulla natura tecnica, politica o mista delle funzioni inerenti alle varie specialità della ex milizia, viene approvata la proposta di escludere dal voto gli ufficiali della ex m.v.s.n. *in servizio permanente retribuito* di grado superiore a quello di centurione, eccettuati gli appartenenti alle legioni libiche, alle milizie confinaria, ferroviaria, postelegrafonica, universitaria, dicat e dacos, nonchè alle milizie forestale, stradale e portuaria ed alla gil. Si delibera altresì di escludere dal voto i moschettieri dell'ex duce. Viene invece respinta la proposta di escludere dal voto tutti gli ufficiali della ex m.v.s.n., senza distinzione di grado.

Esaurita la discussione sulle esclusioni dal voto per le cariche elencate nel predetto decreto presidenziale, Battaglia propone un ordine del giorno, in cui si stabilisce di prendere atto delle categorie fasciste escluse dal diritto di voto secondo le norme legislative attualmente in vigore, proponendo soltanto alcune innovazioni che si ritengono strettamente indispensabili in ordine alle stesse, ed astenendosi da quelle ulteriori proposte che, mentre non riuscirebbero a realizzare un programma di giustizia assoluta, ritarderebbero la convocazione dei comizi. Si delibera però di porre ai voti prima le precedenti proposte Terracini concernenti la esclusione dal voto di altre categorie di cittadini. Circa i *podestà di tutti i comuni*, la proposta non viene accolta, neppure con la limitazione suggerita da Mani di escludere, cioè, dal voto soltanto i podestà dei comuni con popolazione superiore ai diecimila abitanti, e salva la discriminazione, come per i segretari politici. *Presidi delle provincie:* anche questa proposta viene respinta. *Senatori dichiarati decaduti:* anche questa proposta viene respinta, con quattro voti favorevoli, quattro contrari e due astenuti. *Consiglieri nazionali:* la proposta viene accolta. Dopo la votazione, Battaglia ritira il suo ordine del giorno, essendo ormai superato dalla ammissione di una nuova categoria di esclusi. *Deputati fascisti che dopo il 3 gennaio 1925 abbiano mantenuta la iscrizione al partito nazionale fascista o a questo si siano iscritti durante l'esercizio del loro mandato o abbiano comunque votato dopo tale data leggi costituzionali:* la proposta è accolta. *Ministri e sottosegretari di Stato che hanno fatto parte del governo dal 6 gennaio 1925:* la proposta è approvata. *Membri del tribunale speciale:* la proposta è accolta. *Membri dell'ex partito fascista repubblicano:* non accolta, con quattro voti favorevoli, quattro contrari e uno astenuto. E' invece approvata all'unanimità la esclusione dal voto dei *gerarchi del p.f.r.*, nonchè degli *ufficiali della milizia fascista* comprese le *brigate nere*. E' altresì approvata all'unanimità la esclusione dei *capi delle provincie* e dei *questori* nominati dal governo della pseudo repubblica sociale, nonchè dei *membri dei tribunali straordinari* costituiti dal predetto pseudo governo. Per quanto riguarda le *cariche fasciste femminili*, la Commissione, all'unanimità, delibera di estendere alle donne l'esclusione per le cariche previste dal decreto presidenziale 2 febbraio 1945.

In ordine alle discriminanti, la Commissione non approva (quattro voti favorevoli, quattro contrari e uno astenuto) la seguente proposta Astuti: « Sono eccettuati dalla esclusione dal voto coloro che in giudizi di epurazione o in giudizi penali di sanzioni contro il fascismo, siano stati definitivamente prosciolti con formula piena ».

E' invece approvata all'unanimità la seguente proposta Battaglia: « Sono eccettuati dalla esclusione coloro che sono stati dichiarati non punibili ai sensi dell'art. 7, ultimo comma, e dichiarati esenti da ogni sanzione ai sensi del terzo comma dell'art. 17, del D. L. Lgt. 27 luglio 1944, n. 159 ». Non è approvata altra proposta (Stolfi) tendente ad eccettuare dalla esclusione dal voto i dipendenti dello Stato a qualunque categoria appartengano, i quali non siano stati assoggettati a giudizio di epurazione o a giudizi contro il fascismo.

Si riprende in esame la questione della obbligatorietà del voto. Dopo la esposizione di varii punti di vista (Mortati allega anche un progetto di legge), viene approvata all'unanimità la seguente risoluzione: « La Commissione, senza pregiudicare un ordinamento di libertà o di obbligo di voto, riconosce che l'elettorato attivo è un dovere del cittadino e raccomanda che questo riconoscimento abbia forma di apposita dichiarazione nella legge. (Per maggiore precisazione si aggiunge che questa generica dichiarazione non importa che debba essere sancito l'obbligo giuridico di esercizio di voto) ». La proposta Mortati tendente ad ottenere che sia sancito l'obbligo giuridico dell'esercizio di voto e che siano stabilite sanzioni a carico degli inadempienti, è respinta.

5ª SEDUTA - *12 settembre 1945.* — E' all'esame l'elettorato passivo. La Commissione delibera all'unanimità che siano eleggibili alla Costituente i cittadini d'ambo i sessi. Respinge la proposta Terracini di fissare il limite di età al 21° anno e quella Astuti di elevarlo a 30, decidendo poi all'unanimità di fissare il limite a 25 anni, sia per gli uomini che per le donne. Passando all'esame dei vari casi di eccezioni previste dall'art. 89 della legge elettorale 1923, nessuna sostanziale modificazione viene proposta. Poichè però la ragione giustificativa dell'ineleggibilità è collegata al sistema di elezione da adottare, si sospende l'esame della materia.

Precisati i compiti dell'Assemblea Costituente, si inizia la discussione sul sistema elettorale da scegliere. Stolfi sostiene la necessità del collegio uninominale. La maggior parte della commissione però, tenuto conto che trattasi della elezione per un'Assemblea Costituente, è di avviso contrario. E' approvata all'unanimità la seguente risoluzione: « La Commissione ritiene che il collegio uninominale maggioritario, se considerato strumento esclusivo di elezione della Costituente, non risponde alle esigenze di una assemblea che abbia poteri di riordinamento costituzionale dello Stato e della struttura sociale economica del paese, e che perciò debba essere espressione delle vari correnti politiche efficienti ».

6ª SEDUTA - *14 settembre 1945.* — Continua la discussione sul sistema elettorale. Selvaggi sostiene la necessità che tutte le forze politiche efficienti, organizzate in partito o in raggruppamenti contingenti, siano rappresentante nell'Assemblea Costituente; che sia rispettata d'altra parte la libertà di designazione individuale; che sia favorita la partecipazione al voto da parte dei cittadini, interessandoli alla lotta politica. Per raggiungere questo fine sostiene la necessità di un convegno che associ la possibilità di valutazione individuale con la rappresentanza proporzionale delle correnti politiche rilevanti; all'uopo indica alla Commissione, a titolo esemplificativo, il sistema Geyehrhan. Vengono sollevate al riguardo varie obbiezioni, osservandosi tra l'altro che il sistema di cui trattasi riprodurrebbe tutti i difetti del collegio uninominale con l'aggiunta altresì di difficoltà pratiche di notevole importanza. Fuschini propone di non discostarsi dal sistema del 1919, eliminando però il *panachage* e il voto di preferenza, adottando invece il diritto di cancellatura da parte dell'elettore e creando una lista di carattere nazionale, cui si possano attribuire i resti insoddisfatti delle

liste regionali. Paone propone che vengano adottate le circoscrizioni regionali, con liste predisposte dai partiti. Mortati è del parere che le liste debbano venire presentate da organismi che abbiano un minimo di consistenza. Al riguardo, presenta anche un progetto che viene allegato al verbale. Dopo varia discussione in cui viene respinta la proposta Battaglia di porre in votazione se debba accogliersi senz'altro il sistema della proporzionale pura previsto dalla legge del 1919, è approvata la seguente risoluzione di massima: « La Commissione ritiene che l'ordinamento delle elezioni per la Costituente debba assicurare la rappresentanza proporzionale con opportuna tutela della libertà dell'elettore nella scelta dei candidati, escludendo in ogni caso l'introduzione del voto aggiunto ».

7ª SEDUTA - *15 settembre 1945.* — Selvaggi sottopone all'esame della Commissione le linee di un sistema elettorale, da lui studiato, che si fonda sulla rappresentanza proporzionale e lo scrutinio di lista, ma con *votazione* uninominale; anche Fuschini illustra sommariamente un suo progetto di sistema elettorale a scrutinio uninominale e di lista con rappresentanza proporzionale che viene allegato al verbale. Si osserva da alcuni che i due progetti sono inspirati alle medesime finalità: essi offrono, viene rilevato, l'inconveniente che, se l'elettore vuole votare per un determinato partito, deve votare per una determinata persona restando così vincolato nella sua volontà. Dopo varia discussione viene approvata la seguente risoluzione proposta da Terracini: « La Commissione, dopo avere ampiamente discusso le possibilità di un sistema che contemperi fra di loro i pregi del metodo uninominale e di quello proporzionale, ritiene non realizzabile tecnicamente e politicamente l'assunto e decide pertanto di passare all'esame di un tipo di elezione basato sullo scrutinio di lista con rappresentanza proporzionale senza voto aggiunto e con la possibilità di correttivi, procedendo nei suoi lavori sullo schema della legge 1919 ».

Si inizia quindi la trattazione del problema delle circoscrizioni elettorali. La maggioranza della Commissione è in sostanza orientata sulla necessità di una circoscrizione abbastanza vasta che corrisponda approssimativamente alla regione. Viene incaricata una sottocommissione di elaborare un progetto al riguardo, tenendo presenti le direttive contenute nella seguente risoluzione, che la Commissione approva: « La Commissione indica i seguenti criteri generali per la formazione delle circoscrizioni elettorali: 1) circoscrizione con un numero di seggi proporzionale al numero degli abitanti; 2) che rispetti, per quanto possibile, le unità organiche regionali nella loro accezione tradizionale; 3) che tenga conto delle difficoltà di comunicazione ».

8ª SEDUTA - *19 settembre 1945.* — Dopo una dichiarazione di Agrò sui criteri da adottare per la salvaguardia del diritto di scelta degli elettori, Fuschini illustra il progetto predisposto dalla sottocommissione per le circoscrizioni elettorali. Tale progetto prevede nella prima parte la ripartizione del regno in circoscrizioni elettorali che coincidono con le regioni, e nell'altra parte, la suddivisione delle regioni in collegi sub-regionali al fine di eliminare sperequazioni tra le grandi e piccole regioni.

Dopo varie proposte, tra cui quella di Mortati, (il quale è di avviso di utilizzare i resti per una seconda lista a carattere regionale o nazionale di personalità di riconosciuta fama che non possono prendere parte alla lotta elettorale), e dopo aver deciso di far precedere la determinazione dei criteri di formazione delle circoscrizioni elettorali alla risoluzione del problema relativo alla facoltà dello elettore nella scelta del candidato (che è connesso con la maggiore o minore ampiezza del collegio), viene approvata la seguente risoluzione: « La Commissione ritiene che le circoscrizioni elettorali debbano coincidere rigorosamente con le circoscrizioni regionali, secondo lo schema proposto nella prima parte della relazione della sottocommissione ». Il vice-presidente però avverte che, dato il risultato della votazione, a tenue maggioranza, che denota la perplessità della Commissione, si terrà conto, nella relazione allo schema di legge, anche della proposta relativa all'eventuale aggruppamento e divisione delle regioni.

9ª SEDUTA - *21 settembre 1945.* — Data l'assenza di alcuni membri, si sospende l'esame della materia concernente il sistema elettorale e si riprende la discussione sulle cause di ineleggibilità. Riaffermata la regola della eleggibilità dei dipendenti dallo Stato, salve eccezioni, si stabilisce all'unanimità di escludere dall'elettorato passivo i prefetti, i vice prefetti o chi ne eserciti le funzioni, nella circoscrizione nella quale hanno esercitato il loro ufficio nell'anno precedente le elezioni. Analoga esclusione viene stabilita per i questori, i vice questori ed i commissari di pubblica sicurezza. Viene altresì stabilita la ineleggibilità del capo della polizia e degli ispettori generali della pubblica sicurezza. Viene confermata la ineleggibilità dei capi di gabinetto dei ministri e dei magistrati del pubblico ministero nella circoscrizione nella quale hanno esercitato le loro funzioni, nonchè degli ufficiali generali dell'esercito, della marina e dell'areonautica. Si delibera di escludere dalla eleggibilità i rappresentanti, gli amministratori e i dirigenti di società e imprese comunque sussidiate dallo Stato, nonchè i consulenti legali, amministrativi e tecnici che esercitino abitualmente funzioni nell'interesse delle predette imprese e società. Si delibera infine la ineleggibilità di coloro che sono direttamente vincolati con lo Stato con contratti per concessioni di opere o somministrazioni. Per quanto riguarda le cause di indegnità politica, Stolfi propone che venga esaminata la posizione degli impiegati dello Stato pienamente discriminati in giudizio di epurazione, pur avendo ricoperto qualche carica fascista. Poichè è in corso di emanazione una nuova legge sulla epurazione, si decide di sospendere la discussione sull'argomento.

10ª SEDUTA - *22 settembre 1945.* — Viene approvata la richiesta di sospensiva sul quesito posto da Stolfi. Si delibera di escludere dalla eleggibilità, su proposta Terracini, le seguenti categorie di persone: 1°) senatori dichiarati decaduti dalla carica; 2°) ufficiali generali e ufficiali superiori radiati dai ruoli o dispensati dal servizio per epurazione. Per tale categoria si rinvia la precisazione della formula, per esaminare la posizione giuridica degl'interessati; 3°) iscritti al partito fascista repubblicano. Con cinque voti favorevoli, quattro contrari e uno astenuto, è approvata, per tale categoria, la seguente formula: « Coloro che si sono iscritti o abbiano comunque aderito al partito fascista repubblicano ». La minoranza della Commissione approva invece altra formula: « Coloro che, aderendo al p. f. r., abbiano svolto qualsiasi attività di collaborazione ».
degli impiegati di pubbliche ammi-

Su proposta Strano, viene approvata la esclusione dalla eleggibilità degli impiegati di pubbliche amministrazoni di grado superiore al nono, o equiparabili, che siano stati dispensati dal servizio in seguito a giudizio di epurazione con perdita del diritto a pensione. Su proposta di Battaglia, viene deliberato di estendere l'esclusione anche al caso in cui detti impiegati non abbiano perduto il diritto a pensione. Viene respinta la proposta di Paone tendente a stabilire l'esclusione di coloro che, avendo partecipato attivamente alla lotta politica contro il fascismo, abbiano aderito successivamente al partito fascista. Su proposta di Mani si delibera di escludere dalla eleggibilità i presidi delle provincie. Non viene invece approvata la proposta dello stesso Mani di escludere i podestà dei comuni con popolazione superiore ai 10 mila abitanti, ed è accolta quella di Cosentino che limita la esclusione ai podestà dei comuni capoluoghi di provincia.

La Commissione delibera di lasciare immutati i casi tradizionali di incompatibilità previsti dalle leggi elettorali precedenti e ritiene estraneo al suo compito il regolamento dell'esercizio delle funzioni di deputato, delle incompatibilità funzionali, della posizione di aspettativa per gli impiegati pubblici eletti, del giuramento ecc., in quanto tale materia sarà oggetto della legge concernente l'ordinamento organico-funzionale della Costituente.

(Segue al prossimo numero)

LA VALLE D'AOSTA

L'ordinamento amministrativo della Valle d'Aosta, introdotto con il D. L. Lgt. 7 settembre 1945, n. 545, costituisce il primo esperimento di autonomia regionale verso la quale correnti di opinioni politiche vorrebbero orientare il futuro ordinamento costituzionale italiano. Il decreto istitutivo della Valle è altresì il primo atto legislativo della rinascente democrazia italiana che incide nello status costituzionale del Paese.

Riproduciamo di seguito il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 113 del 20 settembre 1945, del decreto contenente l'ordinamento della Valle.

ORDINAMENTO AMMINISTRATIVO DELLA VALLE D'AOSTA

Capo I. — *Disposizioni generali*

Art. 1. — La Valle d'Aosta, in considerazione delle sue condizioni geografiche, economiche e linguistiche del tutto particolari, è costituita in circoscrizione autonoma con capoluogo in Aosta. Il suo territorio comprende le circoscrizioni dei Comuni indicati nella tabella allegata al presente decreto, firmata dal Presidente del Consiglio dei Ministri, Ministro per l'Interno.

La provincia di Aosta è soppressa. I Comuni non compresi nel territorio della Valle, che attualmente fanno parte della provincia d'Aosta, sono aggregati alla provincia di Torino.

I beni, diritti, obbligazioni e rapporti della provincia d'Aosta sono trasferiti alla «Valle d'Aosta», dedotte le attività e passività che si riferiscono ai Comuni che, a norma del comma precedente, vengono aggregati alla provincia di Torino.

Art. 2. — La «Valle d'Aosta» ha personalità giuridica ed ha un ordinamento particolare, secondo le disposizioni degli articoli seguenti, entro l'unità politica dello Stato italiano, sulla base dell'eguaglianza dei diritti di tutti i cittadini italiani e dei principi democratici che ispirano la vita della Nazione.

Capo II. — *Organi ed attribuzioni*

Art. 3. — La «Valle d'Aosta» è retta da un Consiglio, costituito di venticinque membri, eletti in base alle norme che saranno emanate con separato provvedimento legislativo.

Il Consiglio della Valle nomina nel suo seno il presidente e una Giunta di cinque membri.

Art. 4. — Il presidente del Consiglio della Valle esegue le deliberazioni del Consiglio ed ha la rappresentanza della Valle. Ad esso spettano tutte le attribuzioni che le leggi vigenti conferiscono al prefetto e al presidente della deputazione provinciale, in quanto non rientrino nella competenza del Consiglio della Valle.

Dell'esercizio dei poteri che si riferiscono a servizi attribuiti dalla legge alla Valle, il presidente è responsabile verso il Consiglio della Valle.

Il presidente è responsabile verso il Governo dell'esercizio dei poteri che per legge restano riservati allo Stato. Il Governo segnala le eventuali inadempienze al Consiglio della Valle, affinchè provveda immediatamente. Se il Consiglio non provvede, il Governo può nominare un commissario per l'esercizio, in tutto o in parte, dei poteri previsti dal presente comma, salva l'applicazione dell'art. 11.

Decorsi tre mesi dalla nomina del commissario, se la situazione non consente di restituire al presidente del Consiglio della Valle l'esercizio dei poteri previsti dal comma precedente, il Governo deve procedere allo scioglimento del Consiglio della Valle e alla nomina del commissario straordinario a norma dell'art. 11.

Art. 5. — La Giunta ha le attribuzioni che le vengono delegate dal Consiglio o conferite dalle disposizioni del presente decreto e dalle norme regolamentari che saranno emanate dal Consiglio della Valle.

Art. 6. — Il presidente può prendere deliberazioni di competenza del Consiglio o della Giunta, quando l'urgenza sia tale da non permetterne la convocazione e sia dovuta a causa nuova e posteriore all'ultima adunanza del Consiglio o della Giunta. Di queste deliberazioni è fatta relazione al Consiglio o alla Giunta nella loro prima adunanza, al fine di ottenerne la ratifica.

Art. 7. — La vigilanza sulle amministrazioni comunali spetta al presidente del Consiglio della Valle; la tutela alla Giunta.

Lo scioglimento delle amministrazioni comunali, per gravi motivi di ordine pubblico o per persistente violazione della legge, spetta al Consiglio della Valle.

Art. 8. — Al mantenimento dell'ordine pubblico provvede il presidente del Consiglio della Valle, a mezzo di reparti di polizia dello Stato e di reparti di polizia locale, secondo le direttive del Governo, verso il quale egli è responsabile.

Art. 9. — Presso il Consiglio della Valle è istituito un Comitato di coordinamento, composto di un rappresentante del Ministero dell'Interno che lo presiede, di un rappresentante del Ministero del tesoro e di un rappresentante della Valle, nominato dal Consiglio fra persone ad esso estranee.

Il Comitato collabora con gli organi della Valle per l'applicazione del presente decreto e per il migliore sviluppo dell'attività normativa ed amministrativa della Valle.

Art. 10. — L'attività amministrativa della «Valle d'Aosta» non è soggetta al controllo di merito da parte dell'autorità governativa; il controllo di legittimità è esercitato dal Comitato previsto nell'articolo precedente, che, a tale scopo, può disporre ispezioni.

Restano ferme, nei riguardi dell'attività amministrativa della «Valle d'Aosta», tutte le guarentigie giurisdizionali previste dalle leggi dello Stato. Con separato provvedimento legislativo saranno determinati gli organi ai quali verranno devolute le attribuzioni giurisdizionali attualmente spettanti alla Giunta provinciale amministrativa e al Consiglio di prefettura.

Art. 11. — Il Consiglio della Valle può essere sciolto dal Governo, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri e udito il parere del Consiglio di Stato, per violazione dei principi enunciati nell'art. 2, per gravi motivi di ordine pubblico o quando, richiamato all'osservanza di obblighi ad esso imposti per legge, persista nel violarli. In tali casi il Governo affida l'amministrazione della Valle ad un commissario straordinario e indice le nuove elezioni nel termine di tre mesi.

Art. 12. — Ferme le attribuzioni delle amministrazioni comunali, la Valle d'Aosta ha competenza amministrativa nelle seguenti materie:

1) sanità ed igiene;

2) vigilanza e tutela delle istituzioni di assistenza e di beneficenza pubblica, che esplicano la loro attività nell'ambito della Valle;

3) nomina, revoca e dispensa dei giudici conciliatori, ed autorizzazione all'esercizio delle funzioni di cancelliere e di ufficiale giudiziario di conciliazione;

4) istruzione elementare e media;

5) costruzione e manutenzione di strade e di opere idrauliche ed altri lavori pubblici di interesse della Valle;

6) servizi forestali e dell'agricoltura salve le disposizioni relative agli ammassi, iniziative per la protezione e l'incremento della fauna e del patrimonio ittico della Valle, e gestione del locale ispettorato dell'agricoltura;

7) iniziative per la valorizzazione dei prodotti locali e per la difesa dei prodotti tipici della Valle, raccolta di dati statistici, predisposizione di piani pluriennali di produzione, e coordinamento delle attività economiche che si esplicano nell'ambito della Valle;

8) iniziativa per la creazione e l'eventuale gestione di istituti locali di case popolari, con patrimonio separato;

9) iniziative in materia turistica, vigilanza alberghiera, tutela del paesaggio e vigilanza sulla conservazione delle antichità e delle opere artistiche;

10) gestione, a mezzo di aziende speciali, di servizi pubblici di natura industriale o commerciale, relativi ad acquedotti, impianti di energia elettrica, ferrovie secondarie, tramvie e linee automobilistiche locali, linee te-

lefoniche locali, silos, lavorazione di prodotti alimentari;

11) tutte le attribuzioni che le leggi vigenti conferiscono alla provincia.

Art. 13. — Le modalità dell'assunzione da parte della Valle dei servizi indicati nell'articolo precedente saranno determinate con separati provvedimenti legislativi.

In tale occasione o con successivi provvedimenti legislativi, saranno precisate le materie che potranno essere disciplinate dal Consiglio della Valle con norme giuridiche proprie, anche in deroga alle leggi vigenti.

Art. 14. — Con provvedimento legislativo, sentito il Consiglio della Valle, valutate le spese necessarie per la gestione di servizi pubblici assunti dalla Valle, sarà effettuato il reparto delle entrate erariali tra lo Stato e la Valle.

Il bilancio della Valle è predisposto dalla Giunta ed approvato dal Consiglio della Valle.

Se le pubbliche entrate non sono sufficienti a coprire le spese indispensabili, lo Stato, esaminato il bilancio della Valle, può accordarle un contributo straordinario; può altresì autorizzarla ad istituire imposte speciali, osservando i principii dell'ordinamento tributario vigente. Prima che venga accordato il contributo straordinario, il Ministero del tesoro può disporre indagini presso le amministrazioni, i servizi e gli uffici della Valle, a norma dell'art. 3 della legge 26 luglio 1939, n. 1037.

Art. 15. — L'accertamento ai fini delle imposte dirette erariali viene effettuato da organi collegiali elettivi a norma delle vigenti disposizioni.

Per le imprese industriali e commerciali che hanno la sede centrale fuori del territorio della Valle, ma che in esso hanno stabilimenti o impianti, nell'accertamento dei redditi viene determinata la quota del reddito da attribuire agli stabilimenti ed impianti medesimi. L'imposta relativa a detta quota è riscossa dagli organi di riscossione della Valle.

Art. 16. — La «Valle d'Aosta» provvede al funzionamento dell'amministrazione per tutti i servizi di sua competenza.

La nomina degli impiegati e dei salariati spetta agli organi della Valle.

Lo stato giuridico ed economico degli impiegati e dei salariati della Valle è retto da un regolamento organico approvato dal Consiglio.

L'accesso ai gradi iniziali di ogni carriera deve sempre essere regolato mediante pubblico concorso.

Art. 17. — Nella Valle d'Aosta è consentito il libero uso della lingua francese, nei rapporti con le autorità politiche, amministrative e giudiziarie.

Gli atti pubblici possono essere redatti in lingua francese, eccettuate le sentenze dell'autorità giudiziaria.

Art. 18. — Nelle scuole di ogni ordine e grado esistenti nella Valle, all'insegnamento della lingua francese è dedicato un numero di ore settimanali pari a quello della lingua italiana. L'insegnamento di alcune materie può essere impartito in lingua francese.

L'insegnamento delle varie materie è disciplinato dalle norme e dai programmi in vigore nello Stato, con gli opportuni adattamenti alle necessità locali. Tali adattamenti, nonchè la determinazione delle materie da insegnare in lingua francese, sono effettuati da commissioni miste, composte di rappresentanti del Ministero della pubblica istruzione e di rappresentanti del Consiglio della Valle.

Gli insegnanti delle scuole elementari e medie sono nominati dal Consiglio della Valle. Gli uni e gli altri devono possedere i titoli di studio prescritti dalle leggi dello Stato; gli insegnanti delle scuole medie devono aver conseguito l'idoneità in un concorso generale per le scuole medie dello Stato.

Art. 19. — Il Consiglio della Valle ha facoltà di provvedere, anche nella composizione prevista nell'art. 21, alla revisione straordinaria delle circoscrizioni comunali modificate durante il cessato regime, sulla base dello stato di cose esistente prima del 1922, nonchè di ripristinare nella loro forma originaria i nomi di località, soppressi o modificati dal passato regime.

Qualora il mutamento di circoscrizioni comunali influisca sulle circoscrizioni di uffici dello Stato, il mutamento deve essere autorizzato dal Governo.

I provvedimenti previsti nel primo comma sono pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale*.

Art. 20. — Per tutto quanto non è previsto nel presente decreto, si applicano alla «Valle d'Aosta» le disposizioni concernenti la provincia, comprese quelle relative all'imposizione di tributi a questa spettanti.

Capo III. — *Disposizioni transitorie*

Art. 21. — Fin quando non sarà possibile effettuare le elezioni amministrative, il Consiglio della Valle è nominato dal Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito il Consiglio stesso, su designazione dei Partiti che costituiscono il Comitato di liberazione della Valle d'Aosta. Tali designazioni saranno fatte dalle direzioni centrali dei Partiti, su proposta dei loro organi locali, sentito il Comitato di liberazione della Valle d'Aosta.

Il Consiglio nomina nel suo seno il presidente e la Giunta. Le elezioni dei componenti il Consiglio della Valle devono essere fatte non oltre i tre mesi successivi alla proclamazione dei risultati delle elezioni amministrative nella provincia di Torino.

Art. 22. — Qualunque sia il futuro sistema elettorale italiano, la «Valle d'Aosta» avrà diritto ad una rappresentanza di almeno un deputato nell'Assemblea Costituente.

Art. 23. — Il presente decreto sarà sottoposto all'Assemblea Costituente. Esso entra in vigore alla data della restituzione della provincia di Aosta all'amministrazione del Governo italiano, od anche anteriormente, se ciò sarà disposto dal Governo Militare Alleato.

La Costituzione degli Stati Uniti

(segue da pag. 5)

cittadini di tutti gli stati; la possibilità e i modi di revisione della Costituzione; infine il valore di essa come legge suprema del paese.

Come si vede da questo riassunto, i principii della sovranità popolare, dei diritti inalienabili della persona, della libertà di fede ed opinione etc.; della limitazione del potere esecutivo, che non deve mai degenerare in sistema autoritario, erano contenuti nella Costituzione; ma non erano espressamente formulati. Intervengono allora i «Bills of Rights», i dieci emendamenti sopra ricordati, che ne rappresentano la formulazione in termini più lontani dall'astrattezza e dalla genericità, imputabili alle dichiarazioni dottrinarie.

Seguono a molta distanza nel tempo altri emendamenti, destinati a colmare lacune ed a soddisfare esigenze, avvertite a mano a mano in più di un secolo e mezzo di vita della Costituzione. Ma oltre a questi emendamenti formali, ventuno in tutto, opera nella storia costituzionale statunitense la pressione costante delle situazioni e dei bisogni morali e materiali del paese che determina e orienta il processo di interpretazione giudiziale e la prassi costituzionale. Molte norme della vita pubblica, molte «regole di correttezza» quasi sempre osservate, trovano la loro fonte e il loro sostegno su questo terreno, fermo e solido come quello della legge costituzionale vera e propria.

Sembra opportuno concludere questa breve presentazione della Costituzione degli Stati Uniti dell'America del Nord riportando il testo dell'articolo IX del X dei «Bills» sopra ricordati: «La enumerazione, nella Costituzione, di alcuni diritti non dev'essere interpretata come negazione e menomazione di altri diritti, che il popolo si sia riservati. I poteri non delegati dalla Costituzione agli Stati Uniti, e non vietati da essa agli Stati, si intendono riservati agli Stati rispettivi ed al popolo». Questa base giusnaturalistica e contrattualistica, che il movimento di pensiero del secolo XVIII offrì alla costituzione di uno degli stati più liberi del mondo, è ancora la base su cui esso si regge.

LIBRI PER LA COSTITUENTE

A cura del Ministero per la Costituente e con i tipi dell'Editore Sansoni, sarà prossimamente iniziata la pubblicazione di una Collana di testi e documenti costituzionali comprendente Carte costituzionali (dichiarazioni di diritti, statuti e simili) e Leggi elettorali di vari Stati.

Ogni volumetto, oltre al testo legislativo, conterrà un'introduzione storico-giuridica a cura di studiosi specializzati.

Sono in corso di stampa i volumetti contenenti le leggi costituzionali dell'Inghilterra, degli Stati Uniti d'America, della Francia, dell'U.R.S.S., del Belgio, della Spagna, della Cecoslovacchia, della Jugoslavia, della Germania, etc., nonchè le leggi elettorali di molti tra questi Paesi.

Tre grandi elezioni politiche in cifre

Le recenti elezioni per l'Assemblea Costituente francese hanno avvivato l'eco, peraltro non ancora spenta, delle altre due — americana ed inglese — grandi elezioni politiche svoltesi tra la fine dello scorso anno ed il corrente. Non sarà quindi inutile riepilogare brevemente i dati numerici.

1. - Elezioni americane.

Il 7 novembre 1944 Franklin D. Roosevelt fu eletto Presidente degli Stati Uniti per la quarta volta, ottenendo in suo favore il 53.31 % dei voti, con una maggioranza di 3.596.227, e con una maggioranza di 432 voti di secondo grado rispetto a Thomas E. Dewey, governatore dello Stato di New York, candidato repubblicano. Ecco i voti conseguiti dai vari candidati:

Roosevelt (democr.)	25.602.505
Dewey (repubbl.)	22.006.278
Thomas (socialista)	80.518
Watson (proibizionista)	74.758
Teichert (labour)	45.336
Altri	216.289

Il totale dei voti nell'elezione presidenziale fu di 48.025.684. Dewey riportò la vittoria in 12 stati, Roosevelt nei rimanenti. Al partito democratico andarono 243 seggi su 435 complessivi della Camera dei Rappresentanti, mentre il partito repubblicano ottenne 190 seggi. Per il Senato, i democratici elessero 21 membri, i repubblicani 14, cosicchè i primi hanno ora in quell'assemblea 57 seggi ed i secondi 38.

I singoli partiti ottennero nelle elezioni senatoriali i seguenti voti:

Democratici	17.390.770
Repubblicani	16.127.651
Proibizionisti	44.233
Socialisti	43.536
Labour	26.764
Indipendenti	51.456
Labour americano	483.785
Liberale	325.056
Progressisti	73.089
Schede nulle	673
Schede in bianco	206.601
Totale	34.973.613

Le votazioni per i deputati hanno dato i seguenti risultati:

Democratici	22.812.611
Repubblicani	21.303.278
Proibizionisti	35.782
Socialisti	28.294
Indipendenti	90.625
Labour social.	340
Labour americano	499.575
Liberali	161.928
Progressisti	108.068
Costituzionali	19.561
Altri	19.942
Schede nulle	3.019
	45.103.023
Alaska	11.014
Hawai	52.074
Portorico	592.222

4.300.000 elettori (uomini e donne) erano alle armi in territori oltre oceano ed hanno potuto egualmente, la maggior parte, votare, grazie ad una perfetta organizzazione.

Per quanto riguarda le elezioni dei governatori dei singoli stati, i democratici fecero trionfare i loro candidati in 16 Stati; i repubblicani in 17. Pertanto oggi a capo di 25 stati dell'Unione vi sono dei democratici, mentre altri 23 stati hanno governatori repubblicani, in rapporto quindi pressochè eguale.

2. - Elezioni inglesi.

I risultati di queste elezioni, posti a confronto con la composizione numerica della Camera precedente, sono particolarmente evidenti:

	seggi ottenuti nel 1945	1935
Partito conservatore	195	358
Liberale naz.	14	26
Liberale (LL. George)	1	1
Nazionalista	1	0
Socialista	390	163
Liberale	10	17
Comunista	2	1
Commonwealth	1	4
Ind. Labour	3	3
Altri	—	6
Indipendenti	10	20

(Allo scioglimento della Camera sette seggi erano vacanti). Il partito laborista ha conseguito dunque 390 seggi, e tutti gli altri partiti 237, con una maggioranza laburista di 153 seggi. Mancano in tale tabella i risultati dei 7 seggi universitari e di alcune circoscrizioni dove la votazione si è dovuta ripetere in seguito alla morte del candidato.

La tabella seguente mostra ancor più chiaramente, con il raffronto tra la distribuzione dei seggi nella Camera disciolta e nella nuova, i risultati elettorali. (Si avverta che al momento dello scioglimento dei Comuni vi erano 7 vacanze, mentre la nuova Camera ha 25 seggi in più).

Partiti governativi: 208 seggi.

	CAMERA				
	vecchia	nuova	perdite	guadagni	netto
Conservatori	358	194	—183	7	—176
Nazionalisti	9	1	— 5	0	— 5
Junion	27	13	— 15	1	— 14
Totale	394	208	—203	8	—195

Partiti di opposizione: 411 seggi.

Laburisti	163	393	— 3	214	211
Liberali	19	10	—11	4	—7
Altri (compresi i partiti comunista e del Commonwealth)	10	8	— 5	1	—4
	192	411	—19	219	200

Indipendenti: 8 seggi.

Non si deve però perdere di vista, osservando questi risultati, le particolarità del sistema uninominale inglese. Infatti, ad esempio, i liberali, pur avendo raccolto 2.280.135 voti rispetto a 11.443.112 del 1935 (con un numero circa doppio di candidati) non hanno mandato che 11 deputati alla Camera. Approssimativamente, i laburisti hanno guadagnato un seggio con circa 30.000 voti, i conservatori ne hanno guadagnato uno con circa 46.000 voti, i liberali uno con non meno di 207.285.

3. - Elezioni francesi.

Ed ecco in fine i risultati numerici delle elezioni per la Costituente, svoltesi in Francia il 21 ottobre.

Secondo i dati ufficiali, comprendenti i risultati dell'Algeria e del Marocco, i seggi sono rimasti ripartiti nel seguente modo:

Comunisti e MURF.	152
SFIO e UDSR.	142
MRP.	141
Radical-socialisti	25
Moderati	67
Indeterminati	18
Totale	545

Il 96.4 % dei votanti ha risposto sì al primo quesito del referendum, mentre il 66.3 % ha risposto sì al secondo. (Come si ricorderà, il primo quesito era così formulato: « Volete che l'assemblea oggi eletta sia costituente? »; ed il secondo: « Se il corpo elettorale ha risposto sì alla prima domanda, approvate che i pubblici poteri siano organizzati, fino all'entrata in vigore della nuova costituzione, conformemente alle disposizioni della legge riprodotta sul « verso » di questa scheda?).

Gli iscritti sulle liste elettorali della Francia metropolitana erano 24 milioni 477.209; hanno votato 19.476.874, con una percentuale del 79,5. Al primo quesito hanno risposto sì 17 milioni 812.600 elettori, al secondo, 12 milioni 224.180. I voti contrari sono stati, per la prima domanda, 669.279, per la seconda, 6.230.566.

Ecco la rappresentazione grafica della composizione della Camera del 1936 e dell'assemblea costituente ora eletta:

CAMERA DEI DEPUTATI nel 1936
(percentuale dei seggi)

ASSEMBLEA COSTITUENTE del 1945
(percentuale dei seggi)

A) Socialisti indipendenti, Repubblicani socialisti, Indipendenti di sinistra. - Nel 1936: Unione Socialista e Repubblicana e Socialisti indipendenti.
B) Radicali indipendenti e Alleanza democratica.
C) Alleanza repubblicana.

(I clichés sono riprodotti da Le Figaro del 23 ottobre).

Rassegna della stampa

COSTITUENTE E REFERENDUM

La discussione circa i limiti della Costituente e la sua integrazione col *referendum*, iniziata da L. Cattani (*Risorgimento Liberale*, 18 ottobre 1945) ed alimentata da molti editoriali, è continuata, in questi giorni, con due articoli di *Risorgimento Liberale* (4 novembre 1945) e di *Libera Stampa* (11 novembre 1945). Scrive il primo che le divergenze esistenti riguardano solo i modi di soluzione del problema, che alcuni vogliono ridurre all'unico voto per le elezioni della Costituente, altri, tra cui i liberali, vogliono estendere all'applicazione di forme di consultazione popolare diretta. Non si tratta tuttavia di scegliere tra Costituente o *referendum*, ma tra la sola Costituente ovvero la Costituente *ed il referendum*.

Quanto a coloro che scorgono nel *referendum* un attentato alla sovranità delle *élites* ed ai poteri dei partiti, va notato che la forza delle *élites* è quella di essere vere aristocrazie, e che, qualora si aumentasse la forza dei partiti, ponendo limiti alla sovranità popolare, si riprodurrebbe il concetto, caro ai teorici nazisti, del partito necessario intermediario tra Popolo e Stato, ossia dei «Parteistaat», lo «stato di partito» contrapposto allo «stato di diritto». Contro questa minaccia, l'unica arma della vera democrazia è il *referendum*, esteso a tutti i problemi della vita di un paese. Secondo *Libera Stampa*, neanche un Governo davvero democratico, e l'attuale non lo è, potrebbe sostituirsi al popolo nella determinazione dei compiti e quindi del potere e dei limiti d'azione della Costituente.

Unica soluzione a questo problema è il *referendum* per mezzo del quale il popolo può esprimere la sua volontà su quello che la Costituente dovrà fare e potrà fare. E' l'unica soluzione poichè non può ammettersi, come afferma *L'Avanti!*, che la Costituente non possa «essere vincolata da alcuna norma o modalità che essa stessa non si dia», dovendosi distinguere tra sovranità, che vale nell'ambito di una determinata competenza da stabilirsi, e competenza, la cui determinazione non può spettare che al popolo. In caso contrario le deliberazioni dell'Assemblea offrirebbero il fianco ad accuse incontrastabili di invalidità, a meno che non fossero sottoposte al plebiscito con il quale tuttavia si sminuirebbe il valore delle decisioni stesse che, in sostanza, verrebbero prese sotto condizione sospensiva.

Solo se i poteri della Costituente riceveranno da un *referendum* popolare la più solida base, la Costituente avrà il massimo di significato storico e di portata pratica.

Di parere opposto sono invece V. Mazzei, O. Reale, R. Perrone Capano, che decisamente dichiarano la non limitabilità della Costituente. Il primo (*La Costituente* 3-11-1945) dopo aver affermato che tutte le proposte di *referendum* che si fanno hanno il solo scopo di guadagnar tempo e far ritardare la convocazione dell'Assemblea, e dopo aver ribadito il concetto già esposto da O. Reale (*Italia Libera*, 19-10-1945) che, anche volendo limitare la Costituente mancherebbe sempre un potere a cui demandare il controllo circa l'osservanza di tali limiti, dichiara che non si può portare l'esempio della Francia, dato che la situazione politico-costituzionale italiana è diversa da quella francese, avendo noi un Governo, ancora formalmente, di investitura regia. Ciò non esclude tuttavia che si possa, anche da noi, stabilire la durata della Costituente e che si s'intenda sui suoi compiti; ma deve essere ben chiaro che il Governo provvisorio non può essere l'attuale, bensì deve essere un governo espresso dall'Assemblea.

Dal canto suo O. Reale (*Realtà Politica* 1-11-1945) afferma che l'attuale invocazione del *referendum* per risolvere determinate questioni non ha nessuna giustificazione razionale. E' contradditorio invocare il *referendum* per il sistema elettorale perchè se l'attuale regime provvisorio non ha, per accertare la volontà popolare, l'autorità di adottare una legge elettorale non ha nemmeno quella di adottare il *referendum*. Per quanto riguarda poi i poteri e la durata della Costituente sarà il popolo che nello scegliere i suoi rappresentanti, fisserà ciò che la Costituente potrà e dovrà fare e quanto dovrà durare, votando per quei partiti che avranno assunto un determinato impegno in materia. Nè il *referendum* può essere invocato razionalmente per determinare una costituzione provvisoria perchè o al momento in cui s'iniziano le elezioni per la Costituente la Luogotenenza si ritira, modificando l'attuale regime provvisorio per assicurargli una più sicura neutralità (ed in tal caso non sarebbe certo necessario il *referendum*) oppure questo regime provvisorio dura fino al giorno in cui l'Assemblea si riunisce per dichiarare o meno, secondo l'esito delle votazioni, la decadenza della monarchia e, nel caso, nominare un Capo provvisorio dello Stato. Infine quanto all'ultima questione che si vorrebbe affidare al *referendum*, la questione istituzionale, non si può certo chiedere all'elettore di scegliere tra due forme di governo astrattamente considerate e definite. Per tutte queste ragioni l'invocazione del *referendum* non ha quindi nessuna giustificazione razionale.

Nonostante che i sostenitori del *referendum* vogliono fare apparire la migliore tradizione democratica di tutti i Paesi come decisamente rivolta a favore di questa istituzione, scrive R. Perrone Capano (*Realtà Politica* 1-11-1945), in realtà non si è mai verificato che organi istituzionali fondamentali dello Stato siano stati posti in essere con il sistema del plebiscito o *referendum*.

Gran Bretagna, Francia, Germania, Stati Uniti, Cecoslovacchia e Turchia, mai hanno usato nella loro storia di questo istituto. Solo la Francia ai nostri giorni ha stabilito col *referendum* i poteri dell'Assemblea Costituente ma i francesi si sono posti soltanto di fronte al problema di estensione dei limiti del potere esecutivo e di formazione e di estensione del potere legislativo, senza che il presupposto repubblicano fosse messo in discussione.

Libera Stampa (14 novembre 1945) da parte sua replica che tutte le obbiezioni contro il *referendum* sono fatte in malafede. Non bisogna concepire il *referendum* come qualcosa di diverso dalla Costituente, diretto a sostituirla; al contrario esso rappresenza un punto di partenza nel procedimento di formazione della volontà popolare, un presupposto per la validità di tutti gli ulteriori sviluppi di questa. L'ambiguo decreto del 25 giugno 1944 non dà certo vita alla Costituente; spetterà al popolo crearla attraverso il *referendum*, partecipando al quale esso dà inizio a quella attività costituente che poi sarà assunta e svolta dall'assemblea eletta. Ciò posto cade anche l'obbiezione che il *referendum* limiterebbe i poteri del popolo sovrano perchè si dovrebbe dimostrare che questi poteri non sono da essi direttamente esercitabili ma solo attraverso i suoi rappresentanti. Del resto il popolo, proprio perchè sovrano, potrebbe benissimo autolimitarsi, ma in questo caso non si tratterebbe di togliere alla Costituente una parte dei suoi poteri, bensì di stabilire il mezzo migliore di esercitarli per ottenere l'espressione più completa della volontà popolare. Quanto all'obbiezione che il *referendum* è inutile dato che la volontà del popolo può manifestarsi con le elezioni dei deputati, va osservato che le elezioni scisse dal *referendum* servirebbero soltanto a misurare il successo dei partiti senza che l'Assemblea rappresentasse il rapporto fra le forze storiche della Nazione. Se è vero infine che, una volta posti dei limiti alla Costituente, non ci sarebbe nessun potere che potrebbe garantire che fossero osservati, non è men vero che non si sarebbe più sicuri sul loro rispetto una volta che detti limiti fossero stabiliti dal governo o dall'Assemblea stessa.

Da un punto di vista formale, afferma L. Salvatorelli (*Giornale del Mattino* 11-11-1945) plebiscito e *referendum* sono la stessa cosa. In ambedue i casi è il popolo che decide, in forza della sua autorità sovrana, una determinata questione che può riguardare una persona, un territorio, un istituto, una legge.

Tuttavia tra i due si può fare una distinzione di situazione storico-politica, di nesso costituzionale.

Si parla di plebiscito quando il popolo votante è posto direttamente, senza intermediari, di fronte a un potere governativo supremo che lo chiama a votare su questioni fondamentali. Si parla invece di *referendum* quando in uno Stato, in cui funziona un sistema rappresentativo, il popolo viene chiamato a convalidare una decisione dei suoi rappresentanti o a provocarla.

Una grande differenza politica esiste tra i due istituti, in quanto il *referendum* risponde a una situazione normale, il plebiscito ad una eccezionale.

Relativamente alla votazione diretta popolare di cui oggi si discute in Italia a proposito della Costituente è dubbio se si tratti di plebiscito o *referendum*; se però si considera l'insieme delle presenti condizioni politiche italiane, l'incertezza e l'ibridismo del compromesso istituzionale, il carattere provvisorio del Governo, la mancanza di organi politico-amministrativi, apparirà chiaro che la situazione è piuttosto quella del plebiscito che non quella del *referendum*, con tutti i rischi caratteristici delle manifestazioni plebiscitarie.

VOTI - PROPOSTE - OPINIONI

Questa rubrica è aperta a tutte le voci, individuali e collettive, illustri ed anonime, che comunque apportino un contributo ai problemi dell'Assemblea Costituente e della rinascente democrazia italiana.

Si prega di essere brevi e chiari. Non sarà pubblicata alcuna lettera sprovvista di completa indicazione del mittente.

Collegi elettorali universitari

La Facoltà di economia e commercio dell'Università degli Studi di Genova, nella seduta del 31 luglio 1945, ha espresso il seguente voto:

«La Facoltà, udita la proposta del prof. Lucifredi; considerato che alle forze della cultura incombe il compito di illuminare il popolo, stimolandone ed indirizzandone le forze attive, sicchè operino in ogni campo ed in ogni tempo in conformità dei reali interessi del Paese non meno che delle eterne esigenze di verità, libertà e giustizia; considerato che per poter degnamente assolvere a tale funzione esse debbano aver modo di far sentire in forma autonoma la loro voce; considerata la necessità che tale voce possa essere adeguatamente manifestata in relazione a tutti i vitali problemi dello Stato:

Unanime fa voti, perchè, oltre a tutti quegli altri provvedimenti che dovranno essere adottati in ogni settore per permettere una partecipazione attiva, diretta e permanente delle forze della cultura allo studio ed all'elaborazione delle riforme legislative sul terreno costituzionale, amministrativo e sociale, venga riconosciuto alle Università italiane, erette in collegi universitari sul tipo dei collegi universitari inglesi, il diritto di eleggere in modo autonomo proprii rappresentanti nella prossima Assemblea Costituente;

Prega il Magnifico Rettore di voler sottoporre questo suo voto alle altre Facoltà Universitarie, e di volerlo trasmettere al Presidente del Consiglio, al Ministro della Pubblica Istruzione ed al Ministro per la Costituente».

Il Prorettore, prof. Emanuele Sella, nel trasmettere al Ministro, il 6 settembre s., tale voto, ha comunicato che ad esso hanno aderito le Facoltà di giurisprudenza, medicina e chirurgia, scienze, farmacia ed ingegneria. Per la Facoltà di lettere e filosofia, non riunitasi, l'adesione «può presumersi». Il Prorettore concludeva la sua lettera unendo il suo consenso e pregando il Ministro di prendere in attenta considerazione il voto «che queste autorità accademiche hanno espresso nell'interesse del prestigio e della dignità delle Università italiane».

La Regione del Sannio

Il Presidente della Deputazione provinciale di Benevento ha trasmesso al Ministro, con lettera del 10 agosto, il seguente ordine del giorno, che la deputazione stessa ha fatto proprio nella seduta del 22 maggio:

Il 5 maggio 1945, in Benevento, su invito del Presidente della Deputazione provinciale, avv. *Giambattista Bosco Lucarelli* e sotto la sua presidenza, si sono riuniti i rappresentanti del partito di azione, comunista, democratico cristiano, democrazia del lavoro, liberale, repubblicano e socialista, nonchè il Sindaco di Benevento e l'avvocato *Raffaele De Caro*, per uno scambio di idee sui principali problemi locali.

Gli intervenuti dopo un'ampia discussione hanno approvato il seguente ordine del giorno:

«Considerato che al rinnovarsi della vita pubblica italiana viene concordemente reclamata da tutti i partiti politici la istituzione di organi circoscrizionali amministrativi regionali i quali, con la conoscenza diretta dei problemi e delle esigenze locali, possano provvedere alla loro soluzione senza gli intralci e le difficoltà dell'attuale burocrazia centrale;

«Considerato che fra le più antiche ed organiche regioni d'Italia vi è quella del Sannio, la quale riunisce popolazioni che, per temperamento, tradizioni, clima, ragioni etniche e geografiche, necessità commerciali ed industriali, presentano omogeneità di interessi e possibilità di richieste ed esigenze non contrastanti fra loro;

«Considerato che il Sannio, a parte la sua tradizione storica, ha avuto, dopo la unificazione della nazione italiana, pratico riconoscimento nelle circoscrizioni elettorali del 1921 e del 1923;

«Che, nel congresso molisano del 21-22 maggio 1923, il relatore prof. *Giambattista Masciotta* proponeva la istituzione del Compartimento del Sannio comprensivo delle Provincie di Avellino - Benevento - Campobasso, identico al Collegio elettorale vigente;

«Che la regione sannita è rimasta tale nell'ordinamento ecclesiastico, in Italia ad avere le circoscrizioni a base regionale, onde su dodici diocesi comprese nell'Archidiocesi di Benevento, attualmente nove, pur non appartenendo alla Provincia di Benevento, fanno parte dell'antica regione del Sannio;

«Considerato che fin dal 1860, la Commissione Reale, nominata da *Cavour*, con a capo *Marco Minghetti*, ben distinse la regione campana (Napoli-Caserta-Salerno) da quella Sannita (Avellino-Benevento-Campobasso) e che il governo di *Francesco Crispi*, nel proporre la modifica delle circoscrizioni regionali stabilì che il Sannio dovesse rinascere;

«Considerato che in ben due progetti, l'uno del Ministro di Agricoltura del tempo, on. *Micheli*, l'altro d'iniziativa parlamentare per l'istituzione delle camere regionali di agricoltura, era compresa la sede di Benevento, per il compartimento del Sannio, comprensivo delle tre provincie suddette;

«Sicuri di interpretare le vitali esigenze delle Provincie di Avellino, Benevento e Campobasso, che costituiscono l'entità della regione del Sannio;

«Fanno voti ed esprimono la certezza che, in occasione della costituzione e del riconoscimento delle varie regioni d'Italia, *sia costituita* la regione del Sannio, comprendente le Provincie di Avellino, Benevento e Campobasso per il raggiungimento di tutte le finalità che si propone la invocata riforma.

«Decidono di inviare il presente ordine del giorno alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, al Ministro per gli interni, dei lavori pubblici, delle finanze, delle comunicazioni, nonchè alle direzione dei partiti politici».

La Regione del Molise

Da un indirizzo in data 19 settembre u.s. del «Comitato di agitazione pro Molise» si apprende che quel Comitato ha deciso di intensificare la propria azione al fine di ottenere che il Molise sia distaccato dagli Abruzzi per formare una regione a sè stante. Lo stesso Comitato, la Deputazione provinciale e la Giunta comunale di Campobasso hanno altresì chiesto con telegrammi del 29-30 ottobre che nel progetto di legge elettorale politica il Molise venga considerato circoscrizione a sè stante.

Esclusioni dall'elettorato attivo Voto ai militari ed ai ricoverati in ospizi

—Il Comitato di Liberazione Nazionale della Provincia di Lucca, con lettera del 15 settembre scorso, ha chiesto che «alla legge elettorale esistente» siano apportati gli emendamenti seguenti:

«1. Che alle categorie già escluse dal diritto al voto vengano aggiunti:

a) tutti i podestà,

b) tutti i segretari politici del fascio,

c) tutti gli ufficiali in s.p.e. della m.v.s.n. di ogni grado,

d) tutti i membri del p.f.r.,

e) tutti i sospesi dai pubblici impieghi a seguito di giudizio definitivo di epurazione,

f) i consiglieri nazionali,

g) i membri dei direttori nazionali,

h) tutti gli squadristi, antemarcia, sansepolcristi, marcia su Roma, sciarpe littorio, anche se non sottoposti a giudizio epurativo.

Considerando che anche gli appartenenti alle categorie sopra elencate debbono essere annoverati fra i responsabili del mantenimento del passato regime e come tali non in diritto di partecipare alla vita politica del paese.

2. Che venga concesso il diritto al voto a tutti i militari di qualunque grado, considerando che, come parte del popolo, debbono averne gli stessi diritti politici.

3. Che venga concesso il voto ai ricoverati in ospizi di mendicità, considerando che è ingiusto privare di questo diritto coloro che, provenienti da classi meno abbienti, debbono vivere in tali ospizi».

Partecipazione alle elezioni degli italiani residenti nella Repubblica di San Marino

L'Associazione romagnola fra romagnoli residenti a Roma e nel Lazio ha prospettato in una lettera del 20 settembre scorso la questione della partecipazione alle elezioni per la Costituente degli italiani residenti nella Repubblica di S. Marino.

«... Si tratta di una massa di circa 4000 cittadini italiani, in prevalenza romagnoli, che non hanno possibilità di ottenere la iscrizione nel loro comune di origine, perchè non vi sono più domiciliati nè vi hanno interessi da moltissimo tempo, e, conseguentemente, non possono essere inclusi nelle liste elettorali attualmente in compilazione. D'altra parte, essi, domiciliati in uno Stato circondato da ogni parte dal territorio italiano, hanno, non meno dei cittadini residenti nell'attuale Regno, interesse a che l'Italia possa con una nuova costituzione partecipare effettivamente al movimento democratico mondiale. Sarebbe pertanto opportuno un provvedimento che, autorizzando l'iscrizione dei cittadini italiani residenti in San Marino in liste elettorali tenute dal locale Consolato generale d'Italia, permettesse, venuto

il momento della votazione, la loro affluenza alle urne, disposte nelle varie località del territorio della Repubblica o anche nelle vicine località del territorio italiano».

La presidenza dei seggi elettorali. Una proposta degli ufficiali giudiziari

«Il Comitato Direttivo del Sindacato Provinciale degli Ufficiali Giudiziari di Roma, in funzione di Comitato d'iniziativa per il Sindacato Nazionale, ha appreso dalla stampa che, in vista delle prossime elezioni politico-amministrative, che comporteranno, a seguito dell'estensione del diritto di voto alle donne, un sensibile aumento dei seggi elettorali, si rende necessario di estendere ad altre categorie di cittadini l'incarico di presiedere i seggi medesimi.

Poichè gli ufficiali giudiziari esercitano funzioni della massima importanza e delicatezza, in più di un caso in competenza promiscua con i Notai e mai inferiori ad altre categorie affini (Cancellieri, vedi art. 57 Cod. Proc. Civ.) chiedono, ritenendo di essere in possesso dei necessari requisiti, che la loro categoria (come quella dei Cancellieri) sia compresa tra quelle riconosciute idonee alla presidenza dei seggi elettorali. Ciò porterebbe loro un giusto riconoscimento morale ed un maggiore prestigio.

Votazione degli italiani all'estero

L'«Asociacion Italia libre - por la Democracia Integral y la Republica en Italia» di Caracas (Venezuela) - ha indirizzato al Presidente del Consiglio, il 24 luglio s., il seguente messaggio:

«Signor Presidente,

Gli italiani liberi del Venezuela riuniti in Assemblea, hanno discusso circa la possibilità di prossime elezioni per la Costituente italiana, ed hanno votato all'unanimità la seguente mozione:

Considerando che centinaia di migliaia di italiani si trovano tuttora fuori Patria, prigionieri o comunque nell'impossibilità di ritornare al Paese; che migliaia di esiliati politici non hanno potuto fino ad oggi rientrare in Italia per motivi indipendenti dalla loro volontà, ciò che li priva di esercitare le loro legittime attività ed i loro diritti politici; giudicano che in tali condizioni qualunque elezione o plebiscito politico nazionale che si indicesse affrettatamente senza la partecipazione e senza la rappresentanza dei numerosi italiani assenti, diminuirebbe la legittimità e la genuina autorità di ogni decisione rispetto ai gravi problemi che il popolo italiano deve risolvere; suggeriscono rispettosamente al Capo del Governo ed al Consiglio dei Ministri la convenienza di indire elezioni politiche nazionali solo quando tutti gli italiani all'estero avranno avuto l'occasione di rientrare in Patria, e quando la normalità dei mezzi di comunicazioni interni ed internazionali garantirà integralmente a tutti i cittadini italiani la facoltà di esercitare liberamente il loro diritto di voto.

Il prigioniero di guerra Antonio Giuliani, *collaboratore nell'esercito degli S. U. ha scritto — sullo stesso argomento — al Presidente del Consiglio, da Le Havre, il 2 agosto:*

«Signor Presidente,

Dalle informazioni, e dalla corrispondenza che ci perviene, si apprende che in Italia si stanno preparando le elezioni politiche e amministrative.

Su questo argomento si acuisce la nostra curiosità e si sofferma il nostro pensiero, per poter sapere se dette elezioni avverranno senza il concorso della massa dei prigionieri e cooperatori che si trovano lontani dalla patria.

Si faranno le elezioni senza il loro assenso ovvero si attenderà che essi possano ritornare alle loro case?

Sarebbe per noi una vera sorpresa se in Italia si dovesse scegliere una qualsiasi forma di governo senza che ci sia dato il piacere di esprimere anche noi le nostre opinioni, nè dare il nostro assenso a quello che deve essere il futuro governo del paese.

Per gli stessi rappresentanti che fossero eletti in carica senza di noi, mi sembrerebbe che il loro compito non sarebbegli troppo soddisfacente pensando che da una massa non indifferente di cittadini essi possono o meno essere i veri candidati.

Se è proprio necessario che le elezioni avvengano prima che tutti abbiano raggiunto la propria famiglia, pare a me che sarebbe opportuno provvedere affinchè il nostro voto possa essere dato nel luogo ove ci troviamo. Comprendiamo che questo compito non è molto facile ma che può essere adottato come è avvenuto nelle recenti elezioni inglesi. Oggi i mezzi moderni rendono il compito di possibile soluzione.

Da lunghi anni noi o la maggioranza di noi si trova lontana dai propri famigliari; quindi anche questi ultimi potranno essere tranquilli nel dare il loro assenso pensando che noi ci troviamo privati da questo privilegio, o per meglio specificarlo, diritto.

Tutti noi vogliamo sperare che la nostra situazione sia ben compresa, tanto da Voi come da tutti gli altri esponenti dei vari partiti affinchè si dia anche a noi la possibilità di contribuire alla formazione di un vero governo democratico e di solida struttura che ci faccia ritornare quella fiducia perduta nei passati anni di dittatura e sia di vera soddisfazione per tutti i cittadini.

Dovete scusarmi se oso importunarvi con queste mie asserzioni ma esse sono l'anima di ogni discussione che giornalmente si ode nel campo fra la massa di questi bravi cooperatori che vedono nella nuova struttura dello stato il frutto delle loro sofferenze e delle loro fatiche compiute con zelo e con disciplina.

Questa non è che una minuscola parte della massa, poichè siamo appena un migliaio, ma sono sicurissimo senza tema di mentire che questi pensieri sono quelli di tutti i cooperatori e prigionieri che vivono forzatamente fuori dei confini della Patria da lungo tempo per il solo peccato di avere fatto il proprio dovere.

Fino ad ora si era pensato e si era sicuri che le elezioni sarebbero avvenute dopo il nostro rimpatrio, ma ora sembra che tutto si stia capovolgendo, poichè il rimpatrio si prevede per la prossima primavera ed invece le elezioni ci risulterebbe possano avvenire nei prossimi mesi del corrente anno.

Voi che ben avete principiato il risanamento della nostra infettata Patria, fate sì che questo terribile torto non ci venga fatto, sicuri di non averlo meritato.

Di nuovo mi scuso e vi dico che non sono uno scrittore e nemmeno un politico, solo un umile figlio del popolo che per il suo servizio conosce discretamente bene il cuore dei propri compagni...».

La preparazione delle liste elettorali

Il sig. Zara, segretario di un Comune nella provincia di Milano, a proposito della preparazione delle liste elettorali, scrive (18 ottobre 1945):

«Ho assistito alla riunione di tutto il popolo di Milano il giorno 14 corrente, all'Arena.

Un fatto, lei disse, è veramente grave, la scomparsa completa di anagrafi e di registri di popolazione.

Quale tecnico e nell'interesse della nostra Patria mi permetto osservare che tale condizione non dovrebbe essere esiziale per l'approntamento delle liste. Segretario da oltre 15 anni, mi permetto osservare che solo la mancanza di volontà può fare simili eccezioni per un pronto allestimento delle liste, e dico ciò per esperienza.

Prendo per esempio il caso del comune della Provincia di Milano ove attualmente mi trovo. Preso il Comune in consegna il 1. luglio 1945, trovai gli uffici in completo abbandono. Non anagrafe, perchè completamente distrutta e rovinata dalla Muti, non registro di popolazione, non ruoli delle tasse ecc.

Fermiamoci all'anagrafe che c'interessa particolarmente. Dal nostro colloquio pubblico all'Arena sulla Costituente, risultò chiaro che alcuni Comuni e Prefetture giustificano la mancata compilazione delle liste per la inesistenza della anagrafe. Ebbene, anche il mio comune era in simili condizioni. Appena arrivato, primo compito fu quello di chiamare tutti i capi famiglia del Comune e far notificare tutte le famiglie su appositi fogli.

Il lavoro fu fatto per rioni in modo che ordinatamente e con la massima celerità fu fatto un vero e proprio censimento. In termine di pochi giorni come per incanto il Comune incominciò a compilare i cartellini individuali senza nemmeno assumere altro personale straordinario ma fruendo di quello già in servizio. Tali cartellini furono immessi nelle loro caselle e contemporaneamente compilati i fogli di famiglia allo scopo di avere nel contempo anche il registro di popolazione.

Il lavoro ci dette anche la possibilità di aggiornare anche completamente tutte le pratiche migratorie dei giorni correnti. Sistemata l'anagrafe, intervenne un lavoro indefesso onde mettersi in linea con gli altri comuni per la compilazione delle liste preparatorie.

Con la ottima volontà del segretario e dipendenti, in termine di un mese non solo avevamo a posto tutta l'anagrafe ma eravamo in possesso di tutte le liste preparatorie e degli estratti per i tribunali.

Impiegati appositi si offrirono poi volontariamente sotto l'impulso del Segretario per eseguire le annotazioni penali presso il casellario penale provinciale e ciò allo scopo di ottenere al più presto le risultanze.

Questo Bollettino non ha carattere ufficiale e pertanto non importa alcuna responsabilità al Governo. Si pubblica il 10, il 20 ed il 30 d'ogni mese.

Redattore responsabile
TERENZIO MARFORI

REDAZIONE E AMMINISTRAZIONE
presso il Ministero per la Costituente
ROMA

Autorizzazione della R. Prefettura di Roma n. 5778/B-3-1237

Concessionaria esclusiva per la distribuzione: S. A. Dist. Via Aurora, 31 - Roma.

U.E.S.I.S.A. - VIA IV NOVEMBRE, 149 - ROMA

28

BOLLETTINO

di informazione e documentazione del Ministero per la Costituente

Anno I - N. 2
Si pubblica ogni 10 giorni

Roma, 30 novembre 1945

16 pagg. - L. 5
Spedizione in abbon. post.

IN QUESTO NUMERO:

I partiti politici in Italia

★ ★

Le Ordinanze francesi per la Costituente e le elezioni

★ ★

La legge elettorale politica per la Costituente

★ ★

LA RAPPRESENTANZA PROPORZIONALE || IL COLLEGIO UNINOMINALE

È possibile conciliare il collegio uninominale e la proporzionale?

VOTI - PROPOSTE - OPINIONI

NOTIZIARIO INTERNAZIONALE

Il nuovo governo francese

Il pomeriggio del 21 è stata annunciata la formazione del nuovo Gabinetto francese. Il generale De Gaulle, Primo Ministro, tiene ad interim il portafoglio della Difesa Nazionale. Il nuovo governo comprende 4 ministri senza portafoglio, cioè: Maurice Thorez, Segretario generale del Partito Comunista; Vincent Auriol, il noto esponente socialista; Francisque Gay, del M.R.P. e Louis Jaquinot esponente delle destre. Come Ministro della Difesa Nazionale, De Gaulle sarà coadiuvato dal Ministro degli Armamenti Charles Tillon (comunista) e dal Ministro dell'Esercito Edouard Michelot (M.R.P.). Gli altri Ministri sono: Esteri: Georges Bidault (M.R.P.); Interni: Adrien Tixier (socialista); Giustizia: Henry Teitgen (M.R.P.); Economia Nazionale: François Billoux (comunista); Finanze: René Pleven (socialista repubblicano); Produzione Industriale: Marcel Paul (comunista); Agricoltura e Alimentazione: Tanguy-Prigent (socialista); Lavori Pubblici e Trasporti: Julen Moch (socialista); Lavoro: Ambroise Croizat (comunista); Educazione: Paul Giacobbi (radical socialista); Colonie: Jacques Soustelle (socialista repubblicano); Comunicazioni Telefoniche e Telegrafiche: Eugène Thomas (socialista); Popolazione (nuovo ministero): Prigent (M.R.P.); Ricostruzione: Raoul Dautry (indipendente); Informazioni: André Malraux (indipendente). Il governo comprende quindi 5 ministri comunisti, 5 socialisti, 5 del M.R.P. e 5 indipendenti o di altri partiti.

Nel pomeriggio del 23 il nuovo governo si è presentato alla Assemblea Costituente. Il generale De Gaulle ha anzitutto parlato della politica estera del governo da lui presieduto, sottolineando l'importanza di sempre più stretti rapporti tra la Francia e gli Stati Uniti, l'Inghilterra e la Russia. Ha poi definito il governo tripartito come il simbolo della riconciliazione della Francia, senza la quale l'intera Nazione correrebbe il rischio di naufragare. Una buona metà di tutto ciò che costituiva la Francia, ha aggiunto De Gaulle, è stata consumata durante la guerra. Bisogna ricostruirla. Tra grandi applausi ha quindi sottolineato la necessità del controllo internazionale sulla bomba atomica. «La Francia intende partecipare alle conferenze che saranno tenute su tale argomento, sulle basi di quanto venne stabilito a S. Francisco». Per quanto riguarda le relazioni con l'Italia e la Spagna, ha detto «abbiamo la ferma intenzione di ripristinare stretti rapporti con l'Italia. Ho pure fiducia di veder sorgere il giorno in cui potranno essere stabilite le storiche relazioni con la nostra vicina Spagna, quando essa si sarà messa di nuovo sul cammino della democrazia». De Gaulle ha poi fissato nei seguenti punti il programma governativo di politica interna: nazionalizzazione del credito; parziale nazionalizzazione della energia elettrica; riforma della burocrazia; riforma del sistema giudiziario; riforma della difesa nazionale.

Vicende governative in Grecia

Il Governo costituito il 2 novembre da Kanellopulos — alquanto più moderato di quello Vulgaris — non ha resistito più di tre settimane ed il 21 scorso il segretario del Partito Liberale Sofulis ha formato un nuovo governo, che può definirsi di centro poichè include elementi liberali-repubblicani, escludendo i monarchici e l'EAM. Questo Governo ha deciso di indire al più presto le elezioni amministrative e politiche, rinviando al 1948 il plebiscito sulla questione istituzionale. In seguito alle energiche proteste da Londra di Re Giorgio di Grecia, per questo rinvio, Damaskinos ha rassegnato le sue dimissioni da reggente, mentre l'atteggiamento del Governo veniva attaccato dal Partito Populista (monarchico) appoggiato dall'EAM. Benchè in primo tempo Damaskinos abbia resistito a tutti i tentativi di Sofulis diretti a farlo tornare sulla sua decisione, il 24, dopo alcuni colloqui con l'Ambasciatore britannico e dopo un appello dell'Ambasciatore degli Stati Uniti e del Ministro degli Esteri britannico, il Reggente ha ritirato le proprie dimissioni.

I risultati delle elezioni austriache

Domenica 25 si sono svolte per la prima volta dopo 14 anni libere elezioni in Austria. Sono entrati in lizza tre partiti: il popolare o cattolico, il socialista e il comunista. Molto alta è stata la percentuale dei votanti, che si calcola al 90% in alcuni distretti di Vienna e al 100% in località dell'Austria meridionale. Alcuni risultati sono già noti. Nel Vorarlberg, (zona di occupazione francese) il partito popolare ha raccolto il 70% dei voti, i socialisti il 20%, i comunisti il 2%. A Vienna i socialisti hanno avuto 527.000 voti, i popolari 311.000, i comunisti 74.000

Gli ultimi risultati noti — che si riferiscono a 155 dei 165 seggi del Parlamento — sono i seguenti:

Partito popolare (cattolico): 80 seggi con 1.508.000 voti; Partito socialdemocratico: 72 seggi con 1.359.000 voti; Partito comunista: 3 seggi con 169.000

Nuovo Governo in Norvegia

Il nuovo Governo ha preso possesso dei suoi poteri la settimana scorsa. Forte della sua recente vittoria elettorale e della sua maggioranza assoluta nel nuovo «Storting» (Parlamento), il partito laburista ha deciso di tenere il potere senza ricorrere ad alcun accordo di coalizione con gli altri partiti.

Il suo capo, Einar Gerhadsen, presiederà il Gabinetto più giovane in tutta la storia della Norvegia: infatti l'età media dei suoi membri è 43 anni. Il punto programmatico preminente del nuovo Governo, secondo il proprio enunciato, consisterà nell'intensificare la socializzazione delle grandi imprese.

Elezioni politiche e nuovo Governo in Ungheria

Sin dalle prime cifre delle elezioni generali ungheresi è apparso che i «piccoli proprietari» erano in testa tanto nella città di Budapest che nei sobborghi. Nella città di Budapest i risultati definitivi sono stati i seguenti: «piccoli proprietari», 293 mila voti; socialisti, 137.252; comunisti, 114.110. Le cifre per la più grande Budapest (sobborghi) sono: «piccoli proprietari», 296.691, socialisti, 220.320; comunisti, 174.269. Tutti gli altri partiti hanno ottenuto complessivamente 43.000 voti. Si sono presentati alle urne l'85 % degli elettori.

Il 10 novembre è stato annunciato nuovo Presidente del Consiglio il capo del partito dei «piccoli proprietari», Zoltan Tildy. Secondo la dosatura fissata dai partiti, i «piccoli proprietari» dispongono nel nuovo gabinetto di 9 portafogli, tra i quali quelli degli interni, esteri, difesa, agricoltura e ricostruzione oltre la Presidenza; i comunisti di 4, tra i quali le finanze, le comunicazioni e l'assistenza pubblica; i socialisti di 4, ottenendo quelli della giustizia, dell'industria e del commercio; i contadini nazionali hanno avuto assegnato il portafoglio dell'istruzione. La nuova assemblea ha tenuto la sua prima riunione il 21 novembre.

Nazionalizzazione delle industrie in Inghilterra

Come si ricorderà, la Camera dei Comuni ha votato il 29 ottobre il progetto di legge sulla nazionalizzazione della Banca d'Inghilterra con 348 voti favorevoli contro 153 contrari.

Herbert Morrison, Lord Presidente del Consiglio, ha annunziato alla Camera dei Comuni che, oltre alla nazionalizzazione della industria carbonifera, il Governo si prefigge di trasferire sotto la proprietà nazionale, nel corso della presente legislatura, le ferrovie, i canali, i trasporti stradali a distanza, l'industria degli accessori e materiali elettrici, e l'industria del gas.

Morrison ha aggiunto che le imprese portuali, comprese le aziende dei magazzini, saranno anch'esse fatte rientrare in uno schema nazionale e che già si sta esaminando la migliore risoluzione di questo problema particolare. Quanto alla organizzazione futura dell'industria del ferro e dell'acciaio, il Governo, prima di prendere una decisione, si ripromette di attendere la risposta da parte degli industriali a un questionario rimesso a suo tempo alle singole imprese da parte del Governo di coalizione allo scopo di sentire i diversi pareri sul miglior modo di dare a tale branca di attività una base di piena efficienza.

L'industria della navigazione marittima non sarà nazionalizzata: il Governo però seguirà con vigile attenzione l'attività dell'industria privata nello sforzo complessivo per giungere ad una rapida ripresa dell'economia nazionale.

Nell'intervallo necessariamente intercorrente tra il momento in cui i piani di nazionalizzazione saranno presentati al Parlamento e la loro concreta attuazione nelle singole industrie, il Governo vigilerà a che le iniziative meritevoli non soffrano alcun danno o pregiudizio. A tale proposito, concludeva Morrison, i singoli dicasteri prenderanno quanto prima dei contatti con le industrie considerate dalla legge di nazionalizzazione e certo tutti si renderanno conto — aggiungeva — della necessità di una fattiva solidarietà affinchè i grandi cambiamenti futuri avvengano senza scosse con pieno successo, allo scopo supremo di promuovere il benessere della nazione.

I partiti politici in Italia

1

1. — La bibliografia dei partiti politici in Italia è povera e scarsa. Abbondano i materiali d'archivio, più che in altri paesi, ma la loro elaborazione è sempre rista allo stato di saggio.

Contributi generici alla storia dei partiti politici si trovano anzitutto nei libri di storia moderna e contemporanea di autori noti ed apprezzati, come Salvemini (*L'Italia politica nel secolo XIX*) e Croce (*Storia d'Italia dal 1871 al 1915*). Fra i saggisti e i polemisti che parteciparono essi stessi alla vita politica del nuovo Stato, bisogna sempre ricordare Spaventa, Minghetti, Bonghi, Jacini, Marselli, Turiello, Villari, e non solo le opere a tutti note e spesso ristampate, ma gli scritti contenuti e rimasti consegnati in varie riviste, specialmente la « Nuova Antologia ». Problemi dottrinari ed aspetti teorici e programmatici di tutto il processo di formazione dei partiti politici si trovano lumeggiati in opere che abbracciano un vasto periodo: *Il pensiero politico italiano dal 1700 al 1870*, di Salvatorelli; *I gruppi e partiti politici nella vita pubblica italiana*, di Perticone, la *Storia del liberalismo europeo*, di De Ruggiero. Opere dedicate alla definizione delle correnti di pensiero politico e, la seconda in particolare, al conflitto delle forze parlamentari e dei vari aggruppamenti politici in momenti cruciali della nostra storia contemporanea. Di vasto respiro sono anche da considerare le due opere di N. Rosselli, *Mazzini e Bakunin*, e *Carlo Pisacane nel Risorgimento italiano*, sebbene limitate nel titolo. Un'ampia raccolta di materiali utilizzabili offrono i molti volumi di Cilibrizzi: *Storia parlamentare, politica e diplomatica dell'Italia da Novara a Vittorio Veneto;* nonchè il lavoro di F. Corpaci, *Storia dei partiti politici in Italia dalla Destra alla grande guerra*. Vanno ricordati inoltre gli scritti dedicati allo sviluppo storico di determinati partiti, per es.: *Il socialismo contemporaneo* di Arturo Labriola; *Il socialismo politico in Italia* di F. Meda; la *Storia del marxismo* e la *Storia del movimento socialista italiano* di R. Michels; *La democrazia cristiana* di Toniolo; *Il cattolicismo rosso* e *La teoria sindacalista* di Prezzolini; *Il socialismo cattolico* di Nitti; *Dieci anni di politica italiana* e *La politica italiana da Porta Pia a Vittorio Veneto* di Bonomi; la *Storia del socialismo* di Pertitone; e, su un piano apologetico di partito, *Gli albori del socialismo* di Gorini *Cinquant'anni di socialismo in Italia* di Angiolini, *Il movimento cattolico in Italia* (1870-1922) di Vercesi etc. Un disegno complessivo, ordinato e perspicuo, è ora offerto dal breve lavoro di C. Morandi, *I partiti politici nella storia d'Italia*.

2. — Durante il periodo del nostro Risorgimento, che si può considerare aperto dopo il Congresso di Vienna, non è possibile riconoscere agli aggruppamenti politici, che operano per la liberazione del paese, i caratteri di partito. Si tratta, come è noto, di ceti, sètte, movimenti, la cui composizione, orientazione e dottrina sono ancora legate a posizioni spirituali, che rientrano nella storia dell'assolutismo più o meno illuminato. Anche i riformatori, divenuti rivoluzionari sotto l'influenza della rivoluzione francese, erano partiti, come Pagano, dalla collaborazione con la monarchia illuminata. Così che, se non può parlarsi di partiti politici, è però lecito osservare che questi movimenti di gruppi di svolgono chiaramente in due direzioni diverse e opposte, fra le quali si inserisce e si insinua un gruppo di forze più o meno apprezzabili, che tentano un'opera mediatrice; e non nel senso, dopo abusato, di meditazione logica, ma di composizione sapiente e di compromesso vigilante tra le due posizioni contrarie.

In questo periodo i due grandi educatori del popolo italiano sono Mazzini e Garibaldi. Il popolo italiano ha avuto la fortuna di questi grandi maestri, è vero; ma questi maestri non hanno avuto fortuna presso il popolo italiano. Per lunghi anni, la borghesia cittadina e la massa enorme dei rurali, guardarono ai movimenti promossi nel nome dell'uno e dell'altro come a macchinazioni criminali. D'altra parte, non è del tutto vero che il movimento garibaldino e la predizione mazziniana ignorassero i problemi della società — la cui impostazione e soluzione costituisce il nucleo fondamentale di ogni dottrina di partito — puntando unicamente sui problemi della patria, della sua liberazione ed unificazione. Prima Mazzini e poi Garibaldi si accostarono al problema sociale, assumendo una posizione nettissima rispetto al grande movimento di idee, e tra poco di forze organizzate, promosso dalla intensa e profonda propaganda marxista. Chi volesse rileggere con serenità anche i documenti più duri della propaganda mazziniana contro l'*Internazionale* di Londra, non potrebbe trovarvi incomprensione, ma diversa valutazione. Di Garibaldi non occorre ricordare le fervide e spesso clamorose manifestazioni di consenso al nascente socialismo italiano.

E' merito di Mazzini, non solo di aver reagito potentemente all'ondata di pessimismo post-quarantottesco, ma anche di avere avvertito con acutezza e segnalato con veemenza la grande portata del problema. Le rivoluzioni, egli scrive, devono essere, oltre che politiche, come sono sempre state, anche sociali. La libertà senza l'eguaglianza è, per Mazzini, priva di senso. « E la società attuale non è soltanto una cosa priva di senso, ma un'infamia ».

Anche in lui però la preoccupazione politica o genericamente etica ha il sopravvento sulla considerazione sociale, per la sua invincibile ripugnanza verso il credo internazionalista; cosicchè si può dire che fra le varie correnti, anche antagonistiche, del nostro Risorgimento, si sia formata una tacita « unione sacra », un vero fronte comune, contro i programmi di rivoluzione sociale, cui rimasero per allora legati alcuni gruppi eterodossi che facevano capo a Ferrari, Cattaneo, Pisacane e ad altri pochi. Come è noto, questi teorici e agitatori furono sopraffatti, *clamantes in deserto*, come Ferrari, o uscendo dalla vita publbica, come Cattaneo, o bagnando di sangue eroico la bandiera dell'unità politica, come Pisacane.

Il grosso delle forze, che finirono per saldarsi al partito dell'unificazione monarchica, furono le forze della borghesia cittadina; essa diede subito i quadri alle « masse di manovra », che riapparvero sulla scena, dopo il '48, di nuovo e in parte nel '60, ma sparirono definitivamente, come masse di manovra della borghesia, per il resto del secolo.

L'unità, realizzata sul terreno politico, doveva lasciare insoluti e, in certo senso, esasperare, i problemi sociali che gli unitari avevano ignorato o negato. Di qui la ripresa del movimento mazziniano, che culmina nel « Patto di fratellanza » del '71. E da questo punto, dire partito *moderato* o partito *progressista*, secondo la terminologia del tempo, significa già riportarsi, non ad aggruppamenti di *élites*, ma a nuclei organizzati, e definiti, nelle ideologie e nei programmi, capaci di espansione indefinita.

Mentre dal mazzinismo intransigente si sviluppa, con A. Bertani, erede e continuatore del programma di Cattaneo e di Giuseppe Ferrari, il movimento radicale, l'organizzazione operaia acquista rilevanza e funzione storica di partito politico per opera di Bakunin e dei suoi seguaci italiani, da Cafiero a Costa, e soprattutto dei seguaci di Marx ed Engels, da Gnocchi-Viani a Bissolati, a Turati.

Siamo ormai di fronte ad embrioni vitali di partiti veri e propri. Mentre la vita parlamentare si svolge sul binario costituzionale della Destra e della Sinistra, della nuova Destra e della giovane Sinistra, al fianco di questa ingrossa impetuosa quella corrente dell'Estrema Sinistra in cui si convogliano le grandi forze dell'economia. In queste linee è ormai racchiuso il sistema dei partiti politici italiani, non fittizi, nè convenzionali; partito *conservatore*, che assume spesso atteggiamenti liberali e si definisce liberale- conservatore o liberale *tout court*; partito *democratico*, che spinge le sue punte a sinistra e a destra con la democrazia radicale e la democrazia cristiana; partito *socialista* nel cui seno si svolge la sempre dialettica fra collaborazionismo e sindacalismo, riformismo e massimalismo.

DIBATTITI

Il collegio uninominale

Il prof. Vezio CRISAFULLI, dell'Università di Trieste, ed il prof. Gustavo INGROSSO, Presidente della Corte dei Conti, hanno esemplificato dal microfono di Radio Roma i due sistemi elettorali tipici: la rappresentanza proporzionale, il primo, ed il collegio uninominale, il secondo.

Il prof. Danilo DE COCCI dell'Università di Roma, dallo stesso microfono, ha posto la domanda: è possibile conciliare il collegio uninominale con la proporzionale? — rispondendovi affermativamente

Nel riprodurre il testo delle tre radioconversazioni (tenute, rispettivamente, il 4, il 16, e il 22 novembre) basterà a questo giornale — che non entra nel vivo della polemica — rammentare che la Commissione per la elaborazione della legge elettorale politica per l'Assemblea Costituente ha scrupolosamente considerato così i due sistemi tipici elettorali, come i sistemi misti, conciliativi, dando la sua precisa risposta. I lettori ne hanno notizia riassuntiva nel resoconto sommario dei lavori pubblicato in parte sul numero precedente e completato su questo (pagg. 8-10).

Rammentiamo anche che le radioconversazioni qui riprodotte fanno parte di un ciclo dedicato alla illustrazione dei sistemi elettorali organizzato dalla Associazione nazionale per gli studi politici e costituzionali (Roma, Palazzo Firenze). Questa sera, 30 novembre, alle ore 22.20, dalla stazione della R.A.I. di Roma S. Palomba, l'avv. Pasquale CURCI parlerà sul tema: «La rappresentanza politica e la rappresentanza professionale». Sabato 8 dicembre, alle ore 22,30, dal microfono di Roma Monte Mario, il prof. Giambattista RIZZO parlerà sul tema: «Le elezioni amministrative».

Nel sistema di votazione a collegio uninominale ogni provincia è ripartita in gruppi di popolazione approssimativamente fra loro eguali per numero di abitanti e composti di due o più comuni contermini, che formano appunto la circoscrizione elettorale, il collegio; il quale prende nome dal maggiore dei comuni. Ogni elettore vota per un solo candidato. E' eletto quel candidato che ha raccolto il maggior numero di voti, sempre però che esso raggiunga una determinata quota degli elettori iscritti (p. es. il decimo), e la metà più uno dei votanti (maggioranza assoluta). Se nessuno dei candidati ha raggiunto l'uno e l'altro di questi limiti minimi, la votazione si ha come non avvenuta. Essa si ripete dopo alcuni giorni, normalmente una settimana. In questa seconda votazione rimangono in lizza i due candidati che nella precedente hanno conseguito la votazione maggiore. E' eletto chi dei due riporta il maggior numero di voti, senza che si tenga conto dei minimi suddetti. Questo è stato il sistema elettorale adottato in Italia dal 1848 al 1913, tranne la parentesi dal 1882 al 1891, nella quale si fece l'esperimento, riuscito infelice e per ciò subito abbandonato, dello scrutinio di lista.

Pregio fondamentale del collegio uninominale è questo, che la scelta del candidato da parte dell'elettore è basata, nel foro della sua coscienza, sull'apprezzamento che egli fa delle qualità personali del candidato, cioè della sua capacità, da un lato di propugnare e far trionfare nella legislazione e nell'azione di governo gli interessi della nazione, dall'altro di tutelare gli interessi del centro locale che egli rappresenta, e che debbono essere subordinati a quelli generali dello Stato, ma non in tutto, nè sempre, ad essi sacrificati.

La elezione nel collegio uninominale è la espressione di una consapevole solidarietà di consensi fra elettori ed eletto, che è vano attendersi o in egual misura nel collegio plurinominale — nel quale si vota per una lista di più nomi — specialmente se il collegio è a base molto vasta, p. es. la regione, come ora è stato proposto nel progetto elettorale del governo che è dinnanzi alla Consulta.

Nel collegio plurinominale l'elettore conosce dei candidati di lista solo quello o quelli che eventualmente appartengono allo stesso suo centro locale o quelli che abbiano fama nazionale (i quali poi possono non essere numerosissimi); per gli altri egli supinamente accetta la designazione fatta dal comitato elettorale o dalla direzione del partito, che ha presentato la lista da lui prescelta. Donde discende una conseguenza che è altro motivo di preferenza del collegio uninominale. Per via della conoscenza personale del candidato, il cittadino s'interessa alla elezione; e questo interessamento è un efficace reattivo contro la deserzione dalle rune — malattia endemica del nostro popolo — che la proporzionale, nella quale si vota non per le persone, ma per un simbolo, non è idonea certo a sanare. L'applicazione del sistema uninominale attenua grandemente la pressione dei motivi che consigliano la obbligatorità del voto, come misura preventiva contro l'assenteismo del corpo elettorale.

I proporzionalisti rimproverano al collegio uninominale, dirò così, i difetti dei suoi pregi. Il collegio uninominale — essi dicono — sospinge la lotta elettorale nella morta gora delle clientele locali, delle beghe campanilistiche, al di fuori dell'aere aperto e libero delle idee, al di fuori del terreno fecondo degli interessi nazionali. Questi e quelle invece hanno — aggiungono i proporzionalisti — la loro eco, la loro espressione genuina e diretta in Parlamento per via della rappresentanza proporzionale, la quale fotografa tutte le correnti politiche, della maggioranza e della minoranza, con tanto maggiore fedeltà, quanto più larghe sono le basi delle circoscrizioni elettorali.

Orbene quando si parla di infeudamento alle clientele, agli interessi locali, mi pare che ci si preoccupi oltre misura di inconvenienti che nel passato forse erano largamente diffusi e deprecati. Ma non si riflette che molto cammino si è fatto da quando il corpo elettorale assommava a poche migliaia di iscritti.

Nelle prossime elezioni per la Costituente si calcola che saranno chiamati a votare dai ventotto ai trenta milioni di elettori fra uomini e donne. Se i collegi fossero 508, come al tempo in cui era in vita il sistema uninominale, ciascun collegio conterebbe non meno di sessantamila iscritti. Come pensare che una massa così ingente di persone, di tutti i ceti, di tutte le condizioni — alla quale è una gratuita presunzione attribuire una congenita insensibilità a concezioni ideali e ai problemi generali dello Stato ed è invece un fatto certo la pertinenza di interessi particolari materiali e spirituali, per più vie collegati a questi problemi — si presti nella sua totalità ad essere massa di manovra per accaparramenti al servizio di utilità o ambizioni individuali? Al contrario, quando si abbia presente l'azione combinata del suffragio universale e dell'opera di organizzazione e di propaganda dei partiti, non sembrerà azzardata la conclusione che anche il sistema maggioritario, inseparabile dal collegio uninominale, consente a tutte le correnti politiche di avere la loro rappresentanza in Parlamento.

D'altronde scopo di una elezione politica non è quello di conferire gli onori del trionfo a concezioni astratte di partito, ma di dare al paese un governo. Ora questo scopo si consegue più facilmente e più presto a traverso il collegio uninominale, che manda al Parlamento una rappresentanza, dirò così, più flessibile nella struttura delle sue parti, che non a traverso la proporzionale, dalla quale escono formazioni parlamentari rigide, che portano al governo, come la esperienza dimostra, coalizioni di partiti, costituzionalmente deboli e poco vitali.

Si dice dai proporzionalisti che il collegio uninominale può essere preferito, quando si tratta di eleggere un parlamento ordinario; ma che è inadatto per le elezioni alla Costituente; la quale dovrà formare il nuovo Statuto, che sarà la espressione integrale del paese. Sta bene. Alla formazione del nuovo ordine di cose dovranno contribuire le idee e le volontà di tutti i cittadini. Ma queste idee, queste volontà, devono essere consapevoli del difficile compito cui saranno chiamati i costituenti. E la scelta di ognuno di essi dovrà essere il frutto di un apprezzamento critico da parte degli elettori delle qualità personali del candidato, non dell'*irrationale obsequium* alle istruzioni della direzione o del segretario del partito.

Si obbietta infine che la proporzionale è in confronto del collegio uninominale una più pura espressione della democrazia. La risposta, in contrario, senza bisogno di argomenti teorici, è fornita dalla esperienza storica che ci presenta l'Inghilterra, il paese, fra i maggiori, più democratico d'Europa. Essa non conosce altro sistema elettorale che quello maggioritario, con collegio uninominale. Eppure di quante critiche esso non è stato fatto oggetto! Critiche, mi affretto a dire, fondate, fondatissime pel passato. Sono rimasti celebri i fasti dei *rotten boroughs* (borghi putridi). Quando non era il denaro della Corona, erano le imposizioni dei Lords feudatari che mandavano alla Camera dei Comuni i rappresentanti dei collegi nelle contee; e ciò non in epoca più remota del diciottesimo secolo o giù di lì. Da allora qual somma di mutamenti non è avvenuta nella formazione e nella ri-

ALLA RADIO

La rappresentanza proporzionale

Logicamente e storicamente, i sistemi di rappresentanza proporzionale si pongono come mezzi tecnici per realizzare nel modo più concreto e coerente possibile il principio fondamentale della rappresentanza politica: la rispondenza, cioè, dell'assemblea eletta, nella sua composizione interna, alla fisionomia politica del popolo e, per esso, del corpo elettorale, quale espressione giuridicamente e politicamente organizzata del popolo.

Mentre, infatti, nei sistemi maggioritari, le minoranze politiche sono completamente sacrificate agli uomini od al partito che abbiano ottenuto la maggioranza dei voti — ed anche solo una lievissima maggioranza — i sistemi di rappresentanza proporzionale tendono all'obiettivo di far posto nell'assemblea rappresentativa ai vari partiti, alle varie correnti politiche del Paese, *in proporzione*, appunto, del numero di voti raccolti dalle liste rispettive.

La rappresentanza proporzionale si inserisce, pertanto, nel più largo quadro dei sistemi di *rappresentanza delle minoranze*, configurandosi come ulteriore perfezionamento di questi, in quanto non si limita a far posto nell'assemblea rappresentativa *anche* alla minoranza (ossia, in pratica *solo al partito di minoranza più forte*), ma vuole che *tutti* i partiti siano rappresentati in ragione delle loro forze, del loro peso effettivo nella vita politica del Paese. In linea di principio, si vorrebbe insomma che l'assemblea rappresentativa costituisse come una riproduzione in miniatura del corpo elettorale. Beninteso, nessun sistema elettorale, per quanto perfezionato, può assicurare una rappresentanza proporzionale assoluta; l'importante è che il sistema elettorale si avvicini il più possibile a questo ideale, facendo corrispondere le rappresentanze dei diversi partiti in seno alla Camera *quasi* esattamente alla loro forza elettorale, e cioè ai consensi raccolti tra gli elettori.

Storicamente, la teoria della rappresentanza proporzionale è sorta e si è affermata nel secolo scorso; più particolarmente, un primo accenno alla rappresentanza proporzionale fu fatto nell'Assemblea Costituente di Ginevra nel 1842; poco dopo, e precisamente nel 1846, sempre a Ginevra, fu pubblicata una monografia di *Victor Considérant*, nel la quale il principio proporzionalistico viene per la prima volta svolto, sotto il titolo, già di per sè stesso molto significativo, «*De la sincerité du gouvernement représentatif ou exposition de l'election veridique*». Fu però l'inglese Tommaso Hare, nel 1857, a rendere popolare la teoria della rappresentanza proporzionale, le prime applicazioni pratiche della quale cominciarono ad aversi in Svizzera e nel Belgio. Successivamente, specie dopo la prima guerra mondiale, il nuovo metodo elettorale si diffuse largamente in molti Stati d'Europa e d'America; esso è stato anche applicato, in questi ultimi giorni, per la elezione dell'Assemblea Costituente francese.

In Italia, il movimento in favore della rappresentanza proporzionale può farsi risalire alla seconda metà dello scorso secolo, con la fondazione, avvenuta in Roma nel 1872, della prima «Associazione italiana per la rappresentanza proporzionale», della quale facevano parte uomini delle più varie tendenze politiche, come il Bonghi, il Luzzatti, il Mancini, il Messedaglia, il Brunialti, il Saredo ecc.. Finita la prima guerra mondiale, si ebbe, col testo unico della legge elettorale politica a settembre 1919, la prima applicazione pratica della rappresentanza proporzionale.

Presupposto necessario per l'attuazione del principio proporzionalistico è naturalmente il collegio plurinominale, ossia lo scrutinio di lista. La lista potrà essere, a seconda dei vari sistemi, rigorosamente predisposta dai comitati elettorali e dai partiti, ovvero interamente compilata dall'elettore al momento del voto; ma resta, in qualunque ipotesi, presupposto essenziale della rappresentanza proporzionale. Tale circostanza vale già di per sè a spogliare il rapporto di rappresentanza politica da elementi personalistici, trasferendo la competizione elettorale dal piano della lotta *tra singoli uomini politici, con le loro clientele*, al più alto piano della *lotta di idee*, della lotta *tra programmi politici*. A questo si suole obiettare, dagli avversari dei sistemi proporzionalistici, che la elezione implica essenzialmente una *scelta*, una designazione di capacità; con i sistemi di scrutinio di lista a rappresentanza proporzionale si verrebbe, secondo gli avversari, ad abbandonare tale principio. Si replica d'altro canto che, anche volendo considerare l'elezione come una designazione di capacità, è pur necessario che le designazioni fatte da *tutti* gli elettori influiscano in modo uniforme nella scelta dei rappresentanti: resterebbe perciò sempre ingiustificato quanto si verifica con i sistemi maggioritari, vale a dire che se 3.000 elettori sono chiamati a designare tre deputati, la designazione fatta da 1501 debba determinare la scelta di tutti e tre i deputati, e quella di 1499 debba essere completamente inefficace.

Il collegio elettorale può essere unico per l'intero territorio dello Stato («collegio unico nazionale») ovvero limitato a determinate circoscrizioni territoriali (collegi provinciali, per esempio, oppure collegi regionali). Nella seconda ipotesi, che è praticamente la più frequente, ogni collegio è chiamato ad eleggere un certo numero di candidati, che naturalmente varia in rapporto alla popolazione del territorio rispettivo.

Numerosissimi sono i metodi di rappresentanza proporzionale: più di cento, almeno in teoria. In pratica, però, i più importanti sono quelli detti delle *liste concorrenti*. L'elettore vota, cioè, per una lista in concorrenza.

Diversi sono però i sistemi per accertare il risultato delle elezioni e quindi per stabilire in concreto l'attribuzione dei seggi a ciascuna lista.

Uno tra i più generalmente usati è il sistema del *comune divisore*, proposto dall'apposita commissione istituita presso il Ministero della Costituente per la legge da servire per la elezione della Costituente. Il totale dei voti riportati da ciascuna lista viene diviso per 1, per 2, per 3 ecc. sino a raggiungere il numero dei seggi spettanti al collegio: per 5, ad esempio, se 5 sono i deputati che il collegio è chiamato ad eleggere. Si ottengono così tanti quozienti. Tutti questi quozienti vengono poi disposti in ordine decrescente, in modo da formare una specie di graduatoria, in numero corrispondente a quello dei seggi spettanti al collegio; ogni lista avrà diritto a tanti seggi quanti sono i *suoi* quozienti rientranti nella graduatoria. Diversi sono anche i sistemi per quanto riguarda la libertà di scelta dei candidati da parte dell'elettore. Tra i due estremi, della lista interamente formata dall'elettore, e della lista rigida, interamente predisposta dal partito o dal comitato elettorale, sussistono numerose forme intermedie. La più comunemente usata consiste nella facoltà, riconosciuta all'elettore, di esprimere un voto di preferenza per uno o più candidati della lista. Altri sistemi consentono all'elettore di cancellare qualche nome non gradito; altri ancora permettono l'aggiunta di no-

(Segue a pag. 6)

---

partizione delle circoscrizioni elettorali, nella massa numerica degli elettori, nell'allargamento dei ceti che la compongono! Si pensi che meno di un secolo fa gli elettori in Inghilterra, si e no, erano tre milioni; ora raggiungono i trenta milioni. Allora alle urne accedevano solamente i proprietari: ora accedono tutti i cittadini. Non soltanto, ma da allora i partiti, quelli tradizionali e il nuovo, il laburista, hanno raggiunto una organizzazione così perfetta da essere considerati vere istituzioni giuridiche. Vi sarebbero dunque tutte le condizioni perchè, a seguire i proporzionalisti, si adottasse, anzi si fosse dovuto adottare da tempo il sistema da loro propugnato. Ebbene, il Regno Unito è rimasto e rimane tenacemente attaccato al sistema maggioritario, che non è nemmeno temperato dal ballottaggio, perchè là si procede ad una sola votazione ed è eletto senz'altro quello fra i candidati che consegue il maggior numero di voti

E la democrazia non ci ha perduto. Fra l'800 e il 900 i così detti borghi putridi mandavano alla Camera dei Comuni uomini della grande statura politica dei due Pitt, di un Canning, di un Peel, che fecero allora, insieme con quella britannica, la storia d'Europa. Oggi attraverso il collegio uninominale i laburisti hanno conquistato essi soli il potere; e si è così compiuta una rivoluzione pacifica che ha aperto nella vecchia Inghilterra, e di riflesso aprirà in Europa, l'avvento alla integrale democrazia politica ed economica.

E possibile conciliare il collegio uninominale con la proporzionale?

Quando in Belgio, alla fine del 1889, la Camera dei rappresentanti affrontò la lunga discussione che doveva portare all'adozione della rappresentanza proporzionale con la concorrenza delle liste, pochi giorni dopo l'inizio dei lavori, il deputato Defuisseaux si divertì a sottoporre all'attenzione dei colleghi un elenco interminabile, che non aveva tuttavia la pretesa di essere completo, dei vari sistemi elettorali.

I sistemi elettorali sono pressoché infiniti nelle loro specie e sottospecie: in pratica però, fino dal tempo delle discussioni al Parlamento belga, e soprattutto nel periodo che ha seguito la prima guerra mondiale, l'attenzione degli uomini politici e degli studiosi è stata quasi completamente monopolizzata da due sistemi tipici: la rappresentanza proporzionale con la concorrenza delle liste e il collegio uninominale.

Con il sistema del collegio uninominale il territorio dello Stato è diviso in tante piccole circoscrizioni, in ognuna delle quali i cittadini votano per un solo deputato scelto tra i vari candidati che si presentano. L'elezione può essere fatta con ballotaggio: cioè, se nessuno dei candidati, alla prima votazione, riporta una maggioranza assoluta, si procede ad una seconda votazione a favore dei due che hanno riportato il maggior numero di suffragi.

Lo scrutinio di lista con la rappresentanza proporzionale prevede invece la divisione del territorio nazionale in poche, pochissime, circoscrizioni — anche una sola — in cui gli elettori votano per liste di candidati preparate dai partiti. Ad ogni lista viene attribuito un numero di deputati proporzionato al totale dei voti ricevuti. E' concesso al cittadino, di solito, di manifestare, all'interno delle singole liste, la preferenza per questo o quel candidato, e, talvolta, anche di cancellare qualche nome, esprimendo magari la sua fiducia per candidati di altre liste. Ma, nonostante ciò, i privati cittadini il più delle volte ben poco riescono ad influire sulla scelta fatta dai partiti.

L'urto tra i sostenitori dei due diversi sistemi si ripete ogni giorno. Nella lotta, per fortuna pacifica ed incruenta, cozzano le armi costituite dagli opposti argomenti. Dicono gli uni: Il collegio uninominale dà luogo al carosello campanilistico; è particolaristico dei piccoli interessi locali; facilita la corruzione; può fare occupare tutti i posti di un'assemblea ad uomini che la pensano nello stesso modo, senza che le minoranze, anche se fortissime, possano fare udire la propria voce. Replicano gli altri: La proporzionale può portare alla moltiplicazione ed alla tirannia dei partiti; alla elezione da parte dei cittadini di uomini talvolta scadenti, sconosciuti e non stimati; alla formazione di assemblee mosaico, in cui è spesso difficile il consolidarsi di una maggioranza capace di dar vita ad un governo saldo e stabile.

Eppure, l'applicazione di un sistema che concilii la rappresentanza delle grandi correnti di idee propria della proporzionale, con la più ampia libertà dell'elettore e con l'aderenza agli interessi locali è tutt'altro che impossibile. Congegni intermedi tra la proporzionale con la concorrenza delle liste ed il collegio uninominale sono quelli, molto simili, elaborati quasi contemporaneamente, tra il 1855 ed il 1857, dal Ministro danese Andrae e dallo studioso inglese Hare, i quali — sopratutto il secondo — sono stati al centro dell'ammirazione unanime degli studiosi nella seconda metà del secolo XIX ed hanno tra l'altro ispirato, rispettivamente, la legislazione elettorale danese prima e quella irlandese poi.

Secondo tale sistema, la votazione avviene in circoscrizioni di media grandezza, destinate ognuna ad eleggere diversi deputati. Ogni elettore ha un voto chiamato «trasferibile» che, cioè, vien dato ad uno qualsiasi dei candidati e può passare ad altro candidato, indicato in ordine di preferenza, quando il primo prescelto sia già riuscito vincitore o quando non possa riuscire per l'esiguo numero dei voti ricevuti. Sono proclamati eletti i candidati che, sia con i voti originari, sia con quelli trasferiti, raggiungono il quoziente elettorale.

Mentre tale sistema può considerarsi a metà strada tra i due poli opposti, non manca un gruppo di strumenti elettorali definibili come misti, i quali conciliano perfettamente il collegio uninominale con la rappresentanza proporzionale, accogliendo i pregi dell'uno e dell'altra. Ottimo è il sistema escogitato all'inizio di questo secolo dallo studioso austriaco Geyerhahn, fatto conoscere e propugnato in Italia dal Siotto Pintor, e perfezionato da proposte vecchie e sopratutto recenti. Il paese viene diviso in un numero di collegi uninominali pari al numero dei deputati da eleggere. I candidati, presentando la propria candidatura, dichiarano di appartenere ad un partito oppure di assumere la qualifica di indipendenti. Si procede all'elezione e si registra ufficialmente il numero dei voti riportati in ciascun collegio dai candidati presentatisi. Il calcolo dei voti complessivamente ottenuti da ciascun gruppo politico nell'intero paese — anche gli indipendenti vengono considerati come costituenti un gruppo — consentirà di determinare il numero dei seggi da assegnarsi proporzionalmente a ciascuno di essi. Verranno dichiarati eletti, nell'ordine stabilito dal numero dei voti riportati nei vari collegi, i candidati di ciascun gruppo che hanno avuto i maggiori suffragi.

Per questa via, mentre si può attuare nella maniera più completa la proporzionalità nella distribuzione dei seggi tra i vari gruppi politici, si consente d'altra parte la più ampia libertà possibile ai cittadini, sia per quel che riguarda la presentazione dei candidati, sia per quel che concerne la scelta in sede di elezione. Il sistema irlandese-danese invece, pur essendo degno della massima considerazione, non solo non assicura completamente e razionalmente la proporzionalità, lasciando giuocare, in ogni caso, un notevole ruolo alla sorte, ma nemmeno può evitare la lotta ad oltranza tra i candidati appartenenti allo stesso partito, i quali, con le conseguenze che si possono immaginare, mireranno a sollecitare, ognuno per proprio conto, le preferenze degli elettori.

Sistemi come questi che abbiamo ora ricordato non vanno dimenticati, oggi, in Italia. Per l'elezione dei membri dell'assemblea costituente, la quale dovrà essere sopratutto l'espressione fedele dell'orientamento politico del popolo, la proporzionale può, anzi deve essere presa come base di discussione. Ma non è questo il momento di affidare monopolisticamente ai partiti la manipolazione delle liste, nè di eliminare la possibilità di scelta del nome più gradito da parte del singolo elettore.

Solo un sistema il quale accolga la proporzionalità, ma elimini i tradizionali difetti dello scrutinio di lista, potrà non solo avvicinare alle urne i cittadini, vincendo il disorientamento causato da un abbandono più che ventennale della forma di regime liberal-democratica e dallo stadio ancora di formazione e di assestamento in cui si trovano i partiti politici, ma potrà anche portare alla creazione di un nuovo ordinamento costituzionale veramente basato sull'adesione e sul consenso del popolo.

---

ri a quelli compresi nella lista (cosidetto voto aggiunto o *panachage*). Naturalmente in ogni caso si va incontro a complicazioni nel computo dei voti, ma il problema rimane in primo luogo un problema *politico*, poichè una eccessiva libertà di scelta concessa all'elettore potrebbe talora condurre a risultati pratici in contrasto con i principi che stanno a base della rappresentanza proporzionale, alterando, in maggior o minore misura, l'individualità politica della lista.

ATTO DI NASCITA DELLA QUARTA REPUBBLICA

Le Ordinanze francesi per la Costituente e le elezioni

ORDINANZA

n. 45/1836 del 17 agosto 1945 che indice una consultazione del popolo francese a mezzo di un referendum e fissa il termine dei poteri dell'Assemblea Consultiva provvisoria.

Art. 1 — Il corpo elettorale dei cittadini francesi sarà consultato il 21 ottobre 1945 a mezzo di un referendum. Esso deciderà a maggioranza dei suffragi espressi.

Sarà utilizzata a tale scopo la lista elettorale.

Saranno poste due domande.

Art. 2 — La prima domanda avrà il seguente tenore: « Volete che l'Assemblea oggi eletta sia costituente? ».

Art. 3 — Se il corpo elettorale avrà risposto di no a questa prima domanda, l'Assemblea eletta il 21 ottobre formerà la Camera dei deputati prevista dalla legge costituzionale del 1875 e sarà provveduto entro un mese alla elezione del Senato.

In tale caso ciascuna delle due Camere si riunirà di pieno diritto il giovedì successivo alla elezione del Senato.

Art. 4 — La seconda domanda avrà il seguente tenore: « Se il corpo elettorale avrà risposto di si alla prima domanda, approvate che fino alla entrata in vigore della nuova costituzione i poteri pubblici siano organizzati conformemente alle disposizioni del progetto di legge riprodotto al "verso" ? ».

Art. 5 — Se il corpo elettorale avrà risposto di si alle due domande, il seguente progetto di legge, riprodotto sul "verso" delle schede di voto da usarsi per il referendum, avrà forza costituzionale e sarà immediatamente promulgato nei seguenti termini:

« PROGETTO DI LEGGE SULLA ORGANIZZAZIONE PROVVISORIA DEI PUBBLICI POTERI

Il popolo francese ha accettato,

Il Governo provvisorio della Repubblica Francese promulga la legge seguente:

Art. 1 — L'Assemblea Costituente uscita dalle elezioni del 21 ottobre 1945 elegge immediatamente a scrutinio pubblico ed a maggioranza assoluta dei membri che la compongono, il Presidente del Governo provvisorio della Repubblica. Questi costituisce il suo ministero e lo sottopone all'approvazione dell'Assemblea insieme con il programma del Governo.

Il Governo è responsabile dinanzi all'Assemblea, ma il rigetto di una legge o di uno stanziamento non importa le sue dimissioni. Queste diventano obbligatorie solo in seguito al voto specifico di una mozione di censura pronunciato non prima di due giorni dopo il deposito della stessa negli uffici dell'Assemblea ed approvata mediante appello nominale dalla maggioranza assoluta dei membri che compongono la Assemblea.

Art. 2 — L'Assemblea predispone la nuova costituzione.

Art. 3 — La costituzione adottata dall'Assemblea sarà sottoposta all'approvazione del corpo elettorale dei cittadini francesi, a mezzo di un referendum, entro il mese successivo alla sua adozione da parte dell'Assemblea stessa.

Art. 4 — L'Assemblea ha potere legislativo ed ha, insieme con il Governo, l'iniziativa delle leggi.

Entro il termine di un mese stabilito per la promulgazione delle leggi, il Governo ha diritto di chiedere una seconda votazione. Se in seguito a questa il primo voto sarà confermato dalla maggioranza assoluta dei membri componenti l'Assemblea, la legge stessa sarà promulgata entro tre giorni.

Art. 5 — L'Assemblea vota il bilancio, ma non può prendere iniziativa di spese.

Art. 6 — I poteri dell'Assemblea cesseranno il giorno dell'entrata in vigore della nuova costituzione, e comunque sette mesi dopo la prima riunione dell'Assemblea stessa.

Art. 7 — Se il corpo elettorale respingerà la costituzione presentata dall'Assemblea o se questa non ne avrà approntata alcuna entro il termine fissato dall'art. 6, si procederà immediatamente, e nelle stesse forme, alla elezione di una nuova Assemblea Costituente avente gli stessi poteri, la quale si riunirà di pieno diritto il secondo martedì successivo alla sua elezione.

Art. 8 — La presente legge, approvata dal popolo francese, avrà forza costituzionale e sarà eseguita quale legge dello Stato.

Art. 6 — Se il corpo elettorale risponderà di no alla seconda domanda l'Assemblea Costituente eletta determinerà liberamente l'organizzazione provvisoria dei poteri pubblici.

Art. 7 — In entrambi i casi previsti dagli arti. 5 e 6 precedenti, l'Assemblea Costituente si riunirà di pieno diritto a Parigi, al Palazzo Borbone, martedì 6 novembre 1945.

Art. 8 — Il modello ed il testo della scheda di votazione da impiegarsi per il referendum, con esclusione di ogni altro modello o testo, saranno fissati con decreto del Consiglio dei Ministri.

Art. 9 — Una commissione nazionale avrà il compito di scrutare i voti e di proclamare i risultati del referendum.

Essa sarà composta dal Primo Presidente della Corte di Cassazione, presidente, da due Consiglieri di Stato e da due Consiglieri della Corte di Cassazione, designati dal Ministro Guardasigilli.

In caso di impedimento del Primo Presidente, esso sarà sostituito da un Presidente di sezione della Corte di Cassazione da lui designato.

Un decreto emanato su proposta del Ministro degli Interni, determinerà le condizioni e le modalità dello spoglio.

Art. 10 — I poteri dell'Assemblea Consultiva Provvisoria istituita con l'ordinanza del 17 settembre 1943 cesseranno il 21 ottobre 1945.

Art. 11 — La presente ordinanza sarà pubblicata dal Giornale Ufficiale della Repubblica Francese ed avrà valore di legge.

ORDINANZA

N. 45/1837 del 17 agosto 1945 relativa al sistema elettorale da adottare nelle elezioni generali del 1945 nel territorio metropolitano ed in Algeria.

Art. 1. — Le elezioni generali, cui si procederà il 21 ottobre 1945, avranno luogo mediante scrutinio di lista dipartimentale a votazione unica, con rappresentanza proporzionale, alle condizioni previste dalla presente Ordinanza.

Art. 2. — Il numero dei seggi attribuiti ad ogni dipartimento è calcolato in rapporto al numero degli abitanti di nazionalità francese risultanti dal censimento del 1936.

Ad ogni dipartimento saranno attribuiti non meno di due seggi. Il dipartimento che ha una popolazione superiore a 100.000 abitanti ha diritto inoltre a tanti seggi in più quante volte il numero di 100.000 abitanti, oltre i primi 100.000, è contenuto nella popolazione di esso dipartimento. La frazione residua darà diritto ad un seggio soltanto se superiore a 25.000 abitanti.

Art. 3. — Il dipartimento costituisce circoscrizione elettorale. Tuttavia quando ad un dipartimento andrebbero attribuiti più di 9 seggi, esso sarà diviso in due o più circoscrizioni elettorali, ad ognuna delle quali saranno assegnati da 3 a 9 seggi.

Ciascuna circoscrizione avrà diritto a tanti seggi, quante volte il numero complessivo della popolazione francese di essa contiene il quoziente della divisione tra il numero complessivo della popolazione francese del dipartimento ed il numero dei seggi assegnati al dipartimento stesso. I seggi non assegnati gioveranno a quelle circoscrizioni nelle quali la frazione della popolazione francese in eccedenza rispetto al quoziente o ad uno dei suoi multipli, sarà più elevato.

Art. 4. — Il numero dei seggi attribuiti ad ogni dipartimento a norma dell'art. 2, le circoscrizioni istituite nei dipartimenti maggiormente popolati ed il numero dei seggi ad essi attribuiti, a norma dell'art. 3, saranno stabiliti con decreto del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per l'Interno.

Art. 5. — Ciascuna lista dovrà essere munita di una dichiarazione portante le firme legalizzate di tutti i candidati e registrata alla prefettura non più tardi del quindicesimo giorno precedente la votazione. In mancanza della sottoscrizione, dovrà essere prodotta una procura del candidato.

Il depositante ritirerà una ricevuta provvisoria della dichiarazione; la ricevuta definitiva gli sarà consegnata entro le 24 ore successive.

La dichiarazione deve contenere i seguenti dati:

1) intestazione della lista;

2) nome, cognome, data e luogo di nascita dei candidati;

3) ordine di presentazione dei candidati.

Ciascuna lista dovrà contenere, a pena di nullità, un numero di candidati uguale a quello dei seggi da coprire.

Art. 6. — Nessuno può essere candidato in più d'una circoscrizione o su più d'una lista.

Se contrariamente a questa disposi-

(segue a pag. 14)

35

INTRODUZIONE ALLA COSTITUENTE

LA COMMISSIONE PER LA

(Seguito dal numero precedente e fine)

11ª SEDUTA - *26 settembre 1945.* Concordata la formula, si delibera di escludere dalla eleggibilità gli «ufficiali superiori e gli ufficiali generali delle forze armate dello Stato che, per giudizio di epurazione, sono stati dispensati dal servizio con o senza diritto a pensione e gli ufficiali di qualunque grado che, per avere cooperato, dal 13 ottobre 1943, con le forze armate che combatterono contro l'Italia, sono stati cancellati dai ruoli con perdita del grado».

Si inizia quindi la discussione sul metodo più idoneo da scegliere per l'*applicazione della proporzionale* e per la *realizzazione del diritto di scelta dell'elettore.* Astuti segnala i vantaggi che offrirebbe l'applicazione del metodo Hare, di rappresentanza proporzionale, con voto unico trasferibile. Data l'assenza però di molti componenti della Commissione, si delibera di procedere prima ad un semplice scambio di idee sui temperamenti da applicare allo scrutinio di lista e sui vari procedimenti di attuazione della proporzionale. Per quanto riguarda innanzi tutto il metodo per la distribuzione dei seggi, la Commissione propende a ritenere più idoneo fra gli altri il sistema d'Hondt. Circa il problema concernente il diritto di scelta dell'elettore, si discute dei vari congegni già sperimentati, non escluso il diritto di cancellazione, proposto da alcuni commissari. Tra le altre proposte, Schepis illustra il sistema della graduazione integrale che egli propone di adottare nel caso vengano approvate circoscrizioni non troppo vaste. Strano è favorevole a tale sistema, limitato però ad una parte soltanto della lista, anche per facilitare le operazioni di scrutinio. Da altri (Spatafora) si rileva la eccessiva complicatezza del sistema e si sostiene la necessità della massima semplificazione, anche in considerazione del fenomeno dell'analfabetismo e delle difficoltà per la deficienza di carta.

Il Vice Presidente invita Schepis a predisporre per la prosima seduta esempi pratici sul sistema da lui proposto.

12ª SEDUTA - *28 settembre 1945.* Schepis illustra con esemplificazioni il sistema della graduazione integrale, mettendolo in confronto con quello della graduazione semplice, nonchè il sistema del voto preferenziale e della cancellazione. Agrò rileva la necessità di risolvere prima la questione pregiudiziale sul valore da attribuire alla lista di partito e propone l'obbligatorietà da parte degli elettori, di modificare l'ordine delle liste presentate. Altri (Stolfi), premessa la necessità di assicurare all'elettore un illimitato diritto di scelta, ritengono che debba essere concesso il diritto di cancellazione, di graduazione, di preferenza, e di voto aggiunto e ogni altro mezzo che assicuri la massima libertà di designazione. Mortati, invece, ed altri, rilevato che trattasi della elezione di un'Assemblea Costituente che deve rappresentare apprezzabili correnti di idee, sono favorevoli al sistema della graduazione che mette meglio degli altri in evidenza i contrasti di idee di consistenti masse di elettori.

13ª SEDUTA - *29 settembre 1945.* Selvaggi, esposti gli incovenienti cui dànno luogo i vari sistemi esaminati e proposti per salvaguardare la libertà di scelta dell'elettore, e rilevato in particolare che il sistema della graduazione integrale è troppo complesso ed è essenzialmente illusorio perchè uno spostamento della graduatoria predisposta dai partiti è possibile soltanto per effetto di maggioranza, richiama l'attenzione della commissione sul disegno da lui esposto il 15 settembre che nemmeno indirettamente attua, come egli afferma, una forma di *elezione* uninominale. In merito a questo sistema però, la Commissione solleva varie eccezioni, pur rilevando che esso è meritevole di grande considerazione e di segnalazione al Governo. Si conferma in particolare che il sistema darebbe all'elettore l'illusione del collegio uninominale senza però concedergliene i vantaggi e raccogliendo invece i principali difetti che si riconnettono ad una lotta che non si rivolge tanto per l'affermazione di idee politiche rilevanti, quanto di interessi personalistici, senza contare, peraltro, la grande incertezza in cui oggi si troverebbero i partiti nell'attribuire i candidati ai vari collegi. Poichè alcuni membri sono favorevoli al sistema della graduazione integrale, viene posta ai voti la seguente risoluzione:

«Ritiene la Commissione che per l'attuazione della proporzionale sia preferibile la cosidetta lista bloccata, nella quale l'ordine delle precedenze stabilito, è vincolante?»

La Commissione si pronuncia negativamente.

La Commissione approva invece la risoluzione con la quale si riconosce ai comitati elettorali presentatori di liste il potere di stabilire un ordine di precedenza modificabile dagli elettori.

Tale risoluzione è posta in relazione alla possibilità della diversa graduazione dell'ordine stabilito dai comitati secondo la proposta Schepis. La Commissione quindi discute entro quali limiti e come debba esercitarsi la facoltà di graduazione da parte degli elettori.

Viene però da alcuni rilevato che la seconda risoluzione votata dalla Commissione, a parte le gravi difficoltà di attuazione, porti praticamente alla lista bloccata, giacchè la graduazione per essere efficace presuppone una maggioranza. Si rinvia la discussione sull'argomento.

14ª SEDUTA - *3 ottobre 1945.* — E' all'esame il problema concernente la opportunità di concedere agli italiani all'estero, ai prigionieri ed agli internati che tuttora sono fuori del territorio nazionale, la possibilità di esercitare il diritto di voto. Si discute sulle proposte al riguardo fatte dal Ministero dell'Interno in seguito ad una richiesta del Presidente del Consiglio dei Ministri. Alla questione è connessa la richiesta fatta da 4000 italiani residenti nella Repubblica di S. Marino, di essere ammessi all'esercizio del voto. Riconosciuta non idonea la proposta della votazione per procura, data la importanza dell'argomento, se ne rinvia la discussione ad altra seduta.

Sciogliendo una precedente riserva, la Commissione quindi delibera all'unanimità di non escludere dalla eleggibilità gli ecclesiastici aventi cura d'anime o giurisdizione con obbligo di residenza, o quelli che ne fanno le veci e i membri dei capitoli.

Dopo di che, la Commissione riprende la discussione sull'argomento dei temperamenti concernenti la libertà di scelta dell'elettore.

In relazione a dubbi sollevati sul significato delle due risoluzioni votate nella precedente seduta, si chiarisce che mentre con la prima risoluzione si è escluso il sistema della lista ermeticamente chiusa con ordine di graduazione non modificabile, con la seconda è stata ammessa la predisposizione di un ordine di graduazione, salva la facoltà di modificazione per voto degli elettori. Sorge discussione se con tale risoluzioni sia stata esclusa la *preferenza in senso proprio.* Battaglia osserva che con la seconda risoluzione non è stata affatto pregiudicata la possibilità del voto di preferenza, nulla ostando che l'elettore, modificata la graduazione fatta dal partito, possa contemporaneamente esprimere la sua preferenza per qualche candidato. Da altri (Astuti) si rileva che la Commissione, approvando la seconda risoluzione, ha posto praticamente nel nulla la prima risoluzione approvata, giacchè la facoltà

ATTIVITÀ DELLE COMMISSIONI DI STUDIO

LEGGE ELETTORALE POLITICA

di scelta per l'elettore è possibile soltanto col sistema delle liste non graduate, con facoltà di voto preferenziale da parte degli elettori, ma non può avere pratica attuazione con quello delle liste graduate dai presentatori, con facoltà di diversa graduazione da parte dei votanti.

Al fine della migliore valutazione dei mezzi idonei per salvaguardare, in qualche misura, l'autonomia e la libertà degli elettori, la Commissione però non ritiene che sia da modificare la risoluzione concernente il secondo quesito, votato nella precedente seduta. Tuttavia Stolfi fa presente che se la Commissione intende mantenere ferme le sue direttive, di far sì, cioè, che ogni corrente di pensiero che goda di un certo seguito nel Paese venga rappresentata nella Costituente, assicurando nel tempo stesso un considerevole margine di scelta del candidato da parte dell'elettore nell'interno delle liste, è necessario temperare lo scrutinio di lista col sistema dell'unico voto di lista preferenziale.

Si discute nuovamente sui mezzi idonei per la modificazione da parte dell'elettore dell'ordine prestabilito della lista e sulla possibilità di innestare il sistema delle preferenze in quello delle precedenze. A questo punto Fuschini ,rilevato che è necessario rispettare anche la volontà degli elettori ma soltanto nel caso in cui essa sia manifestata in modo tale da rappresentare la espressione di apprezzabili correnti di idee, e rigettato il sistema della preferenza unica la quale, a suo avviso, acuirebbe la lotta nel seno dei partiti, propone un sistema, in base al quale il voto preferenziale può modificare l'ordine prestabilito nelle liste soltanto ove sia espresso da un congruo numero di elettori nello stesso senso (*quorum*), restando inteso che il voto dato alla lista senza indicazione di alcuna preferenza, non influisce nel computo dei voti per i candidati, come avviene invece nel sistema della graduazione integrale.

Si discute ampiamente sul sistema proposto da Fuschini che incontra l'avviso favorevole di molti commissari. Storoni però non è d'accordo e propone che si adotti il sistema suggerito dall'on. Ivanoe Bonomi nel suo discorso alla Camera nella tornata del 23 luglio 1919, secondo il quale l'elettore è chiamato a votare per un solo candidato, valendo il voto, contemporaneamente, come voto di lista e come voto di preferenza.

Dopo ulteriore discussione sulla effettiva portata del progetto Fuschini, viene approvata all'unanimità la seguente risoluzione: « L'ordine di graduazione dei candidati prestabilito nella lista può essere modificato da voti di preferenza qualora il totale dei voti stessi per ciascun candidato raggiunga un determinato coefficiente (*quorum*) in rapporto ai voti di lista ».

15ª SEDUTA - *5 ottobre 1945.* — Continua la discussione in merito alla proposta Fuschini, ed in particolare sul significato da attribuire al voto di coloro che non hanno espressamente manifestato alcuna preferenza.

Viene rilevato che con la proposta Fuschini si è inteso escludere il principio su cui è basato il congegno delle graduazioni sostituendo al criterio dello spostamento per graduazione quello della modificazione mediante voti di preferenza in cui la mancata indicazione preferenziale deve considerarsi come mera *indifferenza* da parte dell'elettore. Si inizia quindi la discussione sulla determinazione del *quorum*. Astuti, Schepis e Strano riferiscono sui criteri da seguire per la determinazione di esso in relazione al numero delle preferenze e all'ampiezza della circoscrizione. Poichè i tre elementi sono fra loro interdipendenti e poichè da alcuni si sostiene ancora la necessità di un solo voto di preferenza, il che porterebbe al criterio del *quorum* variabile (criterio che da altri viene ritenuto non opportuno), viene posta ai voti la seguente risoluzione: « La commissione ritiene che la facoltà di scelta dell'elettore debba essere limitata ad un solo voto di preferenza »: la risoluzione non è approvata.

16ª SEDUTA - *6 ottobre 1945.* — Continua la discussione sulla determinazione del *quorum* in relazione al numero delle preferenze, ammettendosi la possibilità di rivedere anche la risoluzione già approvata concernente le circoscrizioni regionali, per eventuali rettifiche che non alterino il sistema. Dopo varia discussione la Commissione approva la seguente risoluzione: « I collegi saranno divisi in tre categorie: a ciascuno di essi sarà attribuito un numero di preferenze da uno a tre e, in particolare: per i collegi fino a 15 seggi, una preferenza; da 16 a 30 seggi, due preferenze e da oltre 31 seggi, tre preferenze ».

La Commissione quindi discute sulla misura del *quorum*, stabilendo che esso sia uniforme per tutti i collegi. Non è approvata la proposta di fissare il *quorum* nella misura di un terzo dei voti di lista, restando invece approvata la misura del quarto.

Dopo di che, si discute il problema della circoscrizione in relazione ai risultati approvati. Alcuni membri osservano che il sistema non si dimostrerebbe armonico riguardo alle grandissime regioni che abbiano oltre 15 seggi ed in particolare alle più vaste regioni del Veneto, Lombardia e Sicilia, rispettivamente con 54, 73 e 50 seggi. Poichè però la proposta di suddividere queste tre grandi regioni incontra la opposizione dei membri fautori del sistema regionale assoluto, viene predisposto uno schema di circoscrizioni subregionali, per la eventualità che siano da ridurre le più vaste.

17ª SEDUTA - *10 ottobre 1945.* — Si discute sulla istituzione della scheda di stato e dei mezzi materiali per l'espressione del voto. Si riconosce all'unanimità la libertà di presentazione di liste da partiti o gruppi, salvo limitazioni necessarie a garantire la serietà dell'iniziativa.

Mortati presenta un suo progetto al riguardo in applicazione del criterio da lui sostenuto circa la necessità che, specie in relazione alla funzione della lista per la Costituente, i comitati presentatori delle liste abbiano una determinante consistenza.

All'unanimità si delibera che il numero dei sottoscrittori richiesto vada *da un minimo di 500 ad un massimo di 1000.*

In merito alla questione del numero dei candidati che debbono essere contenuti nelle liste, all'unanimità si stabilisce che la lista deve contenere il nome di almeno due candidati e non più del numero massimo dei seggi assegnati alla circoscrizione. Circa il tempo che dovrà intercorrere fra la data di presentazione delle liste, si stabilisce il termine rispettivamente di settanta e quaranta giorni. Si discute quindi il problema dell'emblema corrispondente al partito con il quale dovranno essere contrassegnate le liste e le schede e sulla possibilità di presentazione di emblemi identici o facilmente confondibili con quelli già presentati. Si discute altresì il problema relativo alle supplenze in posti rimasti vacanti per morte, ineleggibilità sopravvenuta, annullamento e opzione, e la Commissione decide che in tali casi succeda il candidato della medesima lista che immediatamente segue l'ultimo graduato.

A proposito del problema dei prigionieri e internati, la Commissione riconosce all'unanimità la impossibilità di regolare adeguatamente, per difficoltà insuperabili, l'esercizio del voto a favore delle suddette categorie.

Per i militari alle armi, la Commissione adotta la seguente risoluzione: «I militari e i componenti di corpi militarmente organizzati al servizio dello Stato esercitano il diritto di voto presso la sezione del Comune nel quale prestano servizio nel giorno delle elezioni: a tal uopo, essi esibiranno il certificato di elettorato attivo e saranno ammessi al voto anche in soprannumero rispetto agli elettori iscritti nella lista della sezione».

18ª SEDUTA - *13 ottobre 1945* — In seguito ai rilievi di Agrò, si discute la questione delle discriminazioni delle categorie degli esclusi dal diritto elettorale e del pericolo di pronuncie da parte delle competenti commissioni provinciali, inspirate a criteri diversi da zona a zona. Si esclude che la Commissione, nello stabilire la discriminante di cui all'ultimo comma dell'art. 7 del D. L. Lgt. 27 luglio 1944, n. 159, nonchè la discriminante speciale per i segretari politici, abbia inteso riferirsi alla procedura prevista dall'art. 8 del suddetto D. L. Lgt., 2 del D. L. Lgt. 4 gennaio 1945, n. 2, e 1 e 2 del D. L. Lgt. 26 aprile 1945, n. 149, in base alla quale, finchè non vi è la pronuncia da parte delle commissioni provinciali, l'appartenente alla categoria di cui trattasi conserva il diritto elettorale. Viene precisato che il progetto deve prevedere la esclusione dal diritto elettorale delle categorie di cui trattasi, salvo la reintegrazione in caso di applicazione delle discriminanti previste; nel caso però che sia intervenuta una decisione favorevole delle predette commissioni provinciali prima delle elezioni.

Si discute quindi sul problema della ineleggibilità dei prefetti non di carriera che hanno assunto l'ufficio per l'adempimento di un dovere politico. Si esclude concordemente la possibilità di fare un trattamento speciale limitato ai prefetti non di carriera, e si riconosce la necessità che identica condizione sia stabilita per tutti coloro che per l'ufficio esercitato sono considerati ineleggibili nella circoscrizione nella quale hanno esercitato la loro funzione nell'anno precedente la convocazione dei comizi.

Viene però approvata successivamente la seguente risoluzione: «Gli impiegati civili e militari, che non sono eleggibili per causa delle funzioni esercitate nella circoscrizione, sono ammessi all'elettorato passivo nella circoscrizione, se cessino dall'esercizio delle funzioni nel termine di venti giorni dall'entrata in vigore della legge elettorale».

Allo stesso trattamento la Commissione ritiene che debbano essere soggetti gli Alti Commissari per la Sicilia e la Sardegna.

La Commissione quindi approva un ordine del giorno di Agrò con il quale si raccomanda al Governo che venga soppresso dalla legislazione sanzionatrice contro il fascismo, e per conseguenza dalla legge elettorale, ogni riferimento agli apprezzamenti soggettivi di faziosità, malcostume politico ecc. per determinare l'esclusione dal diritto di voto, assumendosi come unico criterio quello obiettivo dell'appartenenza alle categorie in questione.

Si torna quindi a discutere sul metodo per l'attribuzione dei seggi, e dai membri Fuschini e Battaglia viene sollevata la questione della utilizzazione dei resti.

La Commissione discute ampiamente questo problema, non escludendo la possibilità di rivedere la sua precedente risoluzione e di sostituire al metodo d'Hondt quello del quoziente, dal quale effettivamente può discendere la necessità di utilizzare i voti residuati per l'attribuzione dei seggi. Si osserva infatti (Selvaggi, Schepis, Astuti) che, applicando il metodo d'Hondt non si presenta un vero e proprio problema dei resti; per effetto del comune divisore tutti i seggi sono assegnati. Fuschini e Battaglia propongono di destinare i residui a liste nazionali presentate da partiti o gruppi comprendenti nomi di personalità rappresentative, non partecipanti direttamente alla lotta politica. Propongono di aggiungere al numero complessivo dei seggi stabilito per le circoscrizioni, un numero x di seggi riservato a liste nazionali o a liste regionali affini. Contro la proposta vengono però sollevate varie eccezioni tecniche, logiche e politiche, in base alle quali, in ogni modo, si esclude, da alcuni, l'applicabilità della proposta, col sistema d'Hondt. In particolare, e in merito, si osserva che l'elezione dei candidati di chiara fama, con le liste nazionali, avverrebbe per caso fortuito senza alcuna scelta da parte dell'elettore.

Poichè però i fautori del sistema proposto insistono, chiedendo alcuni (Mortati) la sostituzione del metodo d'Hondt con quello dei quozienti, e poichè non sono presenti tutti i membri della Commissione, la discussione sull'argomento in esame viene rinviata.

19ª SEDUTA - *17 ottobre 1945.* — Il V. Presidente invita i commissari che furono assenti nella seduta precedente ad esprimere il proprio pensiero sull'argomento trattato. Terracini è favorevole all'utilizzazione dei residui in una lista nazionale. Anche Jemolo è favorevole alla proposta. Tuttavia da altri (Astuti) si sollevano obiezioni e si richiama l'esempio del Belgio, in cui nel 1910 fu proposto di applicare il sistema dei quozienti e di utilizzare i resti in collegio provinciale con il metodo d'Hondt. Si fa presente che la proposta fu respinta per varie considerazioni e in primo luogo perchè il progetto avrebbe attuato una forma almeno praticamente indiretta di elezioni e sarebbe risultato, nella sua attuazione pratica, troppo complicato. Astuti riconferma la sua decisa opposizione al progetto in questione e dichiara che, ove su di esso si venisse ad una deliberazione e votazione, ciò lo costringerebbe a riprendere in esame tutte le decisioni cui aderì in precedenza, ritenendo ormai implicitamente approvata l'adozione del sistema d'Hondt.

Terracini ritiene superabili le obiezioni sollevate in merito al sistema ed esclude che esso attui elezioni indirette giacchè non si tratta di una duplicità di indicazione da parte dell'elettore. Da altri (Fuschini) si insiste sulla opportunità della proposta e si propone che venga abbandonato il metodo d'Hondt per quello del quoziente. Dopo varia discussione viene posto ai voti il seguente quesito:

«Ritiene la Commissione che debba rimanere ferma l'adozione del metodo d'Hondt salvo a stabilire se e come i voti residuati debbano essere utilizzati?». La Commissione risponde affermativamente.

Sul quesito se debbano essere utilizzati ulteriormente i voti che dalla concreta applicazione del metodo d'Hondt risultino non utilizzati nelle singole circoscrizioni, la Commissione si pronunzia negativamente con sette voti contrari e tre favorevoli.

Dopo di che, la Commissione, ritenuto che esorbita dalla sua competenza stabilire norme sulla verifica dei poteri da parte dell'Assemblea Costituente, inizia la discussione degli articoli del progetto predisposto dalla sottocommissione in base alle risoluzioni di massima approvate. A proposito della privazione del diritto elettorale degli impiegati dipendenti da enti pubblici nei riguardi dei quali, ancorchè compresi nelle categorie di esclusione previste, in seguito a giudizio di epurazione non sia stata applicata la sanzione della dispensa dal servizio, la Commissione delibera di non fare in favore dei medesimi alcuna eccezione.

20ª SEDUTA - *20 ottobre 1945.* — Continua la discussione degli articoli del progetto.

Viene stabilito che i militari e gli appartenenti a corpi militarmente organizzati al servizio dello Stato potranno votare, con divieto di recarvisi inquadrati, in apposite sezioni elettorali fuori degli edifici militari, nel caso si tratti di comuni in cui abbiano stanza rilevanti forze armate.

Per quanto riguarda il voto di preferenza, si delibera la totale nullità delle schede, nelle quali vengano espresse preferenze per candidati appartenenti a liste diverse da quella votata. A seguito di votazione si esclude l'ammissibilità del diritto di cancellazione. Si discute nuovamente del quorum per l'efficacia del voto di preferenza e si delibera che esso sia ridotto dal quarto al quinto dei posti di lista.

La commissione approva i 74 articoli dei quali è formato il progetto.

21ª SEDUTA - *27 ottobre 1945.* — Si approva la relazione al progetto estesa da Selvaggi e si chiudono i lavori.

RASSEGNA DELLA STAMPA

Attuale

COSTITUENTE E REFERENDUM

Molti di coloro che discutono circa i poteri della Costituente, scrive G. Ingrosso (*Giornale del Mattino*, 17-11-1945), pongono come premessa eliminatoria di ogni dubbio il postulato della sovranità illimitata dell'Assemblea. Ma questo postulato, vero nelle sue ispirazioni, ammette riserve che ne riducono la portata, in quanto il dogma a cui fa capo, quello della onnipotenza parlamentare, ha perduto ormai ogni rispondenza alla realtà, perfino nella patria del parlamentarismo: l'Inghilterra. Fenomeno odierno, infatti, caratteristico del diritto costituzionale inglese, è la dislocazione della effettiva sovranità dalla Camera dei Comuni al corpo elettorale, il quale, in regime di suffragio universale, tende ad identificarsi con i cittadini tutti. La cronaca parlamentare inglese degli ultimi 30 anni è ricca di esempi che dimostrano l'esigenza di mantenere continua e completa aderenza fra i poteri dello Stato e il consenso popolare. Queste esigenze caratterizzano lo stadio a cui è giunta la evoluzione delle istituzioni rappresentative in regime di democrazia.

L'ammissibilità del mandato imperativo è attuale se ravvisata nel quadro di un rapporto individuale; ma non è più riconosciuta estensibile ai rapporti fra organi rappresentativi e corpo elettorale.

Fra questo e quello sorge, per effetto dell'elezione, una comunanza, una solidarietà di idee e di intenti che sono guida e limiti all'attività legislativa ed all'azione governativa.

Questo graduato rapporto di volontà e di poteri fra istituto rappresentativo e popolo rappresentato, che è causa del largo uso del *referendum* in molti Paesi, condiziona anche le funzioni della Costituente, con maggior ragione in quanto essa è chiamata a dare alla nazione la legge fondamentale della sua vita politica, giuridica, sociale. D'altronde, il compito della Costituente è limitato alla formazione del nuovo Statuto, mentre, finchè durano i lavori dell'Assemblea, è pur necessario che lo Stato viva e agisca. In tali condizioni il principio della preminenza della volontà popolare su quella delle assemblee elettive e quello della aderenza costante ad essa dell'attività legislativa e dell'azione di governo richiede che il popolo sia chiamato a pronunciarsi sul quesito se e in quale modo la Costituente debba esercitare anche la funzione legislativa ordinaria: il quale presuppone, nel tempo e nella logica costituzionale, il potere costituente; quindi, perchè il *prius* sostituisca il *posterius* nella manifestazione della volontà nazionale, occorre evidentemente un mandato preventivo del popolo.

Dal canto suo, L. Piccardi (*L'Indipendente*, 25 nov. 1945) scrive che sebbene il dilemma *referendum* o Costituente dovrebbe essere da tempo superato, tuttavia di tratto in tratto esso riaffiora.

Varie sono le ragioni che sconsigliano il *referendum* sulla questione istituzionale: ma il concetto del *referendum* come sola forma democratica di consultazione popolare può essere definitivamente superato solo individuandone le origini e chiarendone lo equivoco su cui si basa. Le proposte di *referendum* vengono o da alcuni partiti che non hanno ancora preso posizione sul problema istituzionale o da coloro che si fanno interpetri e difensori della massa non inquadrata nei partiti. In ambedue i casi si ha una erronea valutazione della funzione dei partiti i quali devono porre a se stessi ed all'opinione pubblica i problemi fondamentali della vita politica del Paese, propugnandone le soluzioni più conformi alle loro premesse ideologiche e operando al tempo stesso per fare accogliere quelle soluzioni dal Paese e dagli organi rappresentativi. I partiti quindi che non prendono, nel loro seno, posizione sul problema istituzionale, tradiscono la loro missione. Alla massa degli elettori poi, bisogna dire che i partiti, risolvendo nel loro interno il problema istituzionale e presentandone al Paese la soluzione, non compiono un atto di sopraffazione ai danni della massa, ma adempiono alla loro funzione naturale. Quanto poi alla proposta di abbinare le elezioni alla Costituente ed il *referendum* sulla questione istituzionale, bisogna osservare che non sarebbe lecito consentire agli elettori di dare il loro voto per un partito e per gli uomini che lo rappresentano e contemporaneamente sconfessare quel partito e quegli uomini su uno dei punti fondamentali del loro programma politico. Tanto più che i partiti in Italia sono tanti e possono assicurare una scelta sufficiente; chi è d'avviso contrario può crearne dei nuovi.

DECENTRAMENTO E AUTONOMIA

Domenica (18-11-1945) pubblica un progetto per la concessione dell'autonomia regionale della Sicilia, redatto dal « Movimento per l'Autonomia della Sicilia ». Il progetto, composto da 48 articoli, prevede l'erezione della Sicilia in « Regione autonoma ». Alla regione è riconosciuta la personalità giuridica. Essa è retta dal Consiglio regionale, organo legislativo composto da 90 consiglieri eletti a suffragio universale diretto e segreto, con rispetto delle minoranze, per la durata di 4 anni, dal Presidente regionale e dalla Giunta regionale, che insieme costituiscono il governo della Regione. Il Presidente è eletto dal Consiglio regionale nella sua prima seduta tra i propri membri; egli, che ha la rappresentanza della regione ha diritto di partecipare alle sedute del Consiglio dei Ministri con voto consultivo.

La Giunta regionale è composta di assessori nominati dal Presidente regionale e da lui preposti a ciascun dipartimento dell'amministrazione. La Giunta delibera sulle questioni di ordine pubblico e di alta amministrazione concernenti la regione. Spetta alla competenza della Regione disciplinare la materia dei lavori pubblici, della agricoltura, acqua, miniere, igiene, beneficenza, Enti locali, antichità e valori artistici, industria, commercio, polizia e sicurezza pubblica, istituzioni e ogni altra materia specificatamente ad essa attribuita. Entro i limiti della legislazione di principio e di indirizzo generale dello Stato è poi di competenza della Regione la legislazione e l'esecuzione in materia di credito, assicurazioni, comunicazioni, stampa e organizzazione giudiziaria.

L'ordinamento giudiziario della regione è stabilito con leggi dello Stato; la creazione dei nuovi uffici giudiziari e la modifica delle circoscrizioni giudiziarie sono però stabilite con provvedimento del Consiglio regionale. Al Consiglio regionale spetta il diritto di imporre o riscuotere imposte, tasse, contributi sulla ricchezza, sulla produzione sull'attività commerciale, nonchè di stabilire i monopoli. Una Commissione finanziaria mista, nominata pariteticamente dal Governo dello Stato e da quello della Regione determinerà il contributo dovuto dalla regione allo Stato per la spesa dei servizi generali di competenza di questo ultimo. In caso di contrasto deciderà l'Alta Corte costituzionale, la quale deciderà pure sulla costituzionalità delle leggi e dei regolamenti della Regione nonchè su quelle dello Stato rispetto allo Statuto regionale, ai fini della loro efficacia nella Regione. Lo Statuto potrà essere riformato a iniziativa del Consiglio regionale con la maggioranza di 3/4 dei suoi membri e con le forme e le garanzie richieste per la riforma della Costituzione dello Stato.

A proposito delle autonomie regionali, Passerin d'Entreves (*La Città Libera*, 15-11-1945) scrive che l'avversione ad esse deriva da una concezione dello Stato a cui la dottrina liberale è stata ed è tuttora, per molti, strettamente legata, concezione che si compendia in una diade: da un lato lo Stato, dall'altra il cittadino, con l'esclusione di ogni terzo termine. Le recenti e dolorose esperienze dovrebbero però screditare per sempre il mito dello Stato unitario e sovrano e condurre all'affermazione della necessità della esistenza nello Stato di quei *corps intermédiaires* in cui, già nel '700 e nell'800 fu additata l'integrazione della libertà e la garanzia contro l'onnipotenza statale. Non si può certo negare che la concessione dell'autonomia a determinate regioni costituisca un atto rivoluzionario; ma il problema non riguarda la natura dell'atto, bensì la sua necessità, alla cui affermazione si dovrebbe giungere muovendo dalla constatazione del completo fallimento dell'esperimento dello Stato rigidamente accentrato.

Se poi in particolare si passa a considerare la recente concessione dell'autonomia alla Valle d'Aosta, va notato che ivi il sentimento autonomista non è stato artificialmente determinato ma al contrario deriva dal carattere stesso dei valdostani, educati all'autogoverno sia da condizioni geografiche sia dal ricordo di cultura, libertà ed indipendenza, difeso da secoli contro l'accentramento dei Savoia. Si deve inoltre notare che, concedendo l'autonomia alla Val d'Aosta, si trattava di trovare un nuovo vincolo d'adesione alla madre-patria, dato che i vincoli un tempo esistenti (forte sentimento dinastico, senso di solidarietà e del dovere civico) si erano fortemente allentati, tanto da far

persino prospettare il distacco dall'Italia di un territorio che sempre le era appartenuto.

SISTEMI ELETTORALI

Secondo G. Salvernini, (*Il Ponte*, novembre 1945), ogni elezione nazionale deve rispondere a due esigenze: 1) dare al Paese una maggioranza che governi; 2) permettere a tutte le correnti politiche esistenti di far sentire la loro voce nella rappresentanza nazionale. Il collegio uninominale, specie se temperato dal ballottaggio, risponde alla prima ma lascia insoddisfatta la seconda, in quanto non c'è proporzione tra il numero dei seggi che con esso la maggioranza e la minoranza conquistano, ed il numero dei voti riportati da ciascuna di esse. Quanto alla proporzionale, essa presenta il funesto svantaggio di impedire, qualora esistano più di due partiti, il formarsi di una maggioranza che possa governare e di rendere impossibile, data la necessaria asprezza della lotta elettorale, quelle coalizioni che, ad elezioni avvenute, si rendono necessarie se si deve formare un governo. L'unico sistema che rispetti le due esigenze di ogni elezione è quindi la proporzionale con il premio di maggioranza, con la quale il partito che ottiene il maggior numero dei voti, pur non raggiungendo la maggioranza, conquista lo stesso la maggioranza dei seggi, per esempio i due terzi. Questo sistema presenta il vantaggio di indurre i partiti affini a coalizzarsi (e quindi impone una precisazione dei rispettivi programmi) per mettere insieme quel numero di voti necessario a conquistare i due terzi dei seggi; si avrà così una maggioranza, mentre, nello stesso tempo, tutte le minoranze saranno rappresentate solo che riescano a raggiungere qualche quoziente in una delle circoscrizioni.

Retrospettiva

VOTO OBBLIGATORIO

Sembra aderente al fine di obbiettiva informazione proprio di questo Bollittino, dare notizia non solo di quanto viene pubblicato da giornali e riviste compresi nell'intervallo tra l'uno e l'altro numero, ma anche di quanto è stato pubblicato prima. Una rassegna retrospettiva, quindi, quanto possibile organica. La rassegna è soltanto indicativa ed è fatta specialmente per i lettori lontani dai centri di informazione politica.

E' indubbio che non tutti coloro che hanno diritto al voto — nota *G. Artom* (*Domenica*, 10-6-1945) — andranno alle urne; per far sì che tutti gli elettori votino, unico mezzo è trasformare il diritto di voto in dovere di voto. Un dovere dello stesso genere di quello che hanno tutti i cittadini di una certa età di presentarsi alle armi. Sanzioni di carattere fiscale potrebbero venire prese contro l'inadempienza a questo obbligo e l'ammenda potrebbe essere proporzionale alle imposte pagate o, comunque, alle entrate. Tutti i partiti dovrebbero concordare su una proposta di tale genere: quelli di massa, in quanto vedrebbero la possibilità di estendere quell'azione di attrazione che la massa appunto esercita; gli altri, in quanto i loro diversi programmi potrebbero offrire agli incerti, ai restii, agli apolitici per natura, la possibilità di operare una scelta rispondente alle loro esigenze.

Riferendosi all'ordine del giorno approvato dal Consiglio Nazionale della Democrazia Cristiana il 4 agosto 1945, che «esprime la convinzione che al diritto di voto corrisponda il dovere del cittadino di votare, impegnando la propria responsabilità nelle decisioni che il Paese dovrà democraticamene assumere» ed a tal fine «invita il partito e i suoi uomini al Governo a farsi promotori di un progetto di legge per l'obbligatorietà del voto», *G. Andreotti* (*Il Popolo*, 14-8-1945) afferma che non è difficile presumere che oggi, il nostro Paese, stanco, disorientato e privo, per lo più, di esperienza personale dell'esercizio del voto, assolverà, in misura ancor minore che nel passato, alla funzione elettorale; è necessario quindi che questo assenteismo, contro cui si deve invocare una maggiore educazione politica, trovi una condanna in una legge dello Stato che istituisca il voto obbligatorio. L'obbligatorietà del voto non contrasta con i principi di libertà; si tratta solo di stimolare tutte le forze sociali anche latenti a portare un sano contributo all'esito della votazione.

Dello stesso parere sono *F. B.* e *A. Piccioni*. Il primo (*Compagno*, 18 agosto 1945) ritiene che lo scopo principale che s'intende perseguire con la sanzione dell'obbligatorietà del voto non è l'educazione del cittadino alla cosa pubblica, che rappresenta la mèta mediata; mèta immediata è invece ottenere dai risultati della votazione una rappresentanza che risponda effettivamente alle tendenze del Paese. Inoltre, il voto obbligatorio è condizione indispensabile alla buona riuscita pratica del sistema proporzionale. Per il secondo (*Il Popolo*, 30 agosto 1945) le sottili distinzioni sulla natura giuridica dell'esercizio del voto e le varie deduzioni che se ne traggono sfiorano appena il problema dell'obbligatorietà del voto nella sua essenzialità e attualità politica, la quale è, invece, apertamente attaccata quando si sostiene che, con essa, si introdurrebbe un principio antiliberale e antidemocratico: sarebbe un principio antiliberale, in quanto si verrebbe a privare il cittadino della libertà di astenersi dal voto; ma l'obbiezione non regge, perchè l'obbligatorietà del voto approfondisce e rende concreta la libertà del cittadino; sarebbe poi un principio antidemocratico perchè falserebbe la libera espressione della volontà popolare; ma è invece psicologicamente più esatto ritenere che, introdotto il voto obbligatorio, l'elettore si sentirà indotto a riflettere e a giudicare prima di votare, avviandosi così ad una più intima aderenza coi motivi che caratterizzano la vita pubblica. Se è vero, come tutti affermano, che il voto non solo è un diritto, ma anche un dovere, bisogna sancirlo anche come obbligo legale, stabilendo forme di sanzione a carattere prevalentemente morale e civico.

Le misure costrittive della libertà — nota *G. Delta* (*Italia Nuova*, 13-9-1945) — non sono giudicabili astrattamente e genericamente, ma singolarmente e in concreto, in base alla loro idoneità a raggiungere il fine di «liberazione» che esse si propongono, e in relazione al sistema del quale sono parte. L'introduzione del voto obbligatorio è una misura duplicemente liberale: in quanto, da un lato, contribuisce a sanare l'indifferenza alla vita politica, dall'altro, riesce a contenere la pressione dei cittadini organizzati nei partiti di massa che dispongono di mezzi coercitivi per obbligare i propri iscritti a votare e a votare in un certo senso. Naturalmente, la capacità del voto obbligatorio a sviluppare la sua efficacia educativa e politica in senso liberale, non è del tutto intrinseca, ma deriva in gran parte dal generale sistema politico in cui si vota; perchè il voto obbligatorio potrebbe trasformarsi anche in strumento di grave sopraffazione se fosse introdotto in un sistema illiberale.

Per *L. Morelli* (*Città Libera*, 25-10-1945) le obbiezioni proposte contro il voto obbligatorio, come rimedio di fronte all'astensionismo, cadono se si considera, dal punto di vista giuridico, che l'esercizio del voto è una funzione di pubblico interesse; dal punto di vista politico, che è interesse della democrazia che il maggiore numero possibile di cittadini partecipi alla vita pubblica, e dal punto di vista tecnico, che anche le sanzioni più lievi sono sufficienti, in quanto occorre che esse abbiano valore di stimolo più che di sanzione vera e propria. Per uno spirito liberale, che potrebbe essere riluttante a sancire un obbligo di tal genere, deve essere chiaro che non si sancisce l'obbligo di votare, bensì quello di presentarsi alle urne. In sostanza, si richiede al cittadino solo un momento di riflessione. In ogni modo non vi può essere dubbio oggi di introdurre il voto obbligatorio per le elezioni per la Costituente, ove si tratta di votare per una rappresentanza che dovrà decidere della fisionomia dello Stato, della garanzia delle pubbliche e private libertà e quindi della vita delle future generazioni; un profondo consenso alle decisioni che l'Assemblea adotterà deve perciò essere assicurato: non presentarsi alle urne è disertare.

Contro il voto obbligatorio si sono pronunciati, tra gli altri, *A. C. Jemolo*, *A. Corona*, *A. Vincenti*, *C. Persico*.

Per *A. C. Jemolo* (*Meridiano*, 15-5-1945) la campagna per il voto obbligatorio ha un obbiettivo ben più immediato di quello della educazione politica della massa: l'obbiettivo di assicurare ai moderati il suffragio di molti elettori che senza il voto obbligatorio si asterrebbero dalle urne; ma una vittoria conquistata con tali mezzi dai partiti di destra racchiuderebbe il pericolo della rivoluzione, che è tanto più grave, quanto più aumenta la sproporzione tra maggioranza numerica e maggioranza di energie, che mai coincidono. Opporre alle maggioranze di energie, che ormai hanno acquistato coscienza di sè, il gruppo amorfo di elettori che andranno alle urne solo sotto la minaccia dell'ammenda, è pura follia. E' vero che la base della democrazia è la sottomissione degli sconfitti alla risposta delle urne, ma questa «regola del gioco» è una finzione che contrasta alla legge naturale, per

la quale deve prevalere l'energia più intensa, anche se generata da fattori in minor numero di quelle da cui è generata l'energia più debole. Occorre che tutte le finzioni non contrastino troppo con la realtà. Le istituzioni democratiche reggono quindi solo a condizione che il Paese «legale» non sia troppo difforme dal Paese «reale»: intendendo per paese «reale» quello in cui ogni cittadino conta per le sue convinzioni, per la sua energia, per il suo sacrificio. Perciò la maggioranza ottenuta dalle destre col voto obbligatorio sarebbe illusoria: illusione che aprirebbe la via alle rivendiche dei diritti del paese reale sul paese legale, rivendiche che si chiamano rivoluzione.

A. Corona (*Avanti!*, 14-8-1945) afferma che se è vero che l'astensionismo rappresenta un grave sintomo di immaturità politica, si può dubitare che il mezzo migliore per combatterlo sia il ricorso alla coercizione. D'altronde, oltre alle difficoltà di attuazione pratica, dal punto di vista giuridico non è possibile pretendere che l'esercizio del diritto di voto venga assoggettato a coercizione. L'amore per la democrazia non si instaura con la minaccia di sanzioni. Ma la sostanza del problema non è qui, è nello scopo che si vuole raggiungere. Il fine che i cattolici si prefiggono con l'introduzione del voto obbligatorio è di evitare una vittoria elettorale delle sinistre, oggi che non si può più contare sull'allargamento del suffragio, che avrebbe portato alle urne una massa apatica, riluttante alle novità e quindi votante per i moderati, mentre, d'altra parte, il voto alle donne non offre al riguardo sufficienti garanzie.

In linea teorica, non si può assolutamente paragonare l'obbligo del voto all'obbligo di prestare il servizio militare e di pagare le imposte, scrive *G. Persico* (*Indipendente*, 4-10-1945) chè anzi l'astensionismo dalle urne invece di un atto di agnosticismo può rappresentare un atto di completa sfiducia verso un dato regime. In pratica poi, vi è impossibilità di applicare sanzioni contro gli astensionisti. Basti a tal proposito pensare all'immenso lavoro che paralizzerebbe per anni interi tutte le preture.

Polemizzando con G. Persico, *E. Momigliano* (*Indipendente*, 12 ottobre 1945), afferma che non sempre l'astensione ha un valore politico; l'argomento non vale quindi a distruggere la tesi favorevole al voto obbligatorio. Unico argomento veramente discutibile contro l'obbligatorietà del voto è la possibilità delle sanzioni; ma col decreto penale si potrebbero risolvere moltissimi di questi processi e l'opposizione al decreto, per la spesa che importa, sarebbe limitata a ben pochi casi. E' vero che con la sanzione della multa non si riuscirebbe a far votare la totalità degli elettori, ma la percentuale dei votanti salirebbe in modo impressionante e gli astensionisti darebbero almeno, allo Stato, il vantaggio di un contributo fiscale non trascurabile.

GARANZIE DELLA COSTITUZIONE

Mentre è puerile l'idea che le libertà possano essere poste al sicuro solo attraverso gli articoli di una costituzione — scrive *A. C. Jemolo* (*Meridiano*, 15-5-1945) — è d'altra parte ingiustificato uno scetticismo sulla difesa di esse tramite congegni costituzionali.

Perchè esistano queste garanzie è necessaria una costituzione rigida, una costituzione cioè che possa essere derogata non da una legge ordinaria ma attraverso una sua riforma, o sancita da *referendum*, o approvata da una apposita Assemblea Costituente, o almeno da una determinata maggioranza parlamentare.

La legge o l'atto non conforme alla costituzione dovranno essere dichiarati inefficaci, secondo i sistemi, o da un qualsiasi giudice o da un apposito giudice costituzionale.

Quali libertà dovrebbero venire poste particolarmente sotto la tutela della Carta Costituzionale? Oltre a quelle classiche (religione, associazione, riunione, stampa, insegnamento, emigrazione) ed a quelle economiche (negazione della «libertà di morir di fame») altre ve ne sono non meno indispensabili.

Così ad esempio dovrebbe vietarsi: ogni clausola legislativa che non ammetta, contro un determinato provvedimento, ricorso in via giudiziaria o amministrativa, ogni arbitrio della P. A. nell'ammissione dei cittadini alle cariche civili e militari, la coincidenza della pubblicazione e dell'entrata in vigore della legge, le ordinanze di urgenza per sostenere l'esecuzione di sentenze civili. Pure costituzionalmente dovrebbe essere sancito l'obbligo dell'Amministrazione di motivare i suoi provvedimenti, e la responsabilità del funzionario.

Certamente la costituzione non può essere immodificabile, afferma *G. Rohersen* (*Commento*, 16 giugno 1945) ma fin quando con i procedimenti previsti essa non è modificata deve essere rispettata e difesa da attentati non solo da parte dei singoli o del Governo, ma anche da parte del legislatore ordinario. Occorre perciò subordinare il legislatore ordinario ed i suoi atti al legislatore costituzionale istaurando il principio della costituzionalità delle leggi.

Ma come va organizzato e chi deve esercitare un controllo in tal campo? Sotto il primo punto è logico che il controllo debba essere successivo e repressivo e non preventivo, così come del resto avviene anche per gli atti amministrativi che solo in via eccezionale sono soggetti a controllo preventivo.

Quanto al secondo punto, mentre alcuni stati che ammettono il controllo lo deferiscono ad un apposito organo speciale (Corte Costituzionale) altri lo lasciano ai normali organi giurisdizionali, al più concentrandolo in uno solo di essi, come era in Romania, ove era affidato alla Corte di Cassazione. Sembra però preferibile il primo sistema, in quanto con il secondo, il controllo, se affidato ai giudici ordinari potrebbe dar luogo, in una materia così importante, ad una disparità di giudicati e non fornirebbe le necessarie garanzie di competenza tecnica, di indipendenza e di imparzialità mentre se affidato ad un supremo organo giurisdizionale, da un lato potrebbe intaccare il principio della divisione dei poteri, dall'altro non assicurerebbe nei giudici una particolare ed elevata sensibilità non solo giuridica ma anche politica, come sarebbe invece assicurata da un tribunale misto.

Secondo *M. La Torre* (*Mercurio*, settembre 1945) un giudice che controlli che l'attività degli organi costituzionali si svolga secondo giustizia è necessario sia nel regime parlamentare che in quello presidenziale.

Ogni forma di governo presenta degli inconvenienti, quindi anche la forma parlamentare, fondata sul libero gioco dei partiti e nella quale il Capo dello Stato, il Governo e le Camere si controllano vicendevolmente. Tra gli inconvenienti che questo regime presenta vanno notati la labilità dei Ministeri, sempre soggetti agli «assalti alla diligenza» e quindi la loro impotenza, e la continua tensione dello spirito pubblico. Di fronte a questo stato di cose non sembra dubbia la necessità di istituire al di sopra degli organi in lizza — Capo dello Stato, Governo, Camere — un potere moderatore, un giudice. Esso del resto esiste in molti paesi del mondo con poteri più o meno estesi, come in Brasile, U.R.S.S., Svizzera, Uraguay, Stati Uniti.

L'intervento di un'Alta Corte costituzionale sarebbe preziosa in una serie cospicua di controversie o situazioni, come nelle questioni sulla costituzionalità delle leggi, nelle revisioni costituzionali (che per evitare innovazioni lesive degli essenziali principi di libertà e di giustizia sociale dovrebbero essere assoggettate al suo nulla osta o almeno al suo voto sospensivo), in caso di provvedimenti e di situazioni di *eccezione* (scioglimento delle Camere, decretazione dello stato d'assedio, destituzione o licenziamento di membri del governo che godano la fiducia delle Camere e non quella del Capo dello Stato, rifiuto di sanzione da parte del Capo dello Stato ad uno schema di legge approvato dalle Camere), ed in caso di conflitti tra organi costituzionali.

A chi obbiettasse che in presenza di una Corte con tanti e tali poteri non si potrebbe più parlare di governo di popolo, ma si dovrebbe parlare di governo di giudici, va, da una parte, osservato che quando i rappresentanti del popolo non sono solidali tra loro al di sopra della meccanica applicazione del principio democratico deve valere il temperamento rappresentato dall'esistenza di un potere moderatore, dall'altra che l'Alta Corte sarebbe l'espressione della parte più eletta del popolo e non di una casta e di un gruppo, mentre una grande garanzia sarebbe offerta dal fatto che i suoi componenti, scelti tra gli alti magistrati dell'ordine giudiziario od amministrativo, tra docenti universitari, tra presidenti delle amministrazioni regionali e provinciali, tra i rappresentanti delle associazioni sindacali, dovrebbero essere al di sopra della politica.

Chi poi obbiettasse che, con tale istituzione, si girerebbero più che eliminare, i problemi della vita pubblica odierna e che quindi converrebbe mutare il sistema parlamentare in quello presidenziale, deve riflettere che in questo regime i conflitti tra i poteri costituzionali sono forse anche più facili che in quello parlamentare e che quindi esso presuppone più che ogni altro, l'esistenza di una Corte costituzionale.

Si può quindi agevolmente concludere che ormai non è concepibile un ordinamento democratico senza l'esistenza di un'Alta Corte costituzionale

(segue da pagina 7)

zione, un candidato pone la sua candidatura in più d'una circoscrizione o su più d'una lista, non potrà essere validamente eletto in nessuna circoscrizione.

Art. 7. — Gli elettori non possono votare che per una lista completa, nè possono cancellare o aggiungere un nome o modificare l'ordine di presentazione dei candidati.

La scheda non conforme a queste prescrizioni è nulla.

Art. 8. — I risultati dello scrutinio verranno pubblicati in ogni comune subito dopo il termine delle operazioni di spoglio. Il processo verbale sarà immediatamente trasmesso alla commissione di scrutinio prevista dal seguente art. 9.

Art. 9. — In ogni capoluogo di dipartimento ed inoltre, quando un dipartimento viene diviso in due o più circoscrizioni, nelle città a tale scopo designate dal Prefetto, sarà istituita una commissione di scrutinio composta dal Presidente del Tribunale Civile, presidente, da due giudici del Tribunale Civile, designati dal Primo Presidente della Corte d'Appello, e da due Consiglieri generali designati dal Prefetto. In caso di impedimento del Presidente del Tribunale Civile, esso è sostituito da un magistrato del tribunale civile stesso, designato dal Primo Presidente della Corte d'Appello.

Un rappresentante designato per ognuna delle liste potrà assistere alle operazioni della commissione di scrutinio.

Non appena raccolti i risultati di tutti i comuni, la commissione di scrutinio procede alla proclamazione dei candidati eletti.

Art. 10. — Ad ogni lista verranno attribuiti tanti seggi, quante volte il quoziente elettorale è contenuto nel numero dei voti da essa raccolto.

Il quoziente elettorale è uguale al numero totale dei suffragi validamente espressi nella circoscrizione, diviso per il numero dei seggi da coprire.

Art. 11. — Se tutti i seggi non avranno potuto essere coperti applicando le disposizioni dell'art. 9, i seggi ancora disponibili saranno conferiti sulla base della media prevalente.

A tale scopo, il numero dei voti ottenuto da ogni singola lista sarà diviso per il numero, più uno, dei seggi già attribuiti alla lista. Le diverse liste saranno classificate secondo l'ordine decrescente delle medie ottenute. Il primo seggio non coperto sarà attribuito alla lista che avrà la media più alta.

In modo analogo si procederà per ogni seggio ancora disponibile, fino all'ultimo.

Art. 12. — Se due liste hanno la stessa media e non vi è più che un solo seggio disponibile dopo l'applicazione dell'articolo precedente, tale seggio sarà attribuito alla lista che avrà raccolto il maggior numero di voti.

Se le due liste in questione hanno raccolto lo stesso numero di voti, il seggio sarà attribuito al più anziano dei candidati eleggibili, a norma delle disposizioni dell'art. 11.

Art. 13. — I candidati appartenenti a liste cui saranno stati conferiti i seggi in seguito all'applicazione degli articoli 9 e 11, saranno proclamati eletti nell'ordine di presentazione di cui alla dichiarazione prescritta dall'art. 5.

Art. 14. — Le modalità di applicazione della presente ordinanza nell'Algeria saranno emanate con decreto del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per l'Interno.

Il numero dei seggi assegnati al collegio elettorale dei cittadini nei singoli dipartimenti sarà fissato conformemente alle disposizioni dell'art. 2 della presente ordinanza.

Il numero totale dei seggi assegnati al collegio elettorale dei musulmani non cittadini, sarà uguale, per tutta l'Algeria, al numero totale dei seggi assegnati al collegio elettorale dei cittadini. Esso sarà ripartito fra i tre dipartimenti in relazione agli elettori musulmani non cittadini ivi iscritti.

I cittadini francesi e i musulmani non cittadini francesi, potranno presentare la loro candidatura indifferentemente nell'uno o nell'altro collegio. Nel caso che un musulmano non cittadino sia eletto, acquisterà di diritto la cittadinanza francese, a titolo personale, alle condizioni previste dall'ordinanza del 7 marzo 1944 relativa allo statuto dei francesi musulmani d'Algeria.

Art. 15. — La presente ordinanza sarà pubblicata nel Giornale Ufficiale della Repubblica Francese ed avrà forza di legge.

Rassegna dei libri

Giambattista RIZZO — *La Repubblica Presidenziale* — (Edizioni Italiane - Roma, 1944).

Questo vasto lavoro del Rizzo ha già attirato l'attenzione di molti studiosi della materia costituzionale. E' certamente un'opera molto importante, per la cura con cui è stata condotta e per l'ampiezza e profondità dell'analisi. Il Rizzo esamina la formazione storica della Repubblica presidenziale nordamericana, che costituisce l'archetipo di questa figura costituzionale, e mostra come la Repubblica presidenziale è sorta per uno spontaneo confluire di istanze democratiche e liberali.

Da questa analisi deduce l'autore che la Repubblica presidenziale è una forma di governo che si può verificare soltanto in uno Stato liberale e democratico. Infatti tale Stato è caratterizzato dal fatto di essere uno Stato di partito, in cui cioè il partito che ha la maggioranza detiene il potere, ma è vincolato nella sua azione da una serie di norme che gli impongono il rispetto delle minoranze, e la cessione del potere qualora la maggioranza si sposti a favore di un partito avversario. Nella Repubblica presidenziale vi è un capo popolare, il Presidente, che è contemporaneamente capo dello Stato, capo del governo e capo del partito dominante. Questo porta, di conseguenza, che vi è unità di indirizzo politico e di sentire politico tra la maggioranza del popolo, espressa nel partito dominante, il congresso e il governo. L'esistenza di questo nesso intimo tra popolo, partito, governo e Presidente spiega come il Presidente, pur avendo poteri formalmente assai grandi (egli non dipende dall'Assemblea legislativa, i Ministri sono responsabili solo dinanzi a lui, ecc.), tuttavia non si trasforma mai in un dittatore; vi è un vincolo sostanziale alla sua azione che deriva dal comune modo di vedere che passa dal popolo al partito al governo per finire in lui.

Questo elemento di intima unione differenzia altresì la Repubblica presidenziale da altre forme costituzionali, quali il governo costituzionale puro, il governo del primo Ministro, e quelle forme di governo in cui formalmente vi è un Presidente che ha poteri analoghi a quelli del Presidente nordamericano, ma in cui sostanzialmente manca la caratteristica dell'essere il Presidente un capo popolare.

Carlo PETROCCHI — *Il problema della burocrazia* — (Migliaresi - Roma, 1944).

L'argomento del libro è un po' più vasto di quello che significhi il titolo, in quanto sono in esso trattati alcuni problemi che investono l'organizzazione dei servizi amministrativi, e in particolare i controlli. L'autore porta la sua esperienza di consumato amministratore in questo breve libro, che è infatti tutto intessuto di ricordi personali e di esempi tratti dalla vita vissuta: il che ne costituisce un lato di piacevole lettura.

Ritiene l'autore che la burocrazia pubblica, per sua natura, è sempre lenta e pesante: è tuttavia possibile attenuare questi svantaggi con i seguenti rimedi:

a) scelta e selezione degli impiegati — concorsi annuali seguiti da un periodo di prova — ripartizione degli impiegati operata dai capi servizio riuniti in consiglio di amministrazione — possibilità di trasferire l'impiegato da uffici esecutivi a corpi consultivi e viceversa;

b) migliore trattamento economico degli impiegati — distribuzione di premi secondo le capacità, fatta dai capi servizio;

c) carriera — sostituzione dei ruoli chiusi con ruoli aperti — diminuzione del numero dei funzionari;

d) decentramento: cauto decentramento amministrativo regionale — largo decentramento burocratico — cauto decentramento istituzionale;

e) coordinamento: corpi consultivi tra amministrazioni simili — consulta di coordinamento legislativo presso la Presidenza del Consiglio — consiglio di amministrazione interno per ogni branca di amministrazione, con un segretario generale permanente — comunicazione in copia dei provvedimenti più importanti ai capi servizio di una stessa amministrazione;

f) controlli: istituzione di corpi consultivi tecnici e giuridici per determinati dicasteri — abolizione degli ispettori — trasporto delle ragionerie centrali presso i Ministeri con elevazione del ragioniere capo al IV grado — riduzione del controllo contabile alla sua vera natura — estensione e potenziamento del controllo della Corte dei Conti — coordinamento tra i vari controlli.

LIBRI PER LA COSTITUENTE

Di imminente pubblicazione a cura del Ministero per la Costituente:

La Costituzione francese del 1875 a cura di A. SAITTA — La costituzione estone a cura di F. AGRO' — Il sistema elettorale della Cecoslovacchia a cura di C. MORTATI — La costituzione irlandese a cura di P. BISCARETTI di RUFFIA.

VOTI - PROPOSTE - OPINIONI

La Regione

La Deputazione Provinciale di Firenze nella sua riunione del 12 luglio c. a. concludendo un'ampia discussione sulla Regione, ha approvato il seguente ordine del giorno:

« Considerata la necessità di risolvere al più presto, in sede di Costituente, l'attuale struttura accentrata dello Stato italiano, e di far rifiorire una autonoma vita locale, in seno alla quale vengano risolti gran parte dei problemi della vita pubblica;

considerata, inoltre, la ineluttabilità che in Italia si sviluppi una nuova classe dirigente politica e l'opportunità che questa sorga e si formi nel tirocinio della vita locale, i cui problemi sono sempre amministrativi e politici insieme, prima di immettersi sul piano nazionale;

fa voti affinchè

1) il futuro Stato italiano sia articolato su di una larga autonomia regionale, basata sull'autogoverno; che i dirigenti della regione siano reclutati per mezzo del suffragio universale, diretto e segreto, ripudiando in tal modo il decentramento burocratico fascista e sostituendovi una larga autonomia, senza di cui una vera democrazia non può essere instaurata;

2) i confini degli enti regione siano delimitati di massima secondo il criterio storico che suddivide l'Italia nelle sue regioni, dando però il giusto peso per eventuali rettifiche, al criterio economico, qualora questo consigli l'unione di più regioni in un unico ente o il distacco o l'aggregazione di alcune provincie a regioni diverse da quelle a cui storicamente appartengono;

3) la provincia cessi di essere, com'è attualmente, un ente autarchico territoriale, per trasformarsi in un consorzio fra i Comuni che la compongono;

4) le funzioni del rappresentante statale nelle regioni siano limitate alle seguenti: collegamento fra organi centrali e organi locali; controllo di sola legittimità sui provvedimenti degli enti locali, al fine di evitare la possibilità che tali provvedimenti siano formulati in contrasto con le leggi vigenti; direzione della polizia criminale statale lasciando agli organi esecutivi della regione quella della polizia regionale;

5) le mansioni da riservare allo Stato siano sostanzialmente le seguenti: forze armate, rappresentanza all'estero, aviazione civile, ferrovie, poste e telecomunicazioni, finanza, polizia statale, potere normativo generale (inclusi i codici), amministrazione della giustizia, stato civile; insegnamento secondario e superiore; il resto sia lasciato all'autonomia regionale e comunale, le amministrazioni dei porti siano restituite alla loro normale e piena autonomia;

6) le mansioni delle regioni siano tutte quelle politiche non espressamente riservate allo Stato, ed in particolare:

a) una limitata funzione normativa, sia nel campo in cui l'ordinamento giuridico odierno prevede il ricorso agli usi locali, sia, e soprattutto, nel campo di una progressiva evoluzione autonomistica regionale del problema agrario e industriale, nell'indirizzo che sarà indicato, per le sue linee generali, dalla Costituente; in tal campo normativo sarà utilissimo iniziare l'uso di quell'efficace strumento di controllo democratico che è costituito dal « referendum », al quale dovrebbe farsi ricorso per l'approvazione e l'entrata in vigore di tutti i provvedimenti relativi alle modifiche sostanziali dei rapporti di proprietà terriera e industriale;

b) l'impianto e il mantenimento delle vie di comunicazione locale, colla istituzione di uffici propri e indipendenti dal potere centrale;

c) i servizi sanitari, igienici profilattici;

d) la gestione di tutte le scuole elementari e professionali;

e) la polizia regionale ed i servizi affini (vigili del fuoco);

7) gli organi della regione siano composti da un consiglio eletto dal popolo, da un organo esecutivo e da un presidente eletti nel seno del primo;

8) le entrate delle regioni siano costituite da sovrimposte; non si creino nuovi organi di accertamento, servendosi allo scopo di quelli statali o comunali già esistenti; si impediscano dazi regionali, che otterrebbero lo scopo di impoverire maggiormente le regioni già più povere e di innalzare barriere campanilistiche fra le regioni italiane; si provveda infine — e questo è il problema politico più importante — ad una equa redistribuzione di parte delle entrate statali a favore delle regioni, con criterio di favorire maggiormente quelle più povere, allo scopo di attuare un principio di giustizia distributiva, mercè il quale si impedirà il prevalere di egoismi e la sproporzione fra l'arricchimento di alcune regioni e la rovina economica di altre meno favorite dalla natura ».

Un sistema economico

Il sig. *Elpidio Piccoli* (Milano, via privata Valentino Pasini, 21) ha inviato alla Commissione Economica istituita presso il Ministero un suo studio dal titolo « *Epurazione dell'Economia e della Finanza - Razionalismo economico e collettivismo* » (pp. 135, edizione f. c.). Questa non essendo la sede per entrare nel merito dell'argomento, ci limitiamo ad un succinto compendio.

Per intraprendere l'opera di ricostruzione nazionale il Piccoli propone un « sistema » che prevede due fasi.

La prima fase dovrebbe consistere nel « censimento dei beni economici nazionali ».

Premesso che « in prima linea occorreranno provvedimenti severi e rapidi per la confisca dei beni di chi ha voluto la guerra e di chi della medesima ha tratto profitto » l'A. suggerisce che l'inventario delle attività patrimoniali della nazione (dello Stato, dei vari enti pubblici, delle aziende e dei privati) e delle passività (debito pubblico, segni monetari in circolazione) venga effettuato « procedendo alla valutazione prudenziale del tutto riportandola al valore della lira-oro quale era prima della guerra del 1914-18, cioè corrispondente ad un venticinquesimo della sterlina-oro, a un quinto del dollaro oro, al valore del franco svizzero, del franco francese oro, ecc. ».

La seconda fase avrebbe per scopo la istituzione di una anagrafe finanziaria e tributaria alla quale ognuno dovrebbe essere iscritto con unica residenza. Gli uffici postali, data la loro capillarità, sarebbero i più indicati per questa nuova organizzazione. Anche le banche, purchè prestino ingenti cauzioni a garanzia del loro operato e si sottopongano ad ogni controllo governativo, potrebbero avere dallo Stato l'incarico della formazione dell'anagrafe finanziaria cessando, in tal modo, di essere imprese private di credito per diventare organi controllati dallo Stato con funzione di semplice amministrazione.

Ogni ente pubblico e privato, ogni società, ogni cittadino, eletta la sua residenza finanziaria presso un ufficio postale o presso una banca avrebbero registrate tutte le operazioni di incasso e pagamento.

In base alle risultanze di cui al censimento della prima fase, sulla scheda di ognuno verrebbe anche iscritto il valore in lire oro degli immobili di proprietà il che permetterebbe di ottenere anticipazioni o crediti fino alla concorrenza del valore prudenzialmente accertato delle proprietà immobiliari. Da ciò la possibilità di disporre rapidamente di denaro anche per acquisti all'estero, fornendo, in garanzia di crediti o di merce ottenuti, iscrizioni ipotecarie sugli immobili nei conti bancari.

L'adozione del predetto « sistema » permetterebbe pure l'abolizione della imposta sul reddito e la istituzione di una imposta generale sullo scambio della ricchezza, sul godimento dei beni e sull'uso dei servizi.

La nuova imposta potrebbe essere automaticamente accertata ed incassata dalle banche e dagli uffici postali in funzione di anagrafe finanziaria purchè si osservassero le seguenti condizioni:

a) che ogni scambio di beni o prestazione di servizi siano valutati in denaro, cioè siano « fatturati » e pagati con denaro;

b) che sia vietato il « cambio di merce »;

c) che il denaro abbia la sua capacità di acquisto una sola volta, cioè non sia più « circolante » e la sua funzione di « pagamento » scada con la prima spendita.

Il « sistema » descritto dovrebbe, secondo l'A., permettere altresì la normalizzazione del regime salariale, la limitazione (ai fini di una maggiore giustizia sociale) delle eredità e delle donazioni, il miglioramento della tecnica degli scambi con l'estero.

Proposta di sistema elettorale

Il prof. Dionisio Jacurti (Roma, via Salaria 195) propone un nuovo sistema per le elezioni politiche.

« Il sistema che viene proposto (*leggi: la proporzionale*) è sostanzialmente quello da cui originò l'Assemblea che nel 1922 si lasciò dominare dal nuovo partito assolutista, oppressore di ogni

più naturale libertà. Il collegio uninominale è pur sempre quello che può garantire l'accesso alla rappresentanza nazionale da parte dei più idonei all'esercizio del mandato che l'eletto deve ritenere conferitogli da tutti gli altri elettori di tutto lo Stato. Ed è effettivamente anche suo interesse tutelare le aspirazioni delle minoranze quanto più gli sarà possibile, ottenendo così di allargare la base del suo sostanziale potere rappresentativo. Il voto di lista è poi certamente il più adatto a produrre una effettiva per quanto larvata limitazione alla libertà della funzione elettorale. L'elettore chiamato a dare il suo suffragio votando una lista preparata da altri elettori rappresentanti un partito, ossia un programma più o meno chiaro, quasi sempre malamente noto alla grande massa dei cittadini, e forse anche alla maggioranza degli iscritti al partito stesso, è costretto suo malgrado ad una elezione quasi mai interamente rispondente alle convinzioni più o meno esatte che si è potuto formare attraverso la non libera stampa e le affrettate e non sistematiche illustrazioni radiotrasmesse.

E' infine da porre bene in evidenza che il voto di pari valore per tutti, in una errata interpretazione del concetto di democrazia, viola il più sano sentimento di umana dignità e colpisce nel suo profondo significato la democrazia stessa, livellando i valori sociali proprio nel momento solenne nel quale i cittadini sono chiamati ad esprimere la loro volontà sulla fondamentale nuova costruzione dello Stato.

Ad evitare inconvenienti così gravi potrebbe disporsi:

1) Sono elettori tutti i cittadini di ambo i sessi che abbiano compiuto il 18 anno di età, non siano passibili di indegnità per delitti comuni contro la proprietà e la vita delle persone fisiche e morali, e siano applicati a lavori salariati o stipendiati, o in propria ditta, o in studi superiori a quelli delle scuole medie.

2) Agli effetti del valore del voto, tutta la classe elettorale è divisa in quattro categorie desunte dalla presunzione conseguente al titolo posseduto, e cioè: licenza elementare, licenza di scuola media inferiore, diploma di scuola media superiore, laurea in facoltà universitarie, con equiparazione dei titoli delle varie scuole speciali a seconda del numero degli anni di studio richiesti. Sono inoltre equiparati alla 4ª categoria i dirigenti tecnici e amministrativi di grandi stabilimenti industriali e commerciali che impieghino un personale superiore a 100 unità e i direttori di uffici generali dello Stato. Alla 3ª categoria sono equiparati i dirigenti di stabilimenti con personale superiore a 20 unità e i direttori di uffici provinciali dello Stato con personale superiore a 20 impiegati. Il voto avrà valore di 1 per la 1ª categoria, di 5 per la 2ª di 10 per la 3ª e di 20 per la 4ª.

3) La votazione avviene per scrutinio uninominale, senza limitazioni di eleggibili e senza precedente dichiarazione pubblica, in due convocazioni domenicali a distanza di quindici giorni una dall'altra. La votazione si esaurisce in prima convocazione con la proclamazione di chi abbia raggiunto un numero di voti maggiore della metà del numero dei voti di tutti gli altri elettori del collegio. In caso contrario, coloro che abbiano avuto un numero di voti superiore a 500 saranno proclamati candidati ufficiali per la votazione in 2ª convocazione. I candidati ufficiali dovranno essere almeno 5 e si procederà alla integrazione, ove occorra, con quelli che abbiano ottenuto il maggior numero di voti. I giorni intercedenti tra la 1ª e la 2ª convocazione saranno destinati a conferenze tenute dai soli candidati in due comizi per ciascuno in sala sufficientemente capace, aperta a tutti gli elettori, che le autorità comunali avranno obbligo di apprestare. I comizi dovranno essere annunciati con avvisi pubblici a spese del comune, e tenuti in ore in cui si possano presumere liberi gli elettori. In ogni modo sarà fatto obbligo ai datori di lavoro di lasciare liberi gli elettori perchè possano partecipare ai comizi. Le conferenze dovranno essere scritte, con facoltà all'oratore di commentarle ed illustrarle agli uditori, e dovranno essere poi depositate e conservate negli archivi del comune. Dovranno inoltre essere pubblicate almeno in riassunto da tutti i giornali della provincia. Il riassunto deve poter prendere non meno di una intera colonna del giornale e deve essere preparato dal suo autore. Chi rinuncia a parlare in pubblico è pure rinunciatario alla candidatura. Sarà eletto il candidato che in 2ª convocazione avrà raggiunto il maggior numero di voti.

4) L'elettorato è un dovere. Il voto perciò è obbligatorio.

Il metodo da adottarsi nelle elezioni europee in una lettera al « Times »

« Le elezioni che stanno per avere luogo nell'Europa orientale influenzeranno in modo notevole l'avvenire della pace e lo sviluppo delle democrazie parlamentari. I nostri capi partito di tutte le tendenze hanno dimostrato senza alcun equivoco l'importanza che attribuiscono alle garanzie necessarie perchè queste elezioni si svolgano in un'atmosfera di libertà e con eguali condizioni a favore di tutti i partiti non-fascisti. Il sistema di elezione adottato in ogni singolo paese avrà molto peso agli effetti del raggiungimento di questo obbiettivo.

Il Governo parlamentare ha avuto risultati oltremodo favorevoli nei paesi scandinavi, in Olanda, in Belgio e in Svizzera. E' bene osservare che in tutti questi Paesi il sistema elettorale è basato sulla rappresentanza proporzionale. Il Governo francese ha annunziato di volere adottare anch'esso questo metodo nelle prossime elezioni che decideranno sulla Costituzione futura della Francia. Nell'Europa orientale il pericolo dei metodi totalitari è serio e per conseguenza tanto maggiore è la necessità di tale base elettorale. Se le disposizioni della costituzione polacca del 1921 saranno eseguite, la Polonia seguirà anche ora questo metodo. Essa era in forza anche in Grecia prima del colpo di stato col quale Metaxas sospese le istituzioni parlamentari.

E' forse troppo sperare che tale metodo di elezione, che assicura la giustizia a tutte le opinioni minoritarie di qualche rilevanza, sarà adottato anche in Jugoslavia, in Rumania e in Bulgaria? — T. E. HARVEY ».

L'autonomia del Trentino

Un progetto preliminare di ordinamento autonomo della regione trentina, redatto dal Centro Studi del Comitato di Liberazione Nazionale di Trento è stato pubblicato per iniziativa del Comitato stesso e per essere sottoposto alla pubblica discussione.

Il progetto sarà portato alla Assemblea Costituente.

Entro l'unità politica dello Stato italiano — dice l'articolo primo del progetto — *il territorio delle provincie di Trento e Bolzano, del Mandamento di Cortina d'Ampezzo e dei Comuni di Val Vestico, in considerazione delle sue particolari condizioni geografiche, storiche e linguistiche, viene costituito in circoscrizione autonoma con capoluogo a Trento e con denominazione di Regione tridentina.*

La regione tridentina ha personalità giuridica ed alla stessa è trasferito il patrimonio delle provincie di Trento e Bolzano che vengono soppresse.

Organo legislativo della regione è il *Consiglio regionale*, composto di 50 membri elettivi dal cui seno vengono eletti un presidente ed un vice-presidente. Quest'ultimo deve appartenere ad un gruppo etnico diverso da quello del presidente.

Organo amministrativo della regione è la *Giunta*, composta di 7 membri, di cui 4 debbono appartenere al gruppo etnico italiano.

Per mezzo del Consiglio, la regione, con esempio del tutto nuovo in Italia, potrà far leggi in materie che particolarmente necessitano di provvedimenti ispirati dai bisogni regionali.

In tale categoria entra, fra l'altro, la disciplina giuridica della vita dei Comuni, lo sfruttamento delle acque pubbliche, l'istruzione agraria, le tasse e le imposte a favore della regione e dei comuni, gli istituti locali di pubblica beneficenza, l'istruzione elementare e il funzionamento del libro fondiario.

Dal seno del Consiglio è nominata una *Commissione giurisdizionale* con il compito di controllare, su ricorso di parte o anche di ufficio, le deliberazioni della Giunta.

Il punto più delicato dell'amministrazione della regione — e cioè il modo di risolvere i conflitti, facilmente prevedibili nei primi tempi, fra l'amministrazione statale e quella regionale — viene superato in modo del tutto nuovo: con l'ammettere, cioè, la esperibilità del ricorso al Consiglio di Stato (a differenza di quanto è stato fatto nel caso della Val d'Aosta, dove si è creata una commissione paritetica).

L'amministrazione statale, infatti, non può annullare le deliberazioni della Giunta regionale e della Commissione giurisdizionale, ma può soltanto sospenderne l'entrata in vigore ed adire entro un mese il Consiglio di Stato al quale spetterà la decisione.

Questo Bollettino non ha carattere ufficiale e pertanto non importa alcuna responsabilità del Governo.

Redattore resp. TERENZIO MARFORI

REDAZIONE E AMMINISTRAZIONE
presso il Ministero per la Costituente
ROMA - Via Panisperna, 89

Autorizzazione della R. Prefettura di Roma n. 5778/B-3-1237

Concessionaria esclusiva per la distribuzione:
S. A. Dies. Via Aurora, 31 - Roma.
U.E.S.I.S.A. - VIA IV NOVEMBRE, 149 - ROMA

BOLLETTINO

di informazione e documentazione del Ministero per la Costituente

Anno I - N. 3
Si pubblica ogni 10 giorni

Roma, 10 dicembre 1945

16 pagg. - L. 5
Spedizione in abbon. post.

IN QUESTO NUMERO:

Le Commissioni di studio Elettorale ed Economica

★ ★

La Costituzione d'Inghilterra

★ ★

Rappresentanza politica rappresentanza professionale

★ ★

CORRIERE D'INGHILTERRA || RASSEGNE LIBRI E STAMPA

VOTI - PROPOSTE - OPINIONI

NOTIZIARIO INTERNAZIONALE

Proclamazione della Repubblica Jugoslava

L'Assemblea Costituente Jugoslava, riunita a Belgrado, ha proclamato il 29 novembre notte la Repubblica. La Assemblea ha inoltre deciso di privare il Re Pietro e la dinastia dei Karageorgevich di tutte le prerogative reali. Ecco il testo dell'annuncio dato dalla radio di Belgrado:

« Seguendo la volontà liberamente espressa da tutti i popoli della Jugoslavia, l'Assemblea Costituente, riunita in sessione comune della Skupchina Federale e della Camera delle Nazionalità, decide in nome del popolo e in base alle decisioni legali prese in entrambe le Camere: 1) che la Jugoslavia democratica federale è proclamata Repubblica popolare col nome di Repubblica Federale Popolare della Jugoslavia. La Repubblica Federale Popolare della Jugoslavia è uno Stato Popolare unificato a forma repubblicana di governo, che costituisce una comunità di popoli uguali che hanno liberamente espresso la loro volontà di rimanere uniti nell'ambito della Jugoslavia; 2) che con queste decisioni la Monarchia è stata definitivamente abolita in Jugoslavia in nome dei popoli della Jugoslavia e che Pietro II Karageorgevich, insieme all'intera dinastia dei Karageorgevich, è privato di tutte le prerogative reali di cui godevano la sua persona e la dinastia dei Karageorgevich ».

Alla popolazione della Repubblica hanno assistito gli ambasciatori e i Ministri dell'U.R.S.S., della Francia, della Polonia, della Cecoslovacchia, della Bulgaria e dell'Albania. La B.B.C. ha augurato la più stretta cooperazione tra Jugoslavia e Gran Bretagna. Il Maresciallo Stalin ha indirizzato a Tito un telegramma di felicitazioni, e così pure ha fatto l'Assemblea Costituente Francese.

Il 1. novembre il Maresciallo Tito ha rassegnato all'Assemblea Costituente le dimissioni del suo Governo, ma l'Assemblea le ha respinte dando per acclamazione un voto di fiducia a Tito. Il 3 novembre il dott. Ivan Ribar è stato nominato Primo Presidente del Presidium dell'Assemblea Costituente per esercitare i diritti sovrani. In base ad un accordo intervenuto fra tutti i gruppi dell'Assemblea, faranno parte del Presidium il Maresciallo Tito, tutti i membri del Governo provvisorio e i Presidenti dei Parlamenti delle unità federali. Intanto, l'Assemblea Costituente ha gettato le basi della nuova Costituzione, in un documento programmatico che consta di 5 punti: 1) nella nuova Repubblica Federativa Jugoslava non vi saranno differenze di razza, di nazionalità e religione; tutti i popoli della Jugoslavia godranno di uguali diritti. - 2) gli uomini e le donne avranno eguale diritto al lavoro - 3) verrà adottata la legislazione penale sovietica - 4) i giornali, le riviste, la stampa in generale godrà della più ampia libertà; 5) la bandiera rimarrà quella in uso, con l'aggiunta della stella rossa in mezzo alla striscia bianca.

Inoltre l'Assemblea Costituente ha approvato alcune leggi che regolano i rapporti tra le Repubbliche Federate e il Governo centrale. In base a tali leggi, ogni Repubblica Federata ha una sua propria Costituzione, determinata dall'Assemblea di ogni Repubblica indipendentemente dalla Assemblea Costituente Jugoslava. La delimitazione delle frontiere fra le varie Repubbliche Federate verrà stabilita dalla Camera delle Nazionalità dell'Assemblea Costituente.

Elezioni in Albania

Domenica 2 dicembre si sono svolte in Albania le elezioni per l'Assemblea Costituente. Il Fronte democratico, il quale ha guidato l'Albania nella lotta contro i tedeschi e nella prima fase della ricostruzione del paese, si è presentato con una lista di 82 membri, in testa ai quali sono il Gen. Enver Hoxha e gli undici membri del suo gabinetto. 31 personalità politiche indipendenti hanno costituito una lista a parte. Dei 603.566 elettori il 92 per cento si è recato alle urne e dagli scrutini finali risulta che l'85 per cento dei voti sono gramma del Fronte comprende la tra andati alla lista del Fronte. Il prosformazione dell'Albania in una Repubblica, basata sui comitati di città e di villaggio; la riforma agraria, con la soppressione del latifondo e la creazione di cooperative agricole; la riforma industriale; la pianificazione della economia; l'integrità territoriale del paese; l'autonomia amministrativa e culturale per le minoranze straniere esistenti nel paese.

Il nuovo Cancelliere austriaco

In seguito ai risultati definitivi delle elezioni austriache, i due posti che ancora rimanevano da precisare, sono toccati uno al Partito del Popolo e l'altro al Partito Comunista; i deputati del Partito del Popolo sono quindi 85, 76 quelli socialisti e 4 i comunisti. Il Gabinetto presieduto da Renner ha presentato le sue dimissioni al Consiglio Politico (il Consiglio Politico è un organismo formato da un rappresentante per ognuno dei tre partiti maggiori, presieduto dallo stesso Renner). Il 4 dicembre il Consiglio Politico ha scelto quale nuovo Cancelliere *Leopoldo Figl*, già Ministro del Governo provvisorio austriaco e Capo del partito popolare.

Apertura dell'Assemblea Nazionale Ungherese

Il 30 novembre l'Assemblea Nazionale ungherese ha tenuto la sua prima riunione, alla quale erano presenti anche i membri della Commissione alleata di controllo con a capo Voroscilov. E' stato eletto Presidente dell'Assemblea Ferenc Naid, del partito dei piccoli proprietari. I due vice-Presidenti sono un socialista e un comunista. Il 3 dicembre il Primo Ministro Zoltan Tildy ha presentato all'Assemblea il nuovo Governo.

Elezioni presidenziali in Brasile

Domenica 2 dicembre si sono svolte in Brasile le elezioni presidenziali. I candidati erano quattro: il gen. Enrico Dutra, ex ministro della guerra di Vargas, per il partito socialdemocratico; il gen. Eduardo Gomez, rappresentante della coalizione contraria a Vargas, per l'Unione Nazionale Democratica; Yeddo Fiuza per il partito comunista. Il candidato del partito agrario, Mario Rollim Telles, non essendosi iscritto nelle liste di parecchie Stati, non ha partecipato alle elezioni presidenziali. Dutra ha raccolto il maggior numero di voti fra quelli di cui è stato fatto lo spoglio. Gomez ha avuto particolare successo negli Stati nord orientali del paese. Fiuza ha ottenuto notevoli risultati specialmente negli Stati industriali, ma ha avuto un numero scarsissimo di voti negli altri. Secondo le ultime notizie la situazione è la seguente: Dutra 107.733 voti; Gomez, 60.422; Fiuza 37.861.

Programmi per la nuova costituzione francese

Léon Blum, il leader socialista francese, in un articolo pubblicato il 27 novembre dalla rivista americana *Mondo Libero* enuncia che nella nuova costituzione francese, oggi in elaborazione, dovrà essere fatta rinuncia ad una parte della sovranità statuale — quale sin qui intesa — in favore della Organizzazione delle Nazioni Unite.

Blum scrive: « La prossima costituzione francese dovrà essere una *Charta* non soltanto politica, ma anche economico-sociale ed internazionale. Essa, naturalmente, sarà soltanto una definizione di principi. Noi dovremo, con coraggiosissima iniziativa, dare alla *Charta* statutaria della Repubblica, alla Costituzione della nazione francese, un carattere internazionale. Quale incoraggiamento, quale lezione a tutti i popoli del mondo — che desiderano pace ma si rifiutano di ricorrere ai mezzi necessari alla conservazione della pace — se la Francia, nella sua stessa Costituzione, dichiarerà a priori di esser disposta ad entrare a far parte di una comunità internazionale, proclamerà a priori di esser pronta ad assegnare all'organizzazione internazionale quelle frazioni di sovranità che devono essere abbandonate al fine di assicurare un efficiente funzionamento della comunità internazionale.

Sarà gesto solenne, se fatto dalla Francia proprio mentre esistono i « veto » ed i « tre grandi » e tale da ravvivare la coscienza internazionale delle esigenze internazionalistiche del tempo moderno, che trovano allettante remore nelle numerose delusioni patite; tale è il ruolo che il nostro partito propone al nostro paese ».

Il 30 novembre è stato pubblicato il testo delle proposte del Partito comunista francese per la nuova costituzione che l'Assemblea Costituente dovrà redigere nei prossimi sei mesi. Lo schema proposto dai comunisti prevede una sola Camera e a poteri sovrani ed un Presidente della Repubblica con poteri analoghi a quelli del Presidente degli Stati Uniti. L'Assemblea Nazionale, eletta dal popolo per quattro anni, dovrebbe avere il potere legislativo, il diritto di nominare, controllare e di dimettere gli organi esecutivi, decidere su tutte le questioni internazionali che riguardano la nazione e disporre delle forze armate. Il Presidente della Repubblica verrebbe eletto per sei anni, potrebbe restare in carica per un periodo massimo di

(segue a pagina 16)

STATI E COSTITUZIONI

La Costituzione dell'Inghilterra

La costituzione, come sistema di norme fondamentali della vita pubblica inglese, risulta dalla composizione in unità di diversi documenti, di diversa epoca, che si può dire segnino le varie tappe di un processo continuo e di una progressiva affermazione dei diritti dei cittadini di fronte allo Stato. La mancanza di un testo formale, del tipo di quelli che si trovano alla base del diritto pubblico di quasi tutti gli Stati, non può indurre alla conclusione che, dunque, la Gran Bretagna non ha una costituzione vera e propria; poichè dalle varie Carte e Dichiarazioni di diritti allo Statuto di Westminster, dal secolo XI al secolo XX, la elaborazione storica di documenti a carattere costituzionale non si è mai arrestata. Questi documenti sono dettati dalla stessa coscienza del popolo britannico, che ha dato forma politica e giuridica alle esperienze storiche, che ha vissuto. *Ex facto oritur jus!* Ma è *jus* asistematico, una produzione spontanea e non disciplinata dalla consapevole esigenza di attuare un piano; di qui le critiche e le riserve fatte valere dai pubblicisti di tutti i tempi.

La *Magna Charta Libertatum* del 1215 è, in fondo, un patto fra la monarchia e la feudalità, che riassume patti precedenti e non dispone nulla a tutela di quelle che sogliono considerarsi le libertà fondamentali del cittadino di fronte allo Stato. Ma essa è una conquista, alla quale il popolo inglese più non rinuncia, un titolo per la ricognizione del quale si lancia in un movimento e in una vera guerra civile, che obbligarono la Monarchia a riconoscere le antiche concessioni con la *Petizione dei diritti* del 1628. Su questa base, la consuetudine costituzionale, la dottrina e la stessa giurisprudenza costituiscono lentamente, senza svolte brusche e senza innovazioni sensazionali, lo *status* del popolo, che ha indubbiamente il più vivo culto della libertà. Lo stesso principio dell'*habeas corpus*, richiamato nel 1679, sanciva una prassi costante, dalla quale si voleva esser certi che il potere esecutivo, come sempre aveva fatto, salvo eccezioni, non si scostasse.

Il documento costituisce quindi una ulteriore difesa di un antico e riconosciuto diritto.

Questo attaccamento alla prassi conferma il valore della tradizione, non solo dal punto di vista del contenuto, ma anche e sopratutto da quello della forma: basti pensare alla emanazione delle leggi, che ha rispettato per lungo tempo il procedimento della concessione sovrana, anche quando partiva da una iniziativa del Parlamento.

La *Petizione dei diritti*, venuta dopo un periodo di turbolenza e di arbitri, rappresenta appunto la rivendicazione di facoltà e prerogative concesse, ma non sempre ed ugualmente mantenute ed osservate. Perciò essa fu chiamata la seconda Grande Carta delle libertà.

L'*Habeas Corpus* sopravvenne a confermare la precedente legislazione in materia di garanzie personali, contenute nel diritto comune consuetudinario e confermate nella Magna Charta. Sono i diritti della persona, quelli per i quali il popolo inglese si è più decisamente battuto, dalla libertà di pensiero e di coscienza al diritto di petizione e di resistenza.

Infine, la reazione all'assolutismo regio esplose in forma insurrezionale e portò alla *Dichiarazione (Bill) dei diritti* del 1689, completata dall'*Atto di stabilimento* del 1701, con cui la limitazione dei poteri della Corona e la definizione delle libertà civili e politiche, non concepite astrattamente, come in documenti analoghi, caratteristici della storia politica e istituzionale di altri popoli sibbene nella forma concreta di «mezzi per assicurare gli antichi diritti e libertà».

A questo punto si può dire che il profilo di un sistema costituzionale sia chiaramente e definitivamente tracciato; e l'introduzione dei partiti nella vita pubblica innalza la funzione del Parlamento e specialmente della Camera dei Comuni nella designazione degli uomini di governo: con questo ancora di caratteristico, che gli elementi fondamentali della società britannica — la Corona, l'aristocrazia, il popolo — mantengono e sviluppano una collaborazione intima, che è testimonianza di un vivo senso di solidarietà fra le classi e di integrazione reciproca fra i poteri. Mentre in linea teorica la Corona conserva larghissime prerogative ed ampi poteri, in concreto questi poteri non possono esercitarsi senza mettere in moto il Gabinetto e lo stesso Parlamento. Così che l'atto della Corona si presenta al popolo inglese sotto l'aspetto del *self-government*. Perciò si potè chiamare lo stato britannico: «una repubblica in forma monarchica».

Il compimento, a tutt'oggi, di questo edificio della costituzione inglese si deve trovare nel *Parliament Act* del 1911, che riduce indefinitamente i poteri della Camera dei Lords, portando al primo piano della vita pubblica la Camera dei Comuni. Ciò non significa che il sistema parlamentare inglese possa definirsi unicamente, sia per riguardo alle funzioni superstiti della Camera Alta, sia per riguardo, specialmente, alla autorità morale che essa tradizionalmente conserva.

La «divisione dei poteri», segnalata già da Montesquieu come titolo di nobiltà della costituzione inglese, è anch'essa affidata a questo senso profondo di integrazione reciproca e di istintivo rispetto dei limiti che, nella maggior parte dei casi, non sono tracciati dalla legge scritta. La stessa evoluzione del potere regio, dalle forme dell'assolutismo a quelle costituzionali, è un'evoluzione interna del regime, piuttosto che del sistema del diritto pubblico britannico, in quanto è l'attività stessa della Corona, del Gabinetto e del Parlamento, che si concreta e definisce spontaneamente dentro quelle forme, le quali si possono chiamare solo per analogia le forme del governo costituzionale. E d'altra parte, se è vero che in linea teorica il Parlamento è da considerare, con espressione paradossale, onnipotente («il Parlamento può tutto, meno che cambiare un uomo in donna, e viceversa»), storicamente e concretamente esso trova il suo limite nei principi espressi o taciti della costituzione e della *common law*. Instaurato, infine, il governo di gabinetto — secondo, beninteso, la designazione del Parlamento — esso governo viene a rappresentare un limite per ciò che riguarda l'indirizzo politico e la risoluzione dei maggiori problemi internazionali, deferita, appunto, al Gabinetto, in cui emerge il *Premier*. Ed anche questo non è un istituto disciplinato dalla legge costituzionale!

Il governo di gabinetto, se si volesse definire, si presenta come un governo di partiti. Il sistema dei due partiti, uno al potere ed uno all'opposizione — sistema ammirato in tutti i paesi del continente — anche e sopratutto in quelli nei quali l'auspicata dicotomia era destinata a restare un segno irrealizzabile — non si è notevolmente alterato col sorgere di un terzo partito; poichè quest'ultimo, assorbendo in parte i quadri del partito liberale e rinforzandolo mediante l'organizzazione di masse, raggiunse presto la possibilità di operare come partito di governo e non solo come partito di opposizione. Col risultato a tutti visibile di assicurare il retto funzionamento di quel regime di democrazia, che rappresenta l'aspirazione politica più viva dell'uomo moderno e, insieme, la garanzia più sicura dei diritti dei singoli nello stato.

Come abbiamo visto, queste realizzazioni non sono effetto di una Costituzione o Carta fondamentale elaborata sistematicamente e indirizzata a questo fine. La Costituzione, in gran parte, non è nella legge, non è nella carta: è nello spirito.

Se si volesse cercare nella storia giuridica una prova e una testimonianza che il diritto non è la legge, questa prova e questa testimonianza sarebbero offerti, anzitutto, dal diritto pubblico inglese, che si può definire come la creazione perenne e continua della storia del popolo inglese; allo stesso modo in cui il diritto privato è creazione continua del magistrato, che giudica, e del soggetto, che orienta col suo comportamento lo sviluppo della esperienza e della scienza giuridica.

ALLA RADIO

Rappresentanza politica e rappresentanza professionale

Riproduciamo il testo della radioconversazione tenuta alla Radio di Roma (S. Palomba) il 30 novembre scorso, alle 22,30, dall'avv. Pasquale CURCI, *sesta del ciclo organizzato dalla Associazione nazionale per gli studi politici e costituzionali.*

La rappresentanza è un sacrificio consumato dai popoli sull'altare del numero. Finchè le cinte delle città contennero entro di sè tutta la popolazione di uno Stato, i cittadini poterono partecipare direttamente alla vita pubblica, approvando le leggi raccolti in comizio nei fori e nelle piazze. A mano a mano che il loro numero crebbe ed i confini territoriali degli Stati si dilatarono fino ad abbracciare le attuali pletoriche collettività organizzate, questa partecipazione diretta si è resa impossibile. E' nota quindi la necessità della rappresentanza e la democrazia, da diretta, è diventata indiretta. Soltanto indirettamente, e cioè per mezzo di rappresentanti, ormai da secoli i popoli, quando gliene è stata consentita la possibilità, hanno partecipato al proprio governo.

La scelta di un rappresentante è sempre difficile. La difficoltà preliminare sta nel come mettere d'accordo gli individui di ciascun gruppo, in cui deve necessariamente essere suddiviso il corpo elettorale (e cioè l'universalità dei cittadini aventi diritto di voto). In altri termini, il problema è imposto dalla scelta del criterio di formazione dei collegi elettorali.

Le soluzioni adottate sono due. Si possono raggruppare gli elettori, secondo un numero predeterminato, in collegi circoscritti entro limiti territoriali. Gli elettori in questo caso si trovano ad essere riuniti fra loro casualmente e confusamente, per il solo fatto di avere la residenza entro i confini territoriali del collegio. L'accordo si raggiungerà automaticamente mediante il processo individuale di scelta, spontanea ed autonoma, che condurrà all'elezione di un comune rappresentante. Il programma politico del candidato prescelto sarà il comune denominatore delle singole volontà che si saranno espresse le une indipendentemente dalle altre, all'infuori di qualsiasi vincolo associativo. Oppure si possono far coincidere i collegi elettorali con gruppi di persone legate fra loro da comuni rapporti di interessi materiali o morali, indipendentemente da qualsiasi criterio territoriale. Ogni categoria professionale, od ordine, o ceto, o classe, eleggerà chi rappresenterà gli associati in seno all'assemblea politica nazionale.

E' ovvio che il carattere della rappresentanza muta secondo che si adotti l'uno o l'altro sistema. Nella prima ipotesi, il deputato rappresenta gli interessi generali della nazione nel suo complesso, è l'espressione di tendenze politiche collettive, anche se manifestatesi mediante un sistema empirico di raccolta locale di voti; nella seconda ipotesi il deputato è il rappresentante di interessi particolari, di gruppo, di classe professionale. Il primo tipo di rappresentanza è definito *rappresentanza politica*, il secondo tipo *rappresentanza professionale* o rappresentanza *degli interessi*. Le due espressioni, rappresentanza professionale e rappresentanza degli interessi, in sostanza si equivalgono. Se una sottile distinzione si volesse fare, si potrebbe desumere da un differente modo di considerare gli elementi rappresentati: gli interessi della categoria obbiettivamente intesi, oppure le attività, le funzioni esercitate in seno alla categoria professionale.

Il sistema della rappresentanza basata sopra un ordinamento corporativo è stato il primo ed unico (sia pure con atteggiamenti diversi) a servire per la costituzione del potere politico degli Stati fino a quando la rivoluzione americana del 1776, e più decisamente la rivoluzione francese del 1789, non introdussero il sistema della rappresentanza politica nazionale. Nel medioevo, quando in Firenze, per esempio, i capi delle Arti e dei Mestieri, i così detti Priori, andavano a far parte della Signoria, non avevano bisogno di decreto di alcuno: vi erano immessi automaticamente per il solo fatto di essere stati designati Priori dalla libera scelta degli iscritti nella corporazione.

La rappresentanza degli interessi è dunque antica, ben più antica delle rivoluzioni di ottobre: risale all'epoca, fiorente di libertà, dei Comuni italiani e delle vaste monarchie europee, che furono le matrici degli attuali grandi Stati nazionali. Gli Stati generali di Francia rappresentavano le tre classi: la nobiltà, il clero, la borghesia; la Camera dei Comuni d'Inghilterra rappresentava le località: le contee, le città, i borghi. Ma il concetto è lo stesso: non sono gli individui ad essere rappresentati, sibbene le classi, gli ordini, i corpi morali, gli enti collettivi.

Sotto l'influsso delle dottrine del diritto naturale e della sovranità popolare, il principio organico viene travolto nel Settecento dal principio inorganico, atomistico, individualistico, affermatosi nel sangue delle rivoluzioni. L'individuo, che nell'ordinamento medioevale della società era ignorato, balza impetuosamente alla ribalta della scena politica. Non sono più i gruppi e gli enti collettivi ad essere presi in considerazione, ma lui, l'individuo soltanto. Egli solo acquista il diritto di costituire, per mezzo delle elezioni, l'assemblea rappresentativa sovrana. Le nuove dottrine valicarono i confini della Francia e si diffusero rapidamente per l'Europa continentale. I Parlamenti di tutti gli Stati vi si ispirarono e si aggiornarono al nuovo verbo. Il suffragio popolare,, diretto ed egualitario, sembrò una conquista definitiva del pensiero politico.

Ma non fu così. Il principio si era appena affermato che già fu messo in discussione. Nella stessa prima metà dell'Ottocento nuove dottrine, ispirantisi al sorgente fenomeno sindacalista proletario, diedero accenti nostalgici verso l'ordinamento medioevale a scrittori italiani e stranieri. Gli inconvenienti di un parlamento, espressione di individui isolati ed anarchici, sembrarono, in un'epoca nella quale le forze politiche non erano inquadrate come nei partiti attuali, intollerabili. Il ritorno ad una rappresentanza organica fu decisamente propugnata, ed in alcuni Stati, con l'evolversi dei fenomeni economici e sociali e dietro la spinta di particolari condizioni storiche, risolutamente attuato. Così in Russia, dove la rivoluzione del 1918 fece dei *soviet*, e cioè dei consigli degli operai intesi come strumenti della lotta di classe, i pilastri dell'istituto rappresentativo. Lo esperimento è durato fino al 1936, anno della riforma costituzionale operata da Stalin, che ha introdotto di nuovo anche nell'URSS il suffragio universale, uguale, diretto ed a scrutinio segreto per tutti i cittadini senza distinzione di classe. In Italia, sul modello del Consiglio Economico del Reich istituito in Germania nel 1919 dalla costituzione di Weimar — specie di senato con funzioni però soltanto consultive e d'iniziativa legislativa — non sono mancati fautori di un Senato eletto sulla base della rappresentanza professionale in contrapposizione ad una Camera eletta a suffragio universale diretto. La proposta meriterà da parte dall'Assemblea Nazionale Costituente la più seria considerazione, sopra tutto se si vorrà integrare la rappresentanza professionale con la rappresentanza di enti autarchici territoriali, quali potrebbero divenire domani le Regioni.

* *Pubblicheremo nel prossimo numero il testo delle radioconversazioni tenute al microfono di Roma Monte Mario 28, il 9 ed il 15 dicembre, rispettivamente dai proff.* Giambattista RIZZO, Costantino MORTATI, Vincenzo MAZZEI, *sui temi: Le elezioni amministrative; Opportunità del voto obbligatorio; Inopportunità del voto obbligatorio.*

CORRIERE D'INGHILTERRA

LA NAZIONALIZZAZIONE DELLA BANCA D'INGHILTERRA

Come si ricorderà (vedi la notizia che se ne è data nel numero precedente) la Camera dei Comuni ha approvato — 348 voti favorevoli contro 153 contrari — il 29 ottobre il *Bill* (progetto di legge) per la nazionalizzazione della Banca d'Inghilterra. L'estremo interesse — politico e finanziario, anche internazionale — di questo avvenimento — che può ben dirsi storico — ci sembra richiedere su di esso un più compiuto ragguaglio.

Queste che seguono sono dunque le direttive che condurranno la vecchia signora della «strada dell'ago senza cruna» (tale è la pittoresca denominazione della via ove è, a Londra, la sede della Banca) ad una rinnovata, e probabilmente non meno lunga e prospera, vita.

Quello relativo alla Banca d'Inghilterra è stato il primo progetto di nazionalizzazione che il governo laburista ha presentato ai Comuni (10 ottobre) del suo nutrito programma.

Il Governo ha proposto di acquistare l'intero capitale della Banca dando in pagamento titoli del debito pubblico per un valore nominale di 58.212.000 sterline. Tali titoli, da assegnarsi ai 17.000 azionisti della Banca, frutteranno l'interesse annuo del 3%, sì che gli azionisti medesimi ne trarranno un reddito eguale a quello medio goduto nei 20 anni trascorsi fino al 20 marzo 1945. Durante tale periodo, appunto il dividendo lordo annuo medio sul capitale sociale (del quale 14.553.000 sterline sono ancora da versare) è stato del 12%.

In breve, per ogni 100 sterline di capitale nominale posseduto saranno dati in cambio titoli del debito pubblico del valore nominale di 400 sterline. Gli interessi sui nuovi titoli avranno come contropartita il versamento annuale da parte della Banca al Tesoro di 1.746.360 sterline, in due rate semestrali.

Il Tesoro si riserva però il diritto di riscattare i titoli, alla pari, il 5 aprile 1966 o successivamente.

Il Governo ha fatto rilevare che le condizioni proposte rappresentano un buon affare sia per il Paese sia per gli azionisti; ma ha anche avvertito che esse non debbono essere considerate come un precedente per le indennità da pagarsi in occasione della nazionalizzazione delle miniere di carbone o di altre industrie, bensì come riconoscimento dell'alta efficienza raggiunta dalla Banca d'Inghilterra grazie alla accorta amministrazione che l'ha retta per lunghi anni.

Il progetto stabilisce inoltre che il Governatore, il vice-Governatore ed i 16 *direttori* della Banca sono nominati dal Re. (I membri del *Consiglio dei direttori* erano 24, oltre il Governatore ed il vice-Governatore). Lord Catto, Governatore uscente, è stato confermato, «per avviare il nuovo ordinamento». Nessun membro della Camera dei Comuni può far parte del Consiglio dei direttori della Banca.

L'articolo 4 del progetto dà al Tesoro il potere di impartire alla Banca quelle direttive che ritiene più utili nel pubblico interesse — previa consultazione, però, del Governatore. Questa non è una novità: la Banca, infatti, ha agito da lungo tempo in stretta collaborazione con il Tesoro, e, malgrado qualche divergenza, ha, di norma, accettato i punti di vista del Tesoro stesso. Obbiettivo della legge è quello di dare giuridicamente al Governo la responsabilità finanziaria della condotta della Banca, ciò che è ottenuto a mezzo della nomina reale dei direttori e della disposizione or detta.

Altra norma importante è quella che prevede che la Banca può — se necessario al pubblico interesse — chiedere informazioni alle altre banche e far loro proposte relative alla loro attività finanziaria. Se autorizzata dal Tesoro, la Banca può anche impartir loro direttive *(issue directions)*. Anche questa norma non fa che codificare una situazione già esistente, in quanto è prassi antica che il Governatore della Banca d'Inghilterra si incontri e scambi le sue idee con i rappresentanti delle altre banche e che il suo avviso sia ordinariamente rispettato. Il Governatore della Banca d'Inghilterra continuerà ad essere l'intermediario tra il Tesoro e le altre banche.

Produzione, ricostruzione, nazionalizzazione industriale

Il popolo inglese è stato sempre convinto di dover sostenere, dopo lo sforzo immane per vincere la guerra, anche un successivo duro sforzo per riprendere la posizione di progresso economico conseguito nel periodo precedente. Perciò l'attenzione e le cure del pubblico e delle autorità governative mirano appunto al potenziamento dell'attività produttiva. A tale scopo, il Presidente del *Board of Trade* ha ora ricostituito gli *Enti Regionali per la Produzione* sotto forma di *Enti Regionali per l'Industria*. Questi enti svolgeranno nel futuro la loro attività in tutto il settore dell'industria della produzione, invece di limitarsi come per il passato al campo del munizionamento. Ogni organismo si comporrà di un presidente indipendente assistito da tre rappresentanti di datori di lavoro e delle *Trade Unions* e da una rappresentanza di tutti i ministeri interessati alla produzione in genere. Funzione di questi enti è soprattutto quella di tenere informati i ministeri circa le condizioni dell'industria di ogni singola regione e di suggerire i provvedimenti necessari a dare il massimo incremento al lavoro e alla produzione. Sarà pure compito degli Enti Regionali tenere informate le singole industrie sulla politica governativa.

Al conseguimento degli stessi intenti mira il grande Piano di riorganizzazione industriale recentemente annunciato in Inghilterra da Sir Stafford Cripps.

Egli ha esposto diffusamente (il 15 ottobre, ai Comuni) la politica del Governo in merito all'inchiesta sull'efficienza dell'industria britannica a mezzo dei *Working Parties* tripartiti, ed ha detto che alcuni progressi erano stati compiuti con le industrie del cotone, della ceramica, della maglieria, dell'arredamento e delle calzature. Egli ha fatto presente che, mentre per un anno o due, queste ed altre industrie non avrebbero avuto difficoltà a vendere all'estero i loro prodotti, lo speciale vantaggio di un mercato di compratori in un periodo di scarsità mondiale sarebbe ben presto finito per dar luogo ad un periodo in cui sarebbe stato difficile trovare e mantenere tutti i mercati di cui l'Inghilterra abbisognava. Il Governo non avrebbe atteso che queste difficoltà gli fossero piombate addosso; era necessario prevenirle se si voleva essere in grado di fronteggiarle quando fossero sopravvenute, ed esso non poteva trascurare nessuno di quei provvedimenti che, da una parte, avrebbero reso le industrie britanniche più capaci di concorrere sui mercati del

mondo e, dall'altra, avrebbero messo in grado la popolazione in patria di essere fornita con le migliori merci al più buon prezzo compatibile con buone condizioni per gli appartenenti all'industria.

Era necessario per il Governo britannico ottenere in un modo o nell'altro i migliori pareri sugli effetti di questi provvedimenti.

Tre condizioni erano essenziali; prima di tutto, il parere doveva venire dall'industria stessa, perchè in essa risiedeva tutta la passata esperienza; in secondo luogo, i datori di lavoro e gli operai avrebbero dovuto essere ugualmente rappresentati, perchè le due parti non solo hanno un contributo da dare, ma avrebbero anche dovuto porre in essere quei qualsiasi piani che si fossero decisi; e in terzo luogo, il pubblico ed il Parlamento dovevano essere convinti — quali che fossero i suggerimenti — che questi sarebbero stati adottati esclusivamente nell'interesse nazionale e che le due parti dell'industria non si sarebbero unite assieme contro il consumatore per il loro proprio vantaggio. Il Governo ritenne che queste tre condizioni avrebbero potuto essere realizzate creando i *Working Parties* tripartiti.

I compiti di tutti i *Working Parties* sono, nella loro forma comune, i seguenti: «Esaminare i vari schemi e suggerimenti proposti per il miglioramento dei metodi di organizzazione, produzione e distribuzione dell'industria, e riferire sui passi che dovrebbero essere compiuti nell'interesse nazionale per rafforzare l'industria stessa e renderla più stabile e più capace di superare la concorrenza nel mercato interno e su quelli esteri».

E' opportuno tener presente che nessuna delle cinque industrie - cotone, ceramica, maglieria, arredi e calzature - rientra per ora nel programma di nazionalizzazione del Governo laburista britannico. Vi rientra invece, evidentemente, l'industria carbonifera, la cui nazionalizzazione è un vecchio voto delle masse operaie inglesi. A tale riguardo, non «appena le miniere di carbone saranno nazionalizzate, saranno dirette da una sorta di pubblica corporazione indipendente, sul tipo di quella della Banca di Inghilterra. La direzione generale sarà affidata al Ministero dei Combustibili che, con la dovuta discrezione per quanto riguarda la gestione quotidiana, si servirà dei suoi direttori; il «*Central Coal Board*» avrà sotto di sè gli «Uffici regionali per le miniere» ognuno dei quali sarà incaricato della gestione di un complesso minerario, attraverso gli attuali agenti e direttori.

E' in preparazione un vasto piano per la meccanizzazione del lavoro nelle miniere e per la modernizzazione dei metodi di estrazione. La legge per la nazionalizzazione delle miniere sarà presentata ai Comuni prima di Natale.

LE ELEZIONI AMMINISTRATIVE

Per un concorso di vari fattori le elezioni amministrative svoltesi a Londra, in Inghilterra e nel Galles il 1° novembre scorso, sono state particolarmente interessanti ed importanti. Essendo state tenute le ultime elezioni per i consigli locali nell'aprile del 1939, da sei anni ormai i cittadini non erano stati consultati, quanto alla composizione degli organi amministrativi locali. Anzi, ad essere esatti, nei distretti di Contea ed altri, nei quali un terzo dei consiglieri decade dalla carica annualmente, le ultime elezioni rimontavano al 1938, mentre nei 28 distretti metropolitani, nei quali i consigli vengono interamente rinnovati di tre in tre anni, fin dal 1937 le elezioni sono rimaste sospese per cause di guerra. Ma il maggior stimolo per un largo concorso alle elezioni, oltre che dall'interesse che suscitavano era dato dalla recente vittoria laburista nelle elezioni politiche; aggiungasi infine che il diritto di voto era stato di recente esteso, anche per le elezioni locali, a tutte le persone che avessero compiuti i 21 anni, aumentando così il numero degli elettori di circa 7.000.000 di unità.

Era anche previsto che la riduzione dei limiti di età per l'elettorato attivo avrebbe aumentato la percentuale dei votanti, perchè in realtà l'afflusso alle urne era stato scarso sinora, tanto che nel 1925, votò il 42¹/₁₀ degli elettori, diminuì nelle tre elezioni successive e in quelle del 1937 raggiunse appena il 35,4 %.

Il partito laburista, deciso a conquistare la maggioranza in tutto il Paese, schierò più candidati che non nelle elezioni precedenti. La posizione del laburismo nelle provincie non era invero molto forte: degli 83 distretti di contea e dei 309 altri distretti, appena 40 erano tenuti dai laburisti ed anche di questi 11 appartenevano alla cerchia esterna di Londra.

I risultati delle elezioni amministrative diedero ragione alle previsioni; infatti, anche la consultazione popolare in sede amministrativa sfociò in una decisa «rotta a sinistra». I laburisti guadagnarono un gran numero di seggi in tutto il Paese, ma su 134 candidati comunisti solo 5 risultarono eletti. Su 148 circoscrizioni principali, si sono avuti i seguenti risultati:

Partito	guadagni	perdite
Laburisti	972	22
Conservatori	25	498
Liberali	5	134
Indipendenti	50	390

In queste più importanti circoscrizioni, i laburisti presentarono 2758 candidati, dei quali riuscirono vittoriosi 1833; i conservatori ne portarono 1487, con 490 eletti; i liberali 444, ottenendo 108 eletti; gli indipendenti rispettivamente 1260 e 479.

Dei 28 distretti urbani di Londra i socialisti ne acquistarono 22, rispetto ai 17 distretti da essi tenuti dopo le elezioni precedenti. La posizione finale dei partiti nella capitale è stata la seguente:

Partiti	guadagni	perdite	totale
Socialisti	273	16	1029
Conservatori	3	274	321
Comunisti	14	0	15
Socialisti non uff.	2	0	2
Indipendenti	1	3	1

In tutta la Gran Bretagna sono risultati eletti 2.977 candidati laburisti (guadagnando 1.284 seggi e perdendone 39), 835 conservatori, 111 liberali, 501 indipendenti e 22 comunisti. Su 600 donne candidate sono state elette 210.

Sono pubblicati gli

ATTI

DELLA COMMISSIONE PER L'ELABORAZIONE DELLA LEGGE ELETTORALE POLITICA PER LA COSTITUENTE

Il volume contiene:

I - Relazione di maggioranza
II - Relazione di minoranza
III - Verbali delle sedute e allegati
IV - Schema di legge

208 pagg. in 8° - L. 160

In vendita nelle principali librerie

LA CITTÀ LIBERA

Il numero 43 del 6 dicembre, pubblica:

CLODIO: Una maledetta rivoluzione — *Giuseppe RUSSO*: La folla e i tribuni — *Sergio STEVE*: La riforma tributaria — *Mario DONOSTI*: I sentimenti e la politica di Bevin — *Wolf GIUSTI*: Carattere di Stalin — *Goffredo BELLONCI*: Roma, Carducci ed il fascismo — *Attilio RICCIO*: Verità e poesia — *Arrigo BENEDETTI*: Negri in Toscana.

Inoltre: Documenti; La Corrispondenza; La Libreria; La vita artistica; L'aria di Roma.

Rassegna dei libri

Gaspare AMBROSINI — *La rappresentanza degli interessi e il voto obbligatorio* — (Scientia - Roma, 1945).

Per incarico dell'Istituto Italiano di studi legislativi Gaspare Ambrosini ha preparato una relazione sulle questioni attinenti al diritto elettorale; in questo volume sono toccati tre argomenti, e precisamente: la rappresentanza degli interessi, il voto indiretto e il voto plurimo, e il voto obbligatorio. A tale volume ne seguiranno altri, di modo che dal complesso di tutti la relazione risulterà redatta in quella forma organica che l'attuale volume non rivela.

Della rappresentanza degli interessi sono indicate dapprima le opinioni professate dalle varie correnti dottrinali e politiche dello scorso secolo (Romagnosi, Sismondi, Prinz, ecc.), indi le proposte di riforma del Senato (Ruffini) e della Camera avutesi in Italia ad opera di vari studiosi, nonchè le opinioni di tutte le correnti cattoliche. Sono poi indicate le realizzazioni di diritto positivo che si sono avute della rappresentanza degli interessi: i sovieti, i «consigli» tedeschi del 1918, e i vari sistemi germanici, russi e italiani. La parte relativa alla rappresentanza degli interessi si chiude con una disamina delle possibilità che in concreto oggi si presentano di applicare tale forma rappresentativa: sono esposti gli inconvenienti cui si andrebbe incontro se tale rappresentanza fosse attuata in forma integrale. L'autore conclude che è opportuno istituire una rappresentanza di interessi in una delle due Camere, purchè siano evitate alcune delle forme della rapprsentanza di interessi che si risolvono in una ineguaglianza dei rappresentanti (sistema delle classi, sistema delle località, sistema di rappresentanza di enti eterogenei).

Il voto indiretto e il voto plurismo sono concepiti dall'autore come correttivi del suffragio universale. Anche per questi due istituti sono esposte le opinioni dottrinali e le realizzazioni concrete. In ambedue i casi l'autore conclude negativamente, accettando così l'opinione di gran lunga oramai prevalente, secondo cui il voto indiretto (di secondo o di terzo grado che sia) è una formula non democratica, e il voto plurimo (cioè l'attribuzione di un numero di voti maggiore di 1 ad un medesimo elettore, in ragione dei titoli che esso possieda), si risolve in una disuguaglianza fondamentale tra i cittadini. L'esposizione relativa al voto obbligatorio è condotta con gli stessi criteri: opinioni dottrinali, realizzazione positiva. La conclusione dell'autore è affermativa: egli accede alla teoria di coloro i quali sostengono che essendo l'elettorato attivo una funzione, esso può essere reso obbligatorio; in sede politica giustifica il voto obbligatorio come mezzo per combattere l'astensionismo.

Il libro nel suo insieme è una onesta e vasta esposizione di dottrina e di fatti: poco vi è di personale in esso, eccetto forse che nell'ultima parte, cioè quella relativa al voto obbligatorio, che è però la meno completa e la più discutibile. Sotto questo profilo, esso costituisce uno di quei libri di informazione e di messa a punto dei problemi che attualmente si dibattono nel campo politico, sì che sotto ogni aspetto ne è raccomandabile la lettura.

Julien BENDA — *La grande épreuve de la démocratie* — (Edition de la Maison Française - New York, 1944).

Il volume del Benda sulla crisi della democrazia non è propriamente un *vient de paraître*, poichè fu pubblicato l'anno scorso; tuttavia riteniamo opportuno segnalare il libro, sia per l'importanza preminente del tema, sia per la personalità dell'autore. Osservatore lucidissimo dell'anteguerra, nella non dimenticata *Trahison des clercs* e nella chiaroveggenza dei suoi articoli pubblicati sulla *Nouvelle Revue Française* dal 1935 al 1939 dette piena prova delle sue doti eminenti: assenza di passioni partigiane, cultura esclusiva dei valori spirituali, predominio dell'intelligenza sul cuore; requisito importantissimo, quest'ultimo, nello studio delle idee politiche, ove l'umanitarismo e la sentimentalità sono fonti di confusione e di falsificazioni sul piano dei valori sostanziali.

Citiamo anzi in qualche punto la recensione apparsa nel numero 33 della bella rivista *Fontaine*, che durante il periodo dell'occupazione nazi-fascista riuniva intorno a sè ad Algeri un notevole gruppo di intellettuali francesi.

«Uno dei punti sul quale il Benda insiste giustamente è questo: Uomo e solo uomo può chiamarsi soltanto chi avendo saputo formare in sè il concetto e il diritto dell'uomo, intende rispettarlo negli altri; in tal modo, alle razze biologiche, che non si possono ammettere e la cui realtà non è che teorica, si sostituiscono le razze morali...». Di conseguenza, per il Benda la democrazia non è un regime della civiltà, uno stato di fatto naturale, bensì una conquista dell'uomo civile, ancora ben lontano dall'avere raggiunta la sua perfezione.

Infatti, osserva l'autore, anche i popoli più evoluti non hanno saputo imporre a tutti gli uomini il rispetto di una morale internazionale, sottoponendosi alla disciplina e al sacrificio di tale funzione in modo da scoraggiare sin dall'inizio, mediante la loro forza associata, chiunque pensi di violarla. Nell'ordine politico, il principio essenziale è costituito dal rispetto del pensiero umano nei rapporti dei cittadini fra di loro, fra i cittadini e lo Stato, fra lo Stato e gli altri Stati; nell'ordine spirituale, tale principio consiste nella sovranità della giustizia e della verità, valori assoluti posti al di fuori della contingenza del momento... Analizzando con lucida chiarezza le cause per cui le democrazie si sono trovate in crisi, e tenendo presente l'essenza dinamica della democrazia, l'autore riscontra come questa debba reagire alle offese alla stessa stregua delle reazioni del corpo umano.

In tale processo di trasformazione la democrazia cadrà fatalmente in preda ai propri abusi. Abusi del principio individualistico (rifiuto dei sacrifici necessari alla comunità, rifiuto di ogni autorità, predominio dell'interesse di classe sull'interesse nazionale); abuso del principio della sovranità nazionale (mediante la subordinazione completa della politica interna a quella esterna e attraverso l'intervento abusivo dei partiti esecutivi negli organi parlamentari; infine, abuso del principio dell'eguaglianza.

Ma la democrazia non è minacciata soltanto dagli abusi dei propri principi, sibbene anche dalle deformazioni che questi subiscono. Troppe persone hanno una concezione errata del liberalismo e della libertà. Un'altra idea sbagliata e molto diffusa consiste nel supporre che la democrazia debba mantenere la pace a tutti i costi. Tale errore dipende dalla credenza che la democrazia ponga in cima a tutti i valori la vita umana; laddove tale posto spetta alla libertà umana, perchè la vita umana privata di tale attributo perde ogni valore.

Il Benda non limita i suoi attacchi al falso liberalismo e al falso pacifismo, ma li estende pure al falso umanitarismo e al falso nazionalismo. Sostiene che la democrazia dovrà operare soltanto con mezzi razionali, per quanto si possa vedere facilmente che l'attribuzione di un valore supremo alla libertà o alla giustizia non si potrà dimostrare con la fondatezza assoluta che si può dare ad un teorema di geometria.

Secondo il Benda fu proprio conseguenza degli abusi e delle deformazioni dei principi, se ad un certo momento le democrazie sono parse tanto deboli da lasciarsi sopraffare dai regimi totalitari, perdendo terreno nell'opinione di larghe schiere di uomini.

PILOT GUIDE TO GENERAL ELECTION — (Pilot Press - Londra, 1945).

Quando la legge elettorale sarà stata promulgata e si tratterà di tradurla in atto, sarebbe veramente opportuno che anche in Italia uscissero manualetti di questo genere. Reputiamo perciò utile di segnalare questo volume d'informazione: infatti, lo schema nettamente apolitico che abbiamo sotto gli occhi serve egregiamente alla informazione preliminare dell'elettore.

Dopo una premessa generale in cui si spiega l'essenza del voto, la sua importanza, la sua storia, il modo di votare, la costituzione dei collegi elettorali, il principio del voto proporzionale e di quello plurinominale, si passa a spiegare il concetto del partito politico e si esaminano i vantaggi e gli svantaggi dei sistemi a partito unico, a due partiti, e a partiti plurimi

Segue un'interessante cronaca delle ultime sette elezioni generali inglesi dal 1905 al 1935, con una compendiosa rievocazione dei programmi elettorali, delle realizzazioni, degli insuccessi. Il manualetto passa poi a delineare l'organizzazione interna dei tre partiti più importanti, indi dei partiti minori e conclude spiegando i programmi dei partiti alla vigilia delle ultime elezioni, citando, per ogni singolo partito, una dchiarazione ufficiale dei loro rappresentanti più eminenti nel corso della propaganda elettorale.

Segue una breve appendice che elenca le circoscrizioni elettorali, con la tabella dei risultati delle votazioni durante le ultime quattro elezioni generali.

La serie dei volumetti editi dalla Pilot Press, sotto il titolo caratteristico di «Obbiettivi per domani» — al quale questo appartiene — è sotto l'autorevole direzione di Sir William Beveridge, di Julian Huxley e di Sir John Boyd Orr.

LA COMMISSIONE PER LA LEGGE ELETTORALE POLITICA

A completamento del resoconto sommario dei lavori della Commissione (v. fascicoli precedenti) pubblichiamo:

un riassunto delle relazioni di maggioranza e di minoranza che accompagnano lo schema di legge;

le proposte segnalate dalla Commissione Alleata;

i punti della legge sui quali il Governo ha richiesto alla Consulta un particolare esame.

Rammentiamo che gli Atti integrali della Commissione sono stati pubblicati in volume a cura del Ministero.

Il progetto di legge elettorale per l'Assemblea costituente, elaborato dall'apposita Commissione, è accompagnato ed illustrato da due relazioni: una di maggioranza ed una di minoranza.

RELAZIONE DI MAGGIORANZA

La relazione di maggioranza riassume e commenta gli orientamenti più importanti che hanno formato oggetto di discussione in seno alla Commissione.

Premesso che lo Statuto *concesso* dal Sovrano nel 1848 è fuori della nostra vita collettiva e che la gravissima responsabilità di dare all'Italia un nuovo ordinamento costituzionale è attribuita ad una Assemblea *costituente* la quale avrà poteri derivanti dalla sovranità popolare, la relazione assume che il procedimento di elezione deve corrispondere alle esigenze di una rappresentanza eccezionale e straordinaria che rispecchi la volontà collettiva e le forze politiche sorte per propugnare un assetto democratico.

I principi fondamentali dell'ordinamento sono riassunti nei primi tre articoli del progetto: suffragio *effettivamente* universale, rappresentanza proporzionale, costituita con voto diretto, libero e segreto mediante scrutinio di liste concorrenti di candidati, con ordine di precedenza prestabilito, modificabile dagli elettori per effetto dei voti di preferenza che siano espressione di volontà numericamente efficienti.

Sull'argomento del *diritto di voto*, la relazione afferma che l'elettorato è un esercizio di un potere di sovranità collettiva e che, pur senza costituire un obbligo giuridico, rappresenta il compimento di un dovere, com'è dichiarato all'art. 1: uno dei Commissari (MORTATI), tuttavia, ha espresso opinione divergente e ha presentato un progetto per la obbligatorietà del voto, accompagnata da sanzioni.

La relazione quindi fa notare che, superando concezioni tradizionali la Commissione ha proposto di ammettere all'esercizio del voto le donne e i militari di qualsiasi grado, compresi gli appartenenti ai corpi militarmente organizzati al servizio dello Stato; non ha, invece, ritenuto opportuno, più che altro per ragioni di ordine tecnico relative alla sollecita preparazione delle liste, di ridurre a 18 anni il limite di età di 21 anno. Per quanto riguarda i cittadini italiani residenti all'estero, i prigionieri e gli internati, la Commissione ha dovuto con rincrescimento constatare gli ostacoli che impediscono l'esercizio del voto diretto nelle attuali circostanze e pertanto è stata costretta a riconoscere l'impossibilità attuale di una soluzione positiva.

La relazione passa quindi ad illustrare le eccezioni all'esercizio del diritto di voto: l'art. 5 del progetto non differisce sostanzialmente da precedenti disposizioni riguardanti le indegnità ed aggiunge alle cause di esclusione la condanna per i reati previsti dal D. L. L. 27 luglio 1944, n. 159. Dopo aver richiamato le discussioni sulle cause di esclusione dall'elettorato attivo previste dall'art. 6 del progetto, la relazione rileva che la Commissione ha deliberato di accettare, in massima, la situazione giuridica risultante dalle norme già emanate, salve proposte di limitate modificazioni e aggiunte.

Alcuni Commissari avrebbero preferito un criterio diverso da quello adottato dalle esclusioni per categorie. Si è fatta però una sola eccezione comune a tutte le categorie previste nell'art. 6, nel senso che non vengano esclusi dall'elettorato attivo coloro che siano dichiarati non punibili a norma dell'ultimo comma dell'art. 7 del D. L. L. 27 luglio 1944, n. 159, ammettendosi inoltre una speciale discriminazione per i segretari politici esclusi dal voto.

Nell'illustrare l'argomento dell'eleggibilità, la relazione tratta prima di tutto del limite di età, mantenuto in anni 25; quindi delle cause di ineleggibilità. Per queste, è stato seguito un criterio più rigoroso, giustificato dall'importanza e dalla delicatezza dei compiti che sono assegnati ai Deputati alla Costituente, escludendosi così i senatori epurati, gli impiegati di pubbliche amministrazioni dispensati dal servizio, in seguito a giudizio di epurazione, tutti i gerarchi del p. f. r. e tutti coloro che vi abbiano collaborato.

Infine, viene giustificata l'innovazione adottata dalla Commissione sull'ineleggibilità per effetto dell'ufficio esercitato, mettendosi in rilievo che sarebbe ingiusto e politicamente inopportuno escludere coloro che, per sentimento di dovere, subito dopo la liberazione, abbiano assunto alti uffici politici o amministrativi.

Circa il procedimento elettorale, la relazione pone in rilievo il contrasto tra le due tendenze manifestatesi in seno alla Commissione: quella che, pur tenendo conto delle esigenze della elezione di una Assemblea costituente, mira soprattutto a salvaguardare l'autonomia e la libertà dell'elettore, e quella, che, viceversa, pur volendo tutelare la libertà dell'elettore, considera come prevalenti le specialissime esigenze dell'Assemblea stessa.

Dopo aver illustrato le considerazioni della Commissione sul primo e fondamentale problema riguardante la opportunità di una rappresentanza maggioritaria o proporzionale, la relazione espone le ragioni (esigenza di una rappresentanza di tutte le forze politiche efficienti) che hanno indotto a riconoscere la necessità della rappresentanza proporzionale cui hanno aderito, pur con riserve, anche i Commissari favorevoli al collegio uninominale.

La relazione quindi illustra il dibattito cui ha dato luogo, immediatamente dopo, l'altro problema, se cioè per la elezione di una rappresentanza proporzionale sia mezzo esclusivo o più idoneo lo scrutinio di lista ovvero siano possibili o preferibili altri congegni che salvaguardino, entro certi limiti, la libertà dell'elettore. Rilevato che le preoccupazioni espresse da alcuni Commissari, circa la limitazione che la lista bloccata apporterebbe alla libertà di scelta individuale, sono assai attenuate dalle considerazioni stesse che giustificano la rappresentanza proporzionale, essendo lasciata, in ogni modo, piena libertà di presentazione delle liste e piena libertà all'elettore di scegliere la lista che più corrisponda alle sue idee politiche, la relazione sottolinea gli argomenti, sostenuti nella Commissione, per escludere l'altra preoccupazione di liste arbitrariamente predisposte dalle direzioni dei partiti, preoccupazione che non sussiste essendo questi costretti ad osservare un procedimento democratico interno nella designazione dei candidati.

Dopo aver ricordato i tentativi di alcuni Commissari per conciliare la

(Segue a pagina 10)

ATTIVITÀ DELLE COMMISSIONI DI STUDIO

LA COMMISSIONE ECONOMICA

Il 29 ottobre scorso il Ministro per la Costituente ha insediato la *Commissione Economica*, costituita per l'esecuzione, nella sede economico-finanziaria, di uno dei compiti affidati al Ministero dagli articoli 2 e 5 del D. Lgt. 31 luglio 1945, n. 435: «predisporre gli elementi per lo studio della nuova costituzione che dovrà determinare l'assetto politico dello Stato e le nuove direttive della sua azione economica e sociale».

Il compito è ad un tempo vasto e circoscritto: vasto, rispetto alla estensione della materia; circoscritto, quanto agli obiettivi concreti da raggiungere ed al tempo entro il quale il lavoro deve essere esaurito. Il termine è certo e prestabilito: la convocazione della Assemblea Costituente; gli obiettivi consistono nella raccolta, nell'ordinamento ed in una elaborazione soltanto generale del materiale, utile alla Assemblea, su alcuni argomenti economico-finanziari fondamentali per la definizione delle «linee direttive» della azione economica e sociale del nuovo Stato italiano.

Carattere proprio della Commissione Economica è quello d'essere una *commissione di indagine*. Essa si avvale, infatti, dei seguenti mezzi: *studi* di suoi membri (esperti); *studi* elaborati *ad hoc* da persone estranee di spiccata competenza; *risposte a questionari* inviati ad organizzazioni, enti, istituti culturali e scientifici, aziende, uomini d'affari, personalità politiche, ecc.; *interrogatori* di persone di particolare autorità e competenza; *inchieste dirette*.

Le relazioni conclusive redatte al termine dei lavori saranno rese di pubblica ragione, anche con apposite pubblicazioni a cura del Ministero.

E' chiaro che un organo con tale caratterizzazione funzionale ha una fisionomia così propria da distinguersi da ogni altra commissione ministeriale sin qui istituita. La Commissione Economica, infatti, chiamando a partecipare all'esame degli argomenti di trattazione larghi e qualificati strati della popolazione, sarà in grado di prospettare alla Assemblea Costituente non il *suo* parere, ma, ben più, il *punto di vista del Paese* sui temi generali oggetto delle indagini. Propriamente essa è dunque commissione di *ordinamento* e non di elaborazione nè di soluzione: i risultati della sua attività essendo soltanto preparatori e strumentali, non potranno costituire in alcun senso vincolo, o peggio ancora limite, alla decisione sovrana della Assemblea Costituente.

La Commissione è così composta:

PRESIDENTE: *Prof. Giovanni DEMARIA*, Rettore della Università Commerciale «Bocconi» di Milano;

ESPERTI DESIGNATI DAI PARTITI:

P. d'A.: *dr. Paolo BAFFI, prof. Manlio Rossi DORIA*. — P.C.I.: *dr. Pietro GRIFONE, dr. Giuseppe REGIS*. — P.D.C.: *dr. Pietro CAMPILLI, prof. Ezio VANONI*. — P.D.L.: *dr. Vittorio MARRAMA, dr. Carlo RUINI*. — P.L.I.: *prof. Giuseppe MEDICI, prof. Giuseppe Ugo PAPI*. — P.S.I.: *dr. Pietro BATTARA, prof. Gianantonio MICHELI*.

ESPERTI DESIGNATI DAI MINISTERI:

Dr. Nunzio BARIO (Finanze), *dr. Aldo BOZZI* (Ricostruzione), *prof. Aurelio CARRANTE* (Agricoltura), *dr. Giuseppe DEL VECCHIO* (Tesoro), *dr. Carlo GRA* (Industria e Commercio).

ESPERTI DESIGNATI DAL MIN. PER LA COSTITUENTE:

Dr. Vittorio ANGIOLINI (con funzioni di Segretario Generale), *avv. Luigi Vittorio BERLIRI, dr. Federico CAFFE', dr. Amedeo CALVANO, dr. Armando CAMMARANO, dr. Luigi CERIANI, prof. Vittorio CIARROCCA, avv. Alessandro DE FEO, dr. Francesco DELLO JOIO, dr. Giuseppe DI NARDI, dr. Alessandro MOLINARI, dr. Giuseppe OTTAVIANI, ing. Enrico OTTOLENGHI, dr. Paolo PAGLIAZZI, dr. Giannino PARRAVICINI, sig. Federico POLLAK, ing. Carlo RODANO', dr. Emanuele RIENZI, dr. Pasquale SARACENO, prof. Gaetano STAMMATI, prof. Sergio STEVE, prof. Felice VILLANI*.

La Commissione è suddivisa in 5 Sottocommissioni:

1) *agricoltura*, 2) *credito e assicurazione*, 3) *finanze*, 4) *industria*, 5) *moneta e commercio estero*.

Ciascuna sottocommissione ha un coordinatore (che è uno degli esperti) il quale deve principalmente mirare a dare un indirizzo unitario ai lavori.

La Commissione ha una segreteria generale la quale, fra gli altri, ha per compiti: di coordinare i piani di lavoro delle singole sottocommissioni ed il lavoro dei segretari delle medesime; di preparare i rapporti per il Presidente della commissione e di curare i rapporti con le altre commissioni di studio; di assicurare in genere il regolare svolgimento dei lavori.

Nell'insediare la Commissione, il Ministro ha rilevato che «oggi non si può organizzare adeguatamente la costituzione prescindendo dalla situazione economica di un Paese, dalla sua struttura economica, dai problemi sociali particolari». Egli ha sottolineato poi la particolare importanza della Commissione Economica in quanto essa dovrà fornire alla futura Assemblea tutto il materiale scientifico d'ordine economico che ispirerà i lavori necessari alla preparazione del disegno della struttura politica della nostra futura costituzione. Il Ministro si è augurato che tutti coloro che si interessano ai problemi economici e sociali trovino fin da ora nei lavori della Commissione incitamento per affrontare e studiare a loro volta i problemi che costituiscono il tema fondamentale del loro lavoro. Ha assicurato che parteciperà il più frequentemente possibile ai lavori della Commissione, quando si radunerà in seduta plenaria e seguirà con attenzione i lavori delle sottocommissioni.

Ha preso poi la parola il prof. Giovanni Demaria. Premesso un esame critico del sistema economico che ha imperato in questi venti anni e che ha scardinato il fondamento della vita economica del Paese, rileva come alla Commissione partecipino elementi tratti da ogni cerchia delle forze sociali: i principali partiti vi sono rappresentati, ma prevalente è la schiera dei tecnici, degli economisti e degli esperti in politica economica chiamati direttamente a pronunciarsi sulla bontà tecnica delle riforme possibili.

Il Presidente fa notare che, teoricamente, il campo delle ricerche della Commissione sarebbe sconfinato se non venisse rispettata la duplice regola della priorità istituzionale e della priorità economica. Non ci si deve quindi limitare a studiare le probabili forme istituzionali fondamentali, ma nel prospettarle e nel giudicarle obiettivamente si dovrà unicamente esaminare se esse consentono una struttura economica del Paese capace di sviluppare largamente il tenore di vita della popolazione.

Il risultato dei lavori della Commissione sarà notevole se le discussioni, e soprattutto le rilevazioni, saranno prospettate in maniera da tenere presenti tutti i punti di vista e gli interessi sociali in gioco e per conseguenza la soluzione più rispondente alle necessità essenziali del Paese.

Il Presidente richiama poi l'attenzione sulla responsabilità che il compito assegnato alla Commissione importa. Occorreranno vari mesi

di ricerche profonde, occorreranno periodiche riunioni, occorrerà, in una parola, sottoporsi ad una dura disciplina. « E' questo un impegno — dichiara il Presidente — che tutti i membri della Commissione Economica debbono coscienziosamente assumere di fronte a sè stessi e di fronte al Paese ».

Il Presidente legge infine un calendario dei lavori per la Commissione e concreta dichiarando che egli aspira e chiede una sola mansione, quella di far sì che in ogni momento sia conferito ai lavori della commissione economica quella linfa di realtà che è la vera natura del solo nutrimento della ragione.

Nei giorni successivi all'insediamento hanno avuto inizio i lavori delle sottocommissioni. La composizione delle singole sottocommissioni è la seguente:

SOTTOCOMMISSIONE PER L'AGRICOLTURA:

Prof. Manlio Rossi DORIA, coordinatore; *prof. Aurelio CARRANTE, prof. Vittorio CIARROCCA, avvocato Alessandro DE FEO, dr. Pietro GRIFONE, prof. Giuseppe MEDICI; dott.ssa Cecilia DOMENICI*, segretaria.

SOTTOCOMMISSIONE PER IL CREDITO E L'ASSICURAZIONE:

Dr. Giannino PARRAVICINI, coordinatore; *dr. Amedeo CALVANO, prof. Giuseppe DI NARDI, prof. Giuseppe OTTAVIANI, prof. Paolo PAGLIAZZI, sig. Federico POLLAK, prof. Carlo RUINI; dr. Carmelo LA ROSA*, segretario.

SOTTOCOMMISSIONE PER LA FINANZA:

Prof. Sergio STEVE, coordinatore; *dr. Nunzio BARIO, avv. Luigi Vittorio BERLIRI, prof. Giannantonio MICHELI, prof. Ezio VANONI, professor Gaetano STAMMATI; signor Paolo BASEVI*, segretario.

SOTTOCOMMISSIONE PER L'INDUSTRIA:

Dr. Armando CAMMARANO, coordinatore; *prof. Pietro BATTARA, dr. Aldo BOZZI, dr. Pietro CAMPILLI, dr. Carlo GRA, prof. Alessandro MOLINARI, ing. Enrico OTTOLENGHI, dr. Giuseppe REGIS, dr. Emanuele RIENZI, prof. Pasquale SARACENO; dr. Gianni PERAZZO*, segretario.

SOTTOCOMMISSIONE PER I PROBLEMI MONETARI:

Prof. Felice VILLANI, coordinatore; *dr. Paolo BAFFI, dr. Federico CAFFE', dr. Francesco DELLO JOIO, dr. Giuseppe DEL VECCHIO, dr. Vittorio MARRAMA, dr. Carlo RODANO'; dr. Mario SANTOLI* segretario.

(Continuazione della pag. 8)

rappresentanza proporzionale con la autonomia e la libertà degli elettori, indipendentemente dai sistemi Hare e Andrae, la relazione chiarisce come la Commissione, riconosciuta la impossibilità di un sistema che contemperi i pregi del sistema uninominale e di quello proporzionale ,abbia deciso di adottare un tipo di elezioni basato sullo scrutinio di lista con rappresentanza proporzionale senza voto aggiunto e con la possibilità di correttivi.

Fra i problemi conseguenziali, inerenti allo scrutinio di lista, nella relazione si accenna al quesito discusso se la lista debba contenere un ordine prestabilito dai partiti e dai comitati presentatori, ovvero se sia possibile lasciare pienamente o prevalentemente agli elettori la facoltà di stabilire l'ordine di precedenza dei candidati. E, dopo aver illustrato i motivi che hanno indotto la Commissione a non ritenere idonei i sistemi della graduazione semplice e di quella integrale, riporta le principali considerazioni che l'hanno orientata verso il sistema dei voti di preferenza, la determinazione del numero di essi in relazione all'ampiezza delle circoscrizioni elettorali ed infine verso il riconoscimento della opportunità di condizionare l'efficacia del voto di preferenza al raggiungimento del quorum di un quinto dei voti di lista.

Circa il sistema da adottare della ripartizione dei seggi, la relazione riassume il risultato degli studi della Commissione, in base ai quali, al metodo dei quozienti è stato preferito quello del comune divisore (d'Hondt) che permette l'attribuzione di tutti i seggi e che, nelle circoscrizioni elettorali medie, assicura la proporzionalità con maggiore aderenza alla realtà.

Nella relazione si accenna altresì alla proposta fatta da alcuni Commissari sulla utilizzazione dei resti, con la riserva di un certo numero di seggi da assegnare a liste nazionali composte di candidati di chiara fama non partecipanti direttamente alla lotta elettorale. La relazione spiega come tale sistema, che avrebbe portato come logica conseguenza la sostituzione del metodo dei quozienti a quello dei comun divisore, non sia stato accolto dalla maggioranza della Commissione, che si è dimostrata contraria ad una specie di elezione basata quasi sul caso fortuito.

Riguardo alle circoscrizioni elettorali, la relazione espone i motivi fondamentali che hanno convinto la Commissione, pur con lieve maggioranza, a preferire circoscrizioni che coincidano rigorosamente con le regioni secondo la loro accezione tradizionale, dovendosi queste considerare unità storicamente differenziate. Si fa presente, però, che per tre regioni troppo vaste (Sicilia, Lombardia, Veneto) la Commissione ha proposto uno schema di suddivisione per la eventualità che siano da ridurre le circoscrizioni più vaste.

La relazione poi dedica brevi cenni sulle norme di procedura che devono essere inspirate alla necessità di uniformità, ordine, sincerità e controllo; accenna alla necessità, riconosciuta dalla Commissione, della libera presentazione delle liste da parte di gruppi di elettori, liste che devono contenere almeno due candidati; rileva l'esigenza di stabilire termini brevi di procedura, data la urgenza della convocazione della Costituente; segnala la norma, particolarmente discussa dalla Commissione, e poi approvata, secondo la quale le preferenze per candidati compresi in una lista diversa sono causa di nullità totale della scheda. Brevi cenni vengono pure dedicati alla materia della proclamazione degli eletti e degli adempimenti successivi, nonchè al procedimento per il collegio « Val d'Aosta », la cui elezione sarà fatta a collegio uninominale a maggioranza di voti; ed infine, si sofferma sulla materia delle disposizioni penali, facendo presente che la Commissione avrebbe preferito una diversa specificazione delle infrazioni, più ristretta e comprensiva, ma che poi ha preferito mantenere, salvo modificazioni, il sistema tradizionale per evitare che fatti illeciti, prima espressamente previsti, diano motivo a sottili tentativi di impunità.

RELAZIONE DI MINORANZA

La relazione della minoranza riguarda le circoscrizioni elettorali e la facoltà di scelta con designazione preferenziale o con graduazione da parte degli elettori. Sono messi in rilievo, quanto al primo argomento, i motivi che determinarono una parte della Commissione a ritenere preferibile al criterio regionale assoluto quello del raggruppamento e della divisione delle regioni. Si osserva, infatti, che una sperequazione eccessiva, quale sussiste tra le regioni piccole e quelle assai vaste, determina una situazione di disparità fra gli elettori e che in circoscrizioni, come quelle formate dalle maggiori regioni, la facoltà di scelta o di designazione preferenziale degli elettori è ridotta eccessivamente se non praticamente annullata. Si osserva, inoltre, che quando sussiste troppa disparità fra i diversi collegi, non è anzitutto possibile applicare un sistema elettorale che possa dare risultati egualmente corretti, nè è possibile evitare l'inconveniente della diversità di valore che assume il voto degli elettori nei vari collegi (data anche la diversa percentuale delle astensioni) e della diminuzione del potere di scelta conferito agli elettori stessi, che posti di fronte a lunghe liste di nomi in gran parte sconosciuti, non hanno la possibilità di formarsi un giudizio comparativo tra i candidati.

La relazione fa presente che non

è assolutamente necessario tener conto della regione quale criterio esclusivo per la determinazione dei collegi, considerando peraltro che non tutte le regioni hanno tradizioni di autonomia eguali o omogenee. Raccomanda perciò il progetto presentato dalla minoranza, in base al quale, cercando di conciliare le esigenze inerenti alla necessità di contiguità territoriale, di comunicazione, ecc., e tenendo presenti, con sostanziali ritocchi, le circoscrizioni elettorali del 1921 concretate dopo attento esame e col parere di autorevoli economisti e geografi, si propone di suddividere le regioni più popolose e vaste in due o più collegi subregionali composti di due o più provincie contigue appartenenti alla medesima regione.

Si fa presente al riguardo che lo schema allegato alla relazione riduce la disparità di estensione fra diversi collegi, in modo che la rappresentanza proporzionale possa avere una attuazione quasi perfetta. Viene tuttavia fatto rilevare che il Commissario ASTUTI ha proposto una variante per le Province di Avellino, Benevento e Campobasso, che dovrebbero, riunite in unico collegio, ricostituire la storica regione del Sannio.

Per quanto poi riguarda lo scrutinio, si osserva che il sistema proposto nella relazione di minoranza si identifica con quello deliberato dalla Commicsione in seduta plenaria e cioè: metodo d'Hondt; voti di preferenza da 1 a 3; «quorum» di 1/5 dei voti di lista ai fini dell'efficacia dei voti di preferenza. Una sola variante riguarda l'attribuzione del numero dei voti di preferenza da assegnarsi nella misura di uno per i collegi fino a 10 seggi, di 2 per i collegi da 11 a 20 seggi e di 3 per i collegi con oltre 20 seggi. Inoltre, si rileva che il Commissario ASTUTI ha manifestato il suo dissenso per quanto concerne il «quorum» di 1/5, che costituisce una limitazione eccessiva della facoltà di scelta dell'elettore e ha proposto un «quorum» variabile da determinarsi dividendo la cifra di lista per il numero dei seggi assegnati al collegio. In tal modo, si conferisce una maggiore efficacia alla facoltà di designazione dell'elettore e si ottiene egualmente un mezzo idoneo a garantire la serietà e la rilevanza delle indicazioni preferenziali.

Si pone altresì in rilievo che due Commissari (STOLFI e AGRO') sono stati del tutto contrari alla fissazione di qualsiasi numero legale per l'efficienza del voto di preferenza, in quanto l'adozione di una qualsiasi forma di lista graduata trasferisce la sede dell'elezione, dal corpo elettorale sovrano, alle direzioni dei partiti o gruppi presentatori.

La relazione fa infine presente che, eliminate le grandi circoscrizioni con oltre 30 seggi, il sistema delle graduazioni integrali, a suo tempo proposto e illustrato dal Commissario SCHEPIS, può essere ripreso in considerazione, perchè assicura una maggiore libertà di scelta all'elettore ed evita molti degli inconvenienti del voto di preferenza libero. Si ricorda che con detto sistema l'elettore ha la facoltà di cancellare uno o più nomi di candidati e di graduare come crede i candidati che non cancella. Nel caso che non si serva di tali facoltà, tutti i candidati hanno uguale grado di preferenza, come nella proposta Turati del 1919; mentre, se l'elettore intende confermare l'ordine di precedenza proposto, occorre una sua esplicita dichiarazione.

PROPOSTE SEGNALATE DALLA COMMISSIONE ALLEATA

La Commissione Alleata ha seguito con molto interesse i lavori circa l'elaborazione dello schema di legge elettorale politica, esprimendo anche premura perchè la convocazione dei comizi per la Costituente possa avvenire nel più breve tempo possibile.

A schema ultimato, la Commissione stessa ha osservato, in una lettera dell'8 novembre 1945 rivolta dall'Ammiraglio Stone al Presidente Parri, che il disegno di legge rappresenta *«sotto molti aspetti un progresso nei riguardi della precedente legislazione elettorale italiana, in linea con lo sviluppo moderno della pratica democratica»*, ed ha suggerito poche e brevi aggiunte di dettaglio, che sono state ritenute ragionevoli e che sono state accolte nel testo in corso di stampa presso il Ministero e la Consulta.

Così, all'art. 32 è stato premesso questo capoverso, formulato già nello schema di legge elettorale amministrativa (art. 43):

«Ogni propaganda elettorale è vietata entro il raggio di duecento metri dall'ingresso della sezione elettorale. Le infrazioni sono punite con la reclusione fino a sei mesi e con la multa da L. 2000 a L. 10.000.

Del pari, all'art. 16, punto 6°, a proposito della stampa e pubblicazione delle liste dei candidati, si è precisato che il relativo manifesto debba essere affisso dai comuni nell'albo pretorio ed in altri luoghi pubblici «entro il ventesimo giorno anteriore alla data delle elezioni».

Inoltre, gli articoli 5 e 6 sono stati integrati col riferimento all'art. 8 del D. L. L. 27 luglio 1944, n. 159, a proposito delle commissioni provinciali competenti a giudicare della sospensione dal diritto elettorale per attività fascista.

Infine, si è convenuto che la pubblicazione del provvedimento di legge elettorale per la Costituente debba avvenire in un supplemento della «Gazzetta Ufficiale», insieme con un'ordinanza della Commissione Alleata per la contemporanea entrata in vigore nelle provincie non ancora restituite al Governo italiano.

LO SCHEMA ALL'ESAME DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Il Consiglio dei Ministri nella riunione del 31 ottobre, ha accettato di massima lo schema di decreto redatto dalla Commissione. Lo ha quindi trasmesso alla Consulta per parere, richiamandone in particolare l'attenzione sui seguenti punti:

1°) *Obbligatorietà o meno del voto;*

2°) *Circoscrizione dei singoli Collegi elettorali.* Il progetto della Commissione si attiene rigorosamente al criterio regionale che importa un numero di eletti da un minimo di 7 (Lucania) ad un massimo di 73 (Lombardia). Si prospetta se non sia il caso di suddividere, come è stato ritenuto anche da una forte minoranza della Commissione, le regioni più vaste in collegi subregionali, per rendere la scelta dei candidati più aderente all'ambiente locale; la questione va esaminata altresì sotto il profilo di scorporare i grandi centri urbani (Roma, Milano ed eventualmente Napoli, Torino, Genova) dal resto della circoscrizione, nonchè di tener conto delle aspirazioni di talune zone ad affermare la propria unità indipendentemente dalla regione alla quale appartengono (Sannio, Romagna);

3°) *se sia opportuno aumentare il numero degli elettori presentatori di liste,* attualmente stabilito nello schema a 500, a 1000;

4°) *preferenze:* se convenga aggiungere accanto alla preferenza positiva il diritto di cancellazione, come è previsto nel progetto della legge elettorale amministrativa. Tale sistema renderebbe assai difficile la adozione della scheda di stato proposta nello schema;

5°) se si debba *vincolare l'efficacia dei voti di preferenza dalla limitazione del quorum; se sia il caso di abbassare il quorum da 1/5 a 1/10* allo scopo di dare ai voti preferenziali una sostanziale efficacia, come è stato ritenuto dalla grande maggioranza dei Ministri;

6°) *utilizzazione dei resti.* Il progetto della Commissione, adottando per lo scrutinio il metodo di Hondt, che consente di coprire tutti i seggi, scarta ogni forma di utilizzazione dei resti. Si prospetta se convenga invece utilizzare i resti delle singole liste su una lista nazionale che ciascun gruppo elettorale potrà presentare a tal fine. Una soluzione affermativa della questione potrebbe portare anche al cambiamento del metodo di scrutinio, sostituendo al metodo d'Hondt quello del quoziente; in tal caso alla lista nazionale verrebbero assegnati i seggi non potuti assegnare nei singoli Collegi in base al metodo dei quozienti.

Comunque, la lista nazionale dovrebbe comprendere soltanto coloro che sono già compresi nelle liste particolari.

RASSEGNA DELLA STAMPA

RETROSPETTIVA

DECENTRAMENTO E AUTONOMIA

Nelle discussioni sul problema del decentramento e dell'autonomia si possono notare tre tendenze: la prima, favorevole a una forma più o meno larga di decentramento e di autonomia amministrativa e, relativamente a un ristretto numero di attribuzioni, anche legislativa; la seconda, favorevole a una forma di larga autonomia politica che giunge fino a fare delle Regioni dei veri Stati, uniti tra di loro con vincoli federativi; la terza, che ha avuto la più recente espressione nel discorso dell'on. Nitti a Napoli, il 4 ottobre u. s., contraria a ogni forma strutturale che possa, sia pure latentemente, minacciare l'unità politica dello Stato. L'esposizione più completa della prima tendenza è quella di G. Persico (*Ricostruzione*, 6, 13, 17, 23 agosto 1945) per il quale la Regione deve costituire un vero e proprio ente locale autarchico con larga autonomia e finanza propria. Non vi è alcun pericolo, scrive il Persico, che la creazione delle Regioni possa minare l'unità italiana: basti a tal fine pensare non solo al sangue che tanti italiani sparsero per raggiungere questa unità, ma anche alla magnifica prova di saldezza che hanno dato, in momenti difficili della loro vita, i popoli federati della Svizzera, degli Stati Uniti, dell'U. R. S. S. Nè possono preoccupare le diversità di territorio e di popolazione fra le varie Regioni, specie se si pensa che sia nella Svizzera che negli Stati Uniti vi sono unità statali più grandi e unità più piccole con divarii spesso notevoli. Quanto alla diversità di ricchezza, si potrebbe pensare ad un equo sistema di collaborazione «mutualistica» fra le regioni che renda possibile far godere quelle più povere dell'eventuale eccedenza di ricchezza di quelle più ricche. L'Italia potrebbe essere divisa in 16 regioni, scindendo le «tre Venezie» nel Veneto propriamente detto e nella Venezia Giulia, e sopprimendo la Basilicata con l'attribuzione della provincia di Matera alla Puglia e di quella di Potenza alla Calabria, oltre ad unire il Molise alla Campania e la Sabina all'Umbria. Ogni Regione dovrà essere governata da un consiglio regionale, organo deliberativo, nel cui seno saranno eletti, con maggioranza assoluta di voti, un Governatore e una Deputazione regionale. Fra i deputati regionali il Consiglio designerà un vice-Governatore. La Deputazione avrà funzioni deliberative in un ambito di competenza più ristretta di quella del Consiglio: ad essa spetterà di predisporre gli atti da sottoporre alle decisioni del Consiglio. Sarà presieduta dal Governatore, il quale potrà delegare ai Deputati regionali incarichi speciali. Organo esecutivo delle deliberazioni del Consiglio e della Deputazione sarà il Governatore, cui spetteranno la rappresentanza dell'ente, la nomina e la revoca degli impiegati e tutte le altre attribuzioni stabilite dalla legge. Nella sfera di sua competenza il Consiglio regionale avrà facoltà di emanare statuti, con forza di legge nell'ambito della Regione, di stipulare accordi e convenzioni con le altre regioni, di emanare regolamenti generali e speciali. Tutti questi atti non avranno vigore se non saranno approvati dalla Camera dei Deputati. Per altri atti, indicati dalla legge, vigerà un controllo di merito, amministrativo e contabile, esercitato da appositi organi tecnici, locali e centrali, come l'attuale Corte dei Conti. Gli organi regionali, essendo organi di un ente non solo amministrativo, ma anche politico ed autonomo, non avranno nessun rapporto di dipendenza con il Governo centrale così che non potranno essere disciolti o revocati. La sfera di attività politica e amministrativa della Regione comprenderà tutti i rapporti sociali ed economici che non siano riservati all'azione del Governo centrale. In linea di massima, lo Stato provvederà ai rapporti internazionali, alla difesa nazionale, all'amministrazione della Giustizia e del Tesoro, alla disciplina e all'esercizio delle grandi linee di comunicazione e alla sicurezza pubblica per quanto riguarda la sua difesa. Per altre materie, il Governo centrale emanerà norme di solo indirizzo generale. Tutte le altre materie resteranno quindi di competenza della Regione che dovrà anche occuparsi dei comuni che la compongono, che, pur essendo solo enti amministrativi, dovranno anche essi godere di larga autonomia.

Sulla stessa linea di G. Persico è A. C. Jemolo (*Realtà Politica*, 1. marzo 1945) il quale, anzitutto, pone la differenza fra federazione, decentramento e autonomia. Federazione è un vincolo fra Stati sovrani che s'impegnano a non usare se non di comune accordo e, così, a delegare a certi organi comuni, determinate parti della sovranità. Si può notare che da secoli il cammino della storia di Europa e delle Americhe è costante nel senso dalla federazione allo Stato unitario. E questo movimento accentratore per cui dalla federazione si passa agli Stati unitari, non è proprio soltanto dello Stato unitario politico, ma si accompagna a tutto un movimento della vita economica per cui l'economia diviene di cerchie sempre più ampie. Non si comprende quindi perchè si dovrebbe tornare alle piccole cerchie politiche ed alle piccole cerchie economiche. Tutt'altra cosa è il decentramento con cui non si scinde lo Stato, ma si trasporta, per quanto è possibile, il disimpegno delle mansioni statali da organi centrali ad organi periferici. Chi conosce nella vita pratica l'amministrazione non deve farsi molte illusioni sui vantaggi del decentramento; tuttavia non si esclude che ove esista una buona burocrazia il decentramento è raccomandabile come scuola stessa della burocrazia: esso infatti pone il funzionario alle prese con risoluzioni di problemi concreti, presentando nello stesso tempo il vantaggio della maggiore celerità nel disbrigo delle pratiche. Cosa ancora diversa è l'autonomia, che implica sottrazione allo Stato e affidamento a gruppi minori di determinati interessi di questi gruppi. In un secondo articolo lo stesso autore (*Nuova Europa*, 29-4-1945) precisa il concetto di autonomia regionale ed afferma che se pure l'autonomia non è ugualmente sentita, tuttavia nessuna Regione italiana si rifiuterebbe di provvedere da sè ai propri bisogni. Molta nostra legislazione amministrativa potrebbe divenire legislazione regionale, votata da un'assemblea locale e omologata da organi del potere centrale. Tuttavia la Regione non dovrà assumere nè giuridicamente nè sentimentalmente caratteristiche di Stato. Pensare ad una Italia federale significherebbe camminare a ritroso, in quanto ovunque il cammino è stato nel senso del passaggio dalle confederazioni agli stati federali, dagli stati federali con residui di sovranità negli stati membri, agli stati federali in cui solo il nome sopravviveva, ma ove lo stato membro non era in realtà che circoscrizione amministrativa, per giungere infine allo Stato unitario.

Anche P. Nenni (*Avanti!*, 30-6-45) è contrario a che l'autonomismo sia portato alle sue estreme conseguenze. Esso rischia di sconfinare nel federalismo che implica gravi pericoli, specie in un paese come il nostro, ove le disuguaglianze economiche e sociali sono fortissime tra le varie regioni e dove quindi lo sforzo del legislatore deve tendere a colmarle per evitare che esse degenerino nella resurrezione di statarelli rivali ed opposti. La soluzione del problema per i socialisti è invece nella creazione del nuovo ente di diritto pubblico da crearsi in rappresentanza del lavoro, cioè il consiglio, di fabbrica, di azienda, di impresa, dei contadini, degli enti pubblici e privati, delle professioni liberali, della scuola, dei mestieri. La Camera dei Consigli Regionali diventerà organo di coordinazione della vita economica della regione. Eletta dai Consigli locali, essa eleggerà a sua volta la Camera Nazionale dei Consigli, cioè il parlamento economico della Nazione che sussisterà a lato del parlamento politico, in un sistema bicamerale.

La corrente federalista è rappresentata dagli scrittori del partito repubblicano e in particolare da O. Zuccarini. In *Critica politica* (gennaio-marzo 1945) questi si oppone decisamente alla concezione esposta dall'onorevole Persico, concezione che egli definisce «centralista» in quanto tende non a una modifica della struttura dello Stato, bensì solo ad un decentramento: facendo così sorgere la Regione come un organo intermedio dell'organizzazione dello Stato e trasportando l'uniformità della legge della organizzazione, dei metodi, nelle 16 o 20 Regioni che si potrebbero creare. Creare la Regione e creare nello stesso tempo la legge e l'ordinamento unico per tutta l'Italia, è come non creare nulla perchè una regione con tali caratteristiche risulterebbe un corpo senza anima. Secondo questa concezione si avrebbe inoltre una finanza unica, cioè un sistema fiscale basato su criteri uniformi; e così avverrebbe per tutti gli altri problemi e per tutte le soluzioni. La soluzione regionale in senso amministrativo non risolve praticamente il problema essenziale dei compiti e delle funzioni dello Stato. Il suo difetto fondamentale sta nel fatto che invece di supporre uno Stato nuovo e diverso, si propone di attuare una riforma sullo Stato che c'è, lasciandone intatta la struttura: essa potrebbe rappresentare un miglioramento, non già una ricostruzione. La soluzione federale invece è profondamente diversa, poichè parte dalla persuasione che il centralismo abbia, almeno in Italia, compiuto il suo esperimento. Mentre la soluzione «centralista» propu-

guata dal Persico parte dal centro dello Stato da dove si diffonde verso la periferia, la concezione federalista parte dal Comune per passare alla Regione. La Regione entra così nell'ordinamento politico e amministrativo come un organo autarchico con funzioni, caratteristiche, diritti propri. Non avrà uno Statuto precostituito, non ci sarà un ordinamento regionale uguale per tutte le Regioni colla medesima ripartizione di funzioni e di attribuzioni, con gli stessi uffici, con lo stesso sistema di rappresentanza. Fissati i limiti dell'azione dello Stato e i diritti che debbono essere affermati e salvaguardati da tutte le legislazioni locali, resterà compito esclusivo di ogni Regione il modo di raggrupparsi e di governarsi. In tal modo le forze locali e quelle regionali in specie saranno valorizzate attraverso una nuova sintesi e un nuovo loro rapporto con lo Stato, inteso come unità nazionale. Non basta che si formi un nuovo ente chiamato Regione: occorre dargli anima e vitalità per farne elemento di lavoro e di sviluppo nella vita regionale. Le stesse funzioni che si penserebbe di affidare alla Regione intesa come organo di decentramento amministrativo, si svolgerebbero diversamente e diversamente frutterebbero organizzando la regione come un ente sovrano che provvede da sè ad ogni problema, con studi e mezzi propri. Basta pensare al problema delle forze idroelettriche, a quello delle reti di comunicazioni ferroviarie, dell'assistenza sociale, della beneficenza, dell'igiene e della scuola, per vedere come potrebbero essere diversamente risolti il giorno che fossero affidati alla competenza della Regione. Anche l'ordinamento amministrativo della giustizia potrà trovare nella Regione forme razionali e rispondenti al bisogno. Gli stessi criteri di applicazione della giustizia, la valutazione cioè del reato e della pena, dovranno essere diversi nelle varie regioni, perchè diversi sono gli usi, le abitudini e il criterio morale. Un completo capovolgimento si potrebbe trovare nel sistema federale riguardo alla finanza. Mentre col sistema «centralizzato» la finanza della Regione dipende dallo Stato centrale e rappresenta semplicemente una quota di partecipazione sul sistema tributario generale, con il sistema «federalista» l'imposizione tributaria è funzione sovrana della Regione. E' la Regione che determina i tributi, che adegua alla propria economia, lasciando allo Stato quel tanto che gli spetta secondo le leggi federali.

Anche nel campo del credito, l'organizzazione regionale potrà trovare larghe e proficue applicazioni. In Italia anche le banche sono centralizzate, pur essendo le fonti del credito nella provincia. La sua distribuzione sarà quindi tanto più razionale ed efficace quanto più sarà fatta vicino alle sue fonti. Quale sarà dunque il posto della Regione nello Stato? La risposta è ovvia qualora si pensi che si deve arrivare ad un ordinamento dello Stato nazionale basato sull'unità federale. L'unità federale significa appunto che nel complesso statale ogni regione deve valere e pesare nello stesso modo, indipendentemente dalla sua estensione.

La Regione piccola varrà in questo complesso quanto quella grande. Accanto ad una assemblea elettiva si avrà un'assemblea nazionale formata dai rappresentanti di tutte le Regioni; sarà tale assemblea che deciderà su tutte le questioni di carattere nazionale. Alla competenza della magistratura suprema dello Stato federale dovranno restare, in tale ordinamento, solo le funzioni degli affari esteri, difesa, finanza e tesoro, giustizia e sicurezza interna. Le altre questioni di carattere generale (commercio, industria, agricoltura e lavoro) potranno essere affidate ad organi nazionali a forma federale di coordinamento, espressione diretta di altri organi consimili a carattere regionale. Un ordinamento così fatto risponderebbe ad una esigenza ritenuta ormai essenziale: quella della democrazia nello Stato.

Sullo stesso piano dello Zuccarini è G. Bartolotti il quale su *Critica politica*, (giugno, luglio, agosto e settembre 1945) espone l'essenza del regime federale, con particolare riguardo all'Italia, e G. Quagliotti (*Domenica*, 9-9-1945) che propone di ripartire lo Stato in 14 o 15 enti regionali uniti con vincoli federativi, ciascuno con proprio consiglio elettivo legiferante su determinate materie e con proprio presidente elettivo, capo d'un esecutivo locale.

Anche A. Labriola, pur confessando che il sistema delle autonomie locali può non essere simpatico a chi, come lui, educato alla giacobina, pensa che il paese debba vivere nella più stretta unità, tuttavia giunge a concepire una forma di regime federalista atto a ricondurre certe tendenze centrifughe ad una linea mediana. La Costituente dovrà quindi provvedere a dare all'Italia un ordinamento conforme all'aspirazione di determinate parti del paese di disporre delle proprie risorse economiche e delle proprie energie morali.

Tra i decisi oppositori di ogni forma di autonomia sono B. Croce, F. S. Nitti, V. Giuffrè. B. Croce, al Consiglio Nazionale del P.L.I. del settembre 1945, pur ammettendo la «necessità politica» di concedere l'autonomia ad alcune regioni, come la Val d'Aosta e la Sicilia, dichiarò di non vedere «che cosa ha da fare con ciò il proposito di largire od offrire autonomie alle altre parti d'Italia che non le chiedono e forse non ne trarrebbero nessun vantaggio». F. S. Nitti nel suo discorso di Napoli (4 ottobre 1945) disse che le autonomie rappresentano un grande pericolo, in quanto togliendo tutti i poteri allo Stato, non si demolisce solo lo Stato, ma si indebolisce anche la Nazione, mentre, dal canto suo, Ugo Giuffrè (*Il Tempo*, 6 ottobre 1945) scrive che ogni richiesta di autonomia tende a far prevalere i propri interessi particolari senza curarsi dell'interesse nazionale che invece ne resta gravemente danneggiato. I. Bonomi poi (*Giornale del Mattino*, 14-10-1945) pur condividendo la necessità del decentramento e dell'autonomia comunale e provinciale, si dichiara contrario a che il Paese sia avviato verso un'organizzazione federale, a cui s'oppone la storia della nostra unità che è troppo recente «per non temere che si sfasci sotto il logorio di esperimenti affrettatamente improvvisati».

Su un piano particolare si pone infine V. Crisafulli (*Nuova Europa*, 1. luglio 1945) il quale, dopo aver affermato che il problema dell'autonomia regionale presenta il difetto di essere impostato astrattamente, scrive che è errato il voler far coincidere la soluzione del problema sardo e siciliano col più generale problema di tutte le altre regioni d'Italia, nelle quali l'autonomia o non è sentita o è sentita da pochi intellettuali. Oltre a ciò, la rivendicazione dell'autonomia regionale è stata motivata sulla base di considerazioni politiche svariatissime, spesso contrastanti, ed è stata affacciata in funzione di scopi diversi a secondo delle premesse ideologiche e programmatiche dei vari partiti.

In sostanza, l'istituzione dell'ente «Regione» può rispondere a due diverse funzioni. Da un lato, ad una funzione essenzialmente conservatrice, di remora, nei confronti delle correnti sociali più progressive, e in particolare ad una funzione di ritardare o intaccare l'alleanza del proletariato industriale, per natura e vocazione essenzialmente unitario, con i contadini ed in generale con i ceti medi piccoloborghesi. Dall'altro, la creazione delle regioni autonome può rispondere a funzioni schiettamente democratiche, trasferendo un certo numero di attribuzioni da organi burocratici statali a organismi regionali elettivi, organizzando tra il Comune e lo Stato, in luogo della provincia, nuovi centri intermedi di vita politica e amministrativa; è insomma la concezione democratica dell'autogoverno. Naturalmente non si tratta di due punti di vista opposti, ma essi agiscono in diverso senso quando si passa a determinare concretamente la sfera di competenza della Regione. Se le autonomie regionali si considerano in funzione democratica, tutti questi problemi avranno una soluzione diversa da quella che avrebbero considerando la regione in funzione conservatrice. Creare la Regione per farne una specie di provincia allargata sarebbe veramente un risultato sproporzionato a tanti programmi. Il vero è che la questione è essenzialmente una questione politica e come tale dovrà essere risolta dalla Costituente, quando tutte le parti d'Italia potranno far sentire la loro voce.

Quanto alla concessione dell'autonomia alla Valle d'Aosta (v. *il testo del decreto nel 1. fascicolo*) - costituita in circoscrizione autonoma - M. S. Giannini (*Avanti!*, 10 agosto 1945), scrive che oltre che dal punto di vista interno, l'esperimento è assai interessante anche dal punto di vista internazionale, in quanto per la prima volta è introdotto in una grande nazione occidentale il principio dell'autonomia degli allogeni, secondo l'esempio dei «territori autonomi» dell'U.R.S.S. — sui quali, peraltro, mancano notizie controllate. Coll'ordinamento della Valle d'Aosta, l'Italia pone in essere, appunto, un tentativo di risolvere la questione delle minoranze alloglotte.

L'innovazione presenta vantaggi e pericoli e tra questi ultimi il maggiore è che a questi autonomismi corrispondano più schemi teorici che esigenze pratiche e che si risolvano poi in apertura alle forze di reazione e di disgregazione dello Stato. Ragione per cui è stato molto saggio aver dato all'audace esperimento carattere di transitorietà, stabilendo che il nuovo ordinamento valdostano dovrà essere ratificato dall'Assemblea Costituente.

V. Uccellatore (*Il Commento*, 1. novembre 1945) scrive invece che, volendo valutare la portata del provvedimento riguardante la Valle d'Aosta, primo esperimento di autonomia regionale, non si può non pervenire ad un giudizio sfavorevole, perchè l'ordinamento del nuovo ente regionale appare incompleto ed insufficiente. Infatti, sulle materie attribuite alla «Valle» non sono state emanate norme, ma è stato fatto rinvio a futuri provvedimenti legislativi che, avendo carattere

integrativo rispetto ai precedenti, presentano sempre il pericolo di future larvate restrizioni; nè si è abolito il Prefetto, che ricompare invece, in veste di funzionario del Ministero dell'Interno, nel comitato di coordinamento locale esercitante il controllo di legittimità sugli atti della « Valle ». Il complesso delle attribuzioni date alla « Valle » è assolutamente insufficiente rispetto ai fini a cui dovrebbe tendere la Regione, e, parimenti, troppo angusto è il potere normativo, che dovrebbe invece estendersi quanto la competenza amministrativa dell'ente, per evitare che il centro continui a regolare attività e servizi svolti per il prevalente interesse della regione. Una garanzia, inoltre, che non si è creduto di dare, e che è invece necessaria, è che in nessun caso lo Stato dovrebbe poter legiferare in materia attinente all'ordinamento regionale senza aver prima sentito il consiglio dell'ente. Nei riguardi delle attribuzioni passate dallo Stato alla « Valle », bisogna notare che molte altre dovrebbero seguire la stessa sorte, mentre è indispensabile una norma generale per cui gli organi regionali esercitino nel territorio della regione tutte le attribuzioni delle autorità centrali, salve la competenza del Consiglio dei Ministri e le materie che non rientrino nella competenza dell'ente. Anche per quanto riguarda, infine, la finanza, l'impostazione della riforma va capovolta, con la concessione di una larga autonomia tributaria e con la soppressione del contributo statale. Questi rilievi fanno prevedere assai problematico questo primo esperimento di autonomia regionale.

IL DIRITTO DI PROPRIETA' E LA TERRA

A proposito di una migliore distribuzione dei beni, *M. Bracci* (*Il problema giuridico della terra* - « Il Ponte », giugno 1945) osserva che « ogni volta che grandi turbamenti sconvolgono il popolo, di molti e anche di un solo stato, il regime sociale e giuridico della terra subisce mutamenti. Ma è probabile che in definitiva le esigenze storiche di una diversa distribuzione della terra e di un diverso ordinamento dei modi di governo siano le forze che determinano i grandi moti umani. In tal modo si giustificherebbe la vicenda storica del feudo medievale e della proprietà privata, legate a condizioni ambientali d'ordine politico, sociale, economico. Oggi il privilegio della proprietà privata appare sempre più ingiusto anche perchè ha già ricevuto largo premio di reddito. Il senso della solidarietà sociale è aumentato, il costume sociale si è rafforzato, lo Stato ha acquistato una tale capacità di organizzarsi e di organizzare ed una tale forza per portare ad esecuzione la propria volontà, che il problema degli istituti adeguati è quasi soltanto un problema di tecnica giuridica. E allora, secondo giustizia, la riforma agraria dovrebbe consistere in ordinamenti che garantiscano il godimento dei frutti del lavoro agricolo esclusivamente a coloro che si valgono di questo mezzo di produzione per modo che a ciascuno sia assicurata una remunerazione proporzionale al merito sociale del proprio lavoro, cioè al contributo che egli porta all'appagamento dei bisogni di tutti gli altri.

A guardare il contenuto attuale del diritto di proprietà privata della terra, è possibile osservare un fenomeno di « erosione » così vasto e profondo da ridurne la nozione classica ad un fragile contorno che sarà presto spezzato dalle forze storiche che urgono dall'interno. Non solo esiste una serie di limiti vieppiù operanti dallo esterno (dovere tributario, espropriazione per pubblica utilità, vincoli vari di passaggi, o artistici, o forestali, ecc.) ma tutta una serie di norme agisce energicamente dall'interno del diritto di proprietà (partecipazione all'opera di bonifica, disciplina delle superfici culturali, obbligo di determinate culture, ecc.).

Il trasferimento della proprietà dal privato allo stato significherebbe semplicemente ordinare in un istituto giuridico adeguato un fenomeno che ora vive stentato e costretto in una forma giuridica anacronistica. E la pubblica proprietà della terra coltivabile porrebbe in chiara evidenza l'interesse pubblico alla produzione agraria.

Quanto ai soggetti più adatti per la concessione di terre coltivabili, possono additarsi in primo luogo lo stato (gestore di aziende proprie, sul tipo di quella per le foreste demaniali, alimentate, in parte, da un servizio obbligatorio del lavoro), i comuni, i consorzi (che potrebbero divenire i soggetti di gran lunga più importanti), i privati. V'è una certa fissazione del lavoratore alla sua terra, ma questo fenomeno è, tutto sommato, di vantaggio per la collettività, perchè l'economia agraria italiana soffre da tempo per la presenza di masse lavoratrici che non hanno legato stabilmente i loro interessi a quello dell'agricoltura.

Nello schema proposto nulla impedisce che si consenta un margine per la piccola proprietà, considerata quasi come bene di consumo, più che di produzione, e la cui esistenza, nei modesti limiti consentiti, non turberebbe le esigenze dell'economia nazionale, nè darebbe occasione a sfruttamento rilevante di lavoro altrui, mentre offrirebbe molteplici compensi umani ».

Si può quindi accettare, secondo taluni, il principio di proprietà per alcuni beni, anche fondiari. Ma le condizioni di questi proprietari sono molto difficili. Esse vengono illustrate da *G. Luconi* (*Proprietà minima* - « Il Quotidiano », 27-11-1945).

« L'affermazione del principio di proprietà e la diffusione e la valorizzazione della piccola proprietà con lo spezzettamento del latifondo e la redistribuzione dei grandi possedimenti terrieri con criteri di vera giustizia sociale, sono le aspirazioni più sentite da quanti sperano in un avvenire illuminato dalla luce del Vangelo. Esiste, tuttavia, una grande categoria di lavoratori che non ha mai ricevuto il benchè minimo aiuto e della quale ci si ricorda unicamente per sottoporla ad inasprimenti fiscali. Si tratta di quella categoria di piccoli proprietari, gente che « vive sul suo »: proprietà minime conservate attraverso le più dure vicende o acquistate nelle perigliose avventure degli esili su tutti i continenti.

Questa gente vive, oggi, la sua più tragica ora, per la mancanza di mezzi indispensabili per la coltivazione e per l'impossibilità di approvvigionarsi di sostanze insostituibili ».

PROBLEMI INDUSTRIALI

Secondo *P. Battara* (*Lo stato esionista* - « Il Globo », 18-11-1945) « nella generale tendenza verso forme di economia controllata, va segnalato un particolare orientamento, che ha notevole interesse: quello dell'azionariato di stato. La maggior parte dei nuovi esperimenti di intervento statale nell'industria (fra cui quello cecoslovacco) ripetono l'esperienza italiana, sviluppatasi dopo la crisi del 1930. Si tratta in sostanza, di evitare il pericolo della « burocratizzazione » dell'industria ed i numerosi inconvenienti della gestione diretta statale. Con il sistema dell'azionariato statale l'azienda passata in proprietà dello stato, o per la quale lo stato è il maggiore azionista, continua ad essere gestita come qualunque altra azienda privata, rispettando le regole del giuoco capitalista. E fin quando dura il sistema capitalista di produzione, fino a quando la maggior parte delle aziende è gestita capitalisticamente, questo tipo di controllo ha indubbie doti di snellezza, di adattabilità, in una parola di superiorità. Insomma l'azionariato di stato è la forma migliore di intervento statale in regime capitalista ed è anche la forma migliore di transizione tra l'economia capitalista e l'economia socialista. Infatti, l'accumulazione capitalistica che sta alla base di tutto il sistema attuale di produzione, permette allo stato, attraverso l'azionariato, un continuo processo di espansione, mediante il quale può attuarsi la pacifica espropriazione del capitalismo medesimo.

Naturalmente, questa non è la sola via per socializzare. *G. Cardona* (*Come si attua la socializzazione* - « L'Epoca », 20-11-1945) riferisce che « il ministro cecoslovacco Lausmann ha fatto — durante il congresso socialdemocratico di Praga — alcune dichiarazioni a Luigi Battista, sulla socializzazione in corso in quella nazione, precisando che la socializzazione (o meglio la nazionalizzazione) si estende alle industrie chiave, alle banche e alle compagnie di assicurazione. Per le industrie è fatta distinzione fra quelle che saranno nazionalizzate integralmente (le più importanti sotto il profilo economico o politico o bellico) e le altre che verranno nazionalizzate solo se hanno una certa entità. Sebbene la realizzazione del piano si prevede debba richiedere almeno un anno, tuttavia si è ritenuto essenziale definire subito quali sono quelle imprese che rimangono e rimarranno in mani private. La parte da socializzare rappresenta i due terzi, ma in taluni rami della industria, come in quella meccanica, la percentuale è maggiore. L'agricoltura presenta problemi particolari anche in relazione a fatti di carattere politico. La responsabilità della gestione delle imprese industriali è tutta del direttore di azienda, nominato dal commissario del settore. Egli, pure assommando in sè i poteri della decisione tecnica e la responsabilità della amministrazione dell'impresa, è chiamato a rispondere davanti al consiglio di amministrazione, composto in parte di elementi scelti dal settore o dallo stesso dirigente, in parte dai rappresentanti degli operai o (in taluni casi) delle altre categorie indirettamente interessate.

L'iniziativa si coordina con le direttive del piano di produzione, che offre al gestore due dati: disponibilità dei fattori di produzione, entità della produzione richiesta. I costi risulteranno dal bilancio.

I prezzi saranno fissati in base a criteri economici, categoria per cate-

(segue a pagina 16)

VOTI - PROPOSTE - OPINIONI

Cambio della moneta e censimento dei beni monetari

Il dott. Vittorio Pizzorno (Milano, presso C. L. N. A. I.) suggerisce che, contemporaneamente al cambio della moneta, sia effettuato un censimento dei beni monetari (libretti al portatore, conti correnti, titoli di stato ed obbligazioni) come misura indispensabile alla determinazione, ad ogni utile effetto, del patrimonio mobiliare di ciascun cittadino, ed in particolare per una tassazione rapida e congrua del patrimonio stesso.

«Per poter ritrovare l'equilibrio finanziario, il Paese ha bisogno di una rapida ripresa del reddito nazionale e del relativo gettito tributario, dato che l'applicazione, estremamente ardua, di una imposta straordinaria sugli incrementi patrimoniali, pur essendo auspicabilissima per criteri di giustizia, potrebbe di per se stessa mettere a disposizione della collettività ben poco di quanto occorre per sanare le sue profonde ferite.

La ripresa del reddito nazionale e del relativo gettito tributario sono inceppati, per quanto riguarda l'aspetto finanziario, dai seguenti principali fattori:

instabilità monetaria;

paralisi dell'iniziativa capitalistica in attesa di provvedimenti tributari d'eccezione;

ignoranza completa del fisco sulla attuale distribuzione della ricchezza e del reddito, che è profondamente variata rispetto al periodo prebellico.

A tutto ciò si aggiunge una sempre più impaziente richiesta del paese per l'attuazione di una giustizia tributaria, che va soddisfatta per ovvie ragioni sociali.

L'emanazione dei provvedimenti straordinari è però urgentissima, non solo per il prossimo fabbisogno di tesoreria ma anche perchè solo dopo di essa — cessato l'incubo che oggi pesa sulla vita economica — si potrà riaccendere l'iniziativa degli imprenditori, tanto necessaria alla nostra ripresa.

Attualmente è in corso di studio avanzato presso la Banca d'Italia un complesso di misure da prendere per il cambio dei biglietti, operazione di per se stessa imponente e che non può essere condotta a buon fine senza un pieno appoggio di tutto il governo, ma, tuttavia, assolutamente inadeguata per raggiungere le mete necessarie al risanamento. Vivissime sarebbero le reazioni popolari ad una operazione del genere che, se non accompagnata da altre contemporanee indagini, renderebbe impossibile ogni successivo completo accertamento su basi obiettive e per di più manterrebbe il mercato dei capitali in un pauroso disordine nel timore di altri accertamenti che certo sarebbero richiesti a gran voce.

Secondo un esame abbastanza accurato fato da tecnici, sarebbe possibile, con una mole di lavoro di non molto superiore a quella per il semplice cambio dei biglietti, eseguire un censimento anche dei libretti al portatore, dei conti correnti e dei titoli di stato e obbligazionari.

Si è calcolato che sarebbe allo scopo necessaria, durante il periodo di dieci giorni, la mobilitazione di 50.000 dipendenti bancari da suddividersi in 10.000 unità di censimento, cosa perfettamente possibile.

Non è qui il caso di descrivere la meccanica del censimento studiato, che è certamente attuabile solo che il cambio della moneta sia ritenuto possibile, ed è questo il punto fondamentale sul quale mi permetto insistere e cioè sulla necessità che l'organizzazione del cambio della moneta sia sviluppata in parallelo a quella del censimento, non essendovi nessuna valida ragione per fare il primo senza il secondo e molti solidi motivi per farli tutti e due. Per di più bisogna tener presente che la messa a punto del censimento, per il quale fra l'altro bisogna approntare milioni di schede, esige una cura tutta speciale e un tempo di preparazione non certo inferiore a quello necessario per il cambio.

Il censimento così operato offrirà la possibilità di bloccare una percentuale delle disponibilità liquide e in titoli e cioè di controllare la capacità d'acquisto che oggi rappresenta un immane pericolo per la moneta, dato che essa può riversarsi improvvisamente sul mercato con le stesse conseguenze di un fiume che straripi perchè non è più trattenuto dai normali argini. Le disponibilità bloccate potrebbero eventualmente essere successivamente sbloccate per determinati investimenti come titoli di stato o depositi bancari vincolati che permettano l'erogazione di crediti a mediotermine di cui il paese avrà sempre maggior bisogno per la ricostruzione.

Le schede di censimento raccolte dovranno affluire agli uffici distrettuali delle imposte e potranno costituire un primo solido elemento non solo per la patrimoniale straordinaria ma soprattutto per una imposta sul reddito, sola imposta fondamentale di uno stato modernamente organizzato.

Si potrebbe ad es. stabilire, per accelerare il gettito tributario, una procedura d'urgenza per tutte le schede dalle quali risultasse una liquidità oltre determinati limiti per privati e commercianti. La procedura d'urgenza si potrebbe anche ammettere per coloro i cui nomi venissero indicati dalle organizzazioni popolari periferiche o da apposite commissioni incaricate di indagare per settore produttivo. Il contribuente verrebbe invitato in tali casi a completare la scheda con la indicazione dei beni nominativi (azioni, terreni, aziende ecc.), prima ancora che un secondo auspicabile provvedimento renda obbligatoria per tutti tale indicazione... ».

La proprietà della terra

Il prof. Giuseppe Olivari (Lodi, via Castelfidardo, 12) espone un suo progetto sulla cessazione e sul trapasso del diritto di proprietà privata della terra coltivabile, del quale punti essenziali sono: la sostituzione al diritto di proprietà del diritto d'uso e l'acquisto di questo diritto per concorso tra coltivatori diretti capaci dell'ottimo reddito agrario.

Primo passo può essere l'eliminare il proprietario *grande e medio*, che non conduce l'azienda direttamente (mi riferisco alle cascine del lodigiano e in generale della Valpadana).

Ora, si può eliminarlo, effettivamete, con una legge che estingua il vecchio diritto di proprietà e introduca il diritto di proprietà d'uso.

Come estinguerlo?

a) Si può accordare un certo periodo di anni, come ha fatto la legge Giolitti sulle farmacie, legge che ha estinto i vecchi diritti delle farmacie e introdotto anche per le farmacie il principio del concorso. Con tale legge si ottenne l'eliminazione della speculazione capitalistica, che si era gettata sulle farmacie come un uccello da preda, e si realizzò, in via di massima, il principio de *la farmacia ai farmacisti*.

Analogamente facendo con la terra, si realizzerebbe il principio de *la terra agli agricoltori*, e si eliminerebbe l'inconveniente grave di lasciare tuttora la terra in balìa della speculazione affaristica, ciò che è dannoso e anacronistico.

Il principio del concorso assicurerebbe alla conduzione personale dirigente sempre migliore.

Il conduttore dovrà rilevare le scorte vive e morte e le migliorie a prezzo sottratto all'affarismo, ed essere scelto sulla base della sua effettiva capacità. (Vedere la legge Giolitti sulle farmacie). Egli dovrebbe pagare una tassa di concessione allo Stato. La terra delle aziende agrarie medie e grandi cesserebbe di essere oggetto di mercato e passerebbe quindi da un concorrente all'altro sotto la sorveglianza dello Stato o di chi per esso, a tutela dei diritti della collettività.

b) Un secondo modo di estinguere il vecchio diritto di proprietà potrebbe essere quello di assegnare al proprietario un *certo pagamento*, non però commerciale, in *titoli di Stato*, i quali troverebbero così utile collocamento e salverebbero così tante piccole economie basate su di essi, oltrechè il prestigio dello Stato.

c) I due sistemi a) e b) potrebbero trovare un terzo sistema che li contempli tutti e due adeguatamente.

d) Per il *latifondo* ci potrebbe essere l'esproprio, senza altro, e così pure per i fondi di malo acquisto.

e) Per i *beni della Chiesa* si dovrebbe fare un'eccezione, perchè la Chiesa non è un individuo, ma anche per ragioni di opportunità. *Questa non moverà*. Tale assicurazione renderebbe favorevole al progetto il partito demo-cristiano.

f) Inutile dire che il concorso potrebbe essere accessibile agli enti pubblici, provincie, comuni, ospedali, scuole, opere di beneficenza, ed allo Stato stesso. Questo potrebbe di fatto concorrere alla conduzione con personale dirigente proprio. Potranno pure concorrere enti corporativi, associazioni di contadini, ecc. Eliminato comunque il proprietario individuale, eliminata col concorso la speculazione affaristica, sarà facile tener conto degli interessi delle maestranze agricole, e lo Stato, effettivo proprietario, potrà influire, nell'interesse della produzione e dei singoli, sulla conduzione agraria dei cascinali a cui si accenna.

L'intervento delle maestranze sarà di grande giovamento perchè impedirà che l'egoismo agisca nel periodo di trapasso da un concorrente a un altro a danno della fertilità. La socializzazione sarà, comunque, un fatto compiuto in Italia, per effetto di un metodo proprio, italiano, che ha già un precedente nella legge Giolitti.

(seguito da pagina 14)

goria. Per le imprese meno efficienti, che non sapranno stare nei termini del prezzo, si procederà alla revisione del loro funzionamento e dell'opera del dirigente.

La espropriazione, con determinate cautele, avviene previo indennizzo».

Un punto di vista divergente è invece prospettato da G. Messina (*Lo Stato padrone* - «Il Globo», 22 novembre 1945).

A proposito della tesi sostenuta in un recente dibattito del C.E.R., circa la opportunità che lo Stato estenda il suo controllo alle principali industrie nazionali non ancora in sue mani, egli rileva, che, in effetti, lo Stato controlla già, e da parecchi anni, le seguenti percentuali approssimative della produzione mineraria, chimica e siderurgica nazionale:

70 % per i minerali di ferro; 80 % per i combustibili solidi; 80 % per il mercurio; 75 % per la ghisa; 45 % per l'acciaio; 38 % per il coke; 40 % per il catrame; 16 % per il solfato ammonico; 50 % per la calciocianamide, senza parlare di taluni minerali metallici non ferrosi, la cui coltivazione era affidata ad aziende statali.

Nel settore marittimo, più di 200 navi mercantili, fra le quali tutte le migliori e più moderne unità da passeggeri, con una stazza complessiva di circa 1 milione e 500 mila tonnellate appartenevano nel 1940 a compagnie di navigazione controllate dallo stato. Le principali industrie per costruzioni navali sono controllate dallo stato e buona parte delle industrie meccaniche si trova in identiche condizioni.

Più del 30 % della produzione nazionale di energia elettrica era ottenuta nel 1940 da centrali dello stato o di imprese elettriche da esso controllate.

Nello stesso anno lo Stato estendeva i suoi controlli anche a metà circa della produzione (raffinerie) petrolifera e dell'industria telefonica. Aveva notevoli partecipazioni nell'industria della cellulosa, della gomma sintetica, delle fibre tessili artificiali, delle costruzioni stradali nella industria chimica e in molti altri rami industriali.

Nel settore del credito e delle assicurazioni lo Stato controlla le tre principali banche di interesse nazionale (i cui depositi si valutavano poco tempo fa a circa 70 miliardi) ed il massimo istituto di assicurazioni private, le cui attività patrimoniali sono state valutate ad oltre 10 miliardi.

Si deve ora considerare che, ai nostri costi attuali più di 1 milione e 300 mila tonnellate di naviglio perdute dalle flotte controllate dalla Finmare rappresentano qualcosa come 130 miliardi di lire; che i danni subiti dagli impianti commerciali controllati dalla Finsider superano probabilmente i 15 miliardi di lire; che per il solo ripristino dei cantieri riuniti dell'Adriatico è prevista una spesa di 3 miliardi; che altre decine di miliardi sarebbero necessari se si dovesse provvedere alla ricostruzione e riparazione delle raffinerie di petrolio, delle centrali elettriche, delle industrie meccaniche e delle altre nelle quali lo Stato ha partecipazioni. Tali partecipazioni, nel settore industriale comportano attualmente una spesa mensile di soli salari prossima a circa 2 miliardi di lire, senza che gran parte della maestranza sia adibita a lavori produttivi.

NOTIZIARIO INTERNAZIONALE

(seguito da pagina 2)

dodici anni. Non avrebbe alcun diritto di veto nè di porre la presentazione di una legge. Dovrebbe procedere alla scelta dei Ministri ma tenendo conto del voto della Assemblea. Sarebbe inoltre suo compito proporre all'Assemblea ogni passo relativo allo stato di guerra o di pace e ai trattati internazionali.

La data delle elezioni in Grecia

Il 5 dicembre il primo Ministro greco Sofulis ha annunciato che le elezioni generali sono state definitivamente fissate per il 31 marzo. Le elezioni, che erano state precedentemente stabilite al 20 gennaio, sono state rinviate su richiesta del Ministro degli Esteri Britannico.

Apertura del nuovo Parlamento norvegese

Il 5 dicembre il nuovo Parlamento norvegese, eletto nello scorso ottobre, si è riunito per la prima volta. Alla sua presidenza è stato eletto provvisoriamente il Presidente del Parlamento precedente, G. Hambro. Il giorno prima si erano tenute in Norvegia le elezioni municipali, i risultati delle quali hanno mostrato che i laburisti sono in testa, seguiti dai comunisti e dai cristiano-popolari. I risultati, confrontati con quelli delle elezioni prebelliche, sono i seguenti: i laburisti sono passati da 3.044 seggi a 3.078; i comunisti da 47 a 627; i cristiano-popolari da 21 a 470; i conservatori da 730 a 602; i liberali da 884 a 603.

Professioni e mestieri dei membri della Camera dei Comuni

Quali sono le professioni ed i mestieri abituali dei membri della Camera dei Comuni? Da «*Il lavoro in Inghilterra*» — *Bollettino di notizie a cura dell'Ambasciata Britannica* — riproduciamo questa interessante statistica:

avvocati 44; minatori 39; lavoratori dei trasporti 35; ferrovieri 29; giornalisti 26; lettori universitari 23; maestri 23; distributori di commercio 20; direttori di società e commercianti in proprio 18; meccanici e fonditori 11; medici 9; falegnami e mobilieri 8; donne (casalinghe, dedotte le professioniste e le impiegate) 8; tecnici 7; tipografi 7; impresari 6; impiegati e agenti d'assicurazione 6; tessitori 5; calzolai 4; agricoltori 4; sacerdoti 3; elettricisti 3; ufficiali s. p. e. 3; contabili 3; mediatori e geometri 3; siderurgici 2; dentisti 2; librai 2; barbieri 2; muratori 1; architetti 1; farmacisti 1; ottici 1.

Questo Bollettino non ha carattere ufficiale e pertanto non importa alcuna responsabilità del Governo.

Redattore resp. TERENZIO MARFORI

REDAZIONE E AMMINISTRAZIONE
presso il Ministero per la Costituente
ROMA - Via Panisperna, 89

Autorizzazione della R. Prefettura di Roma n. 5778/B-3-1237

Concessionaria esclusiva per la distribuzione: S. A. Dies, Via Aurora, 31 - Roma.

U.E.S.I.S.A. - VIA IV NOVEMBRE, 149 - ROMA

LIBRI per la Costituente

Di imminente pubblicazione, a cura del Ministero per la Costituente (editore Sansoni) nella collana Testi e Documenti Costituzionali *le leggi costituzionali dei seguenti Paesi (testo ed introduzione storico-giuridica):*

STATI UNITI D'AMERICA, a cura di Romolo *ASTRALDI*.

UNIONE DELLE REPUBBLICHE SOCIALISTE SOVIETICHE, a cura di Gaspare *AMBROSINI*.

SPAGNA (1931), a cura di Vezio *CRISAFULLI*.

IRLANDA, a cura di Paolo *BISCARETTI*.

FRANCIA (1875), a cura di Armando *SAITTA*.

ESTONIA, a cura di Francesco *AGRO'*.

SVIZZERA, a cura di Vincenzo *GUELI*.

ROMENIA, a cura di Vincenzo *MAZZEI*.

Usciranno anche al più presto le leggi elettorali dei Paesi seguenti:

ITALIA, a cura di Vittore *BONFIGLI*.

U. R. S. S., a cura di Tomaso *NAPOLITANO*.

GERMANIA, a cura di Ottorino *BORIN*.

CECOSLOVACCHIA, a cura di Costantino *MORTATI*.

BELGIO, a cura di Danilo *de COCCI*.

BOLLETTINO

di informazione e documentazione del Ministero per la Costituente

Anno I - N. 4
Si pubblica ogni 10 giorni

Roma, 20 dicembre 1945

16 pagg. L. 7
Spedizione in abbon. post.

IN QUESTO NUMERO:

La Commissione di studio per la riorganizzazione dello Stato

★ ★

I partiti politici in Italia - 2

★ ★

Il meccanismo delle elezioni in Gran Bretagna

★ ★

LE ELEZIONI AMMINISTRATIVE || LO SCHEMA DI LEGGE ELETTORALE POLITICA

LA NAZIONALIZZAZIONE DELLA BANCA D'INGHILTERRA

VOTI - PROPOSTE - OPINIONI

NOTIZIARIO INTERNAZIONALE

ITALIA

Dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio

L'on. De Gasperi ha esposto, in una dichiarazione alla prima riunione del nuovo Gabinetto da lui presieduto, le linee programmatiche del Governo.

Per quanto, in particolare, riguarda le elezioni amministrative e le politiche ,il Presidente del Consiglio ha detto: «... *impegnati ad accelerare le elezioni amministrative, io faccio vivo appello alla Consulta, perchè voglia rapidamente licenziare la relativa legge elettorale; e rimane fermo il nostro comune impegno di indire entro il termine già previsto dal Governo Parri le elezioni politiche per la Costituente. Dopo di che avrà la parola il popolo italiano e l'avrà consapevole, decisa, solenne, come mai nella sua storia, se obbedirà alle leggi della libertà, bandendo nel proposito e nel fatto ogni ricorso alla violenza, funesta eredità del totalitarismo fascista*».

La legge elettorale amministrativa all'esame della Consulta

E' all'esame della Commissione per gli affari politici e amministrativi della Consulta il progetto della legge elettorale amministrativa. Il progetto si divide in due parti: la prima, riguarda la costituzione degli organi amministrativi comunali e provinciali; la seconda, riguarda il sistema elettorale. Ciascun comune avrà un Consiglio, una Giunta e un Sindaco. L'amministrazione provinciale sarà costituita da un Consiglio e da una Deputazione. I Consigli, comunali e provinciali, avranno funzioni deliberative, la Giunta e la Deputazione saranno organi esecutivi.

L'ordinamento prevede un massimo di 80 consiglieri comunali, per i comuni con popolazione superiore ai 500.000 abitanti, e un minimo di 15 consiglieri per quelli con popolazione inferiore ai 3.000 abitanti. Il numero dei componenti le Giunte comunali è stabilito in proporzione.

I Consigli provinciali saranno composti da 80 membri, per le provincie con popolazione superiore a 1.000.000 di abitanti, e da 30 membri, per le provincie con popolazione inferiore ai 300.000 abitanti.

La seconda parte del progetto prevede un duplice sistema elettorale. Per i comuni con popolazioni inferiore ai 30.000 abitanti sarà adottato il sistema dello scrutinio di lista maggioritario, con rappresentanza della minoranza. Secondo tale sistema, i quattro quinti dei seggi verranno assegnati alla lista che avrà riportato il maggior numero di voti; il quinto rimanente sarà assegnato alla lista più forte dopo quella vincitrice e precisamente ai candidati di tale lista che abbiano riportato il maggior numero di voti di preferenza.

Per i comuni con popolazione superiore ai 30.000 abitanti, il progetto, prevede lo scrutinio di lista con rappresentanza proporzionale, secondo il sistema d'Hondt. E' ammesso il voto di preferenza, e la cancellazione dei candidati non graditi all'elettore.

Le elezioni dei consigli provinciali avranno luogo col sistema proporzionale, secondo il quale ogni provincia viene divisa in mandamenti, ognuno del quale eleggerà almeno un consigliere.

Un gruppo di Consultori raccoglie intanto adesioni ad un o.d.g. che richiede al Governo l'esame del progetto di legge da parte della Assemblea plenaria e non soltanto della Commissione per gli affari politici ed amministrativi.

La preparazione delle elezioni

Il 15 scorso il Presidente De Gasperi ha convocato al Viminale il Ministro dell'Interno Romita, il Sottosegretario Spataro, i Capi di Gabinetto alla Presidenza e all'Interno, il Direttore Generale degli Affari Civili e il Capo dei Servizi Elettorali presso il Ministero dell'Interno. Scopo della riunione è stato di prendere contatto con i funzionari preposti ai servizi elettorali e di prendere in esame l'attuale stato della preparazione per le prossime consultazioni popolari.

Il Presidente del Consiglio ha dato disposizioni perchè sia inviata ai Comuni una circolare per accelerare al massimo la preparazione elettorale.

Allo stesso scopo, il Ministro degli Interni ha indirizzato ai prefetti un telegramma, nel quale, dopo aver constatato che la preparazione delle liste elettorali non procede con ritmo soddisfacente, sottolinea la necessità che, nella imminenza della emanazione della legge elettorale amministrativa, i prefetti curino personalmente la preparazione elettorale dei comuni superando le difficoltà con ogni mezzo.

Daremo nel prossimo numero dettagliate notizie statistiche sullo stato dei lavori per la formazione delle liste elettorali.

L'autonomia della Sicilia

Alla V Sessione della Consulta Siciliana — iniziatasi martedì 18 — è stato presentato un progetto per l'autonomia della regione.

Il progetto prevede la costituzione della Sicilia in regione autonoma, con propria personalità giuridica, ma entro l'unità politica dello Stato. La regione sarebbe retta da una *Assemblea* di 90 membri, da una *Giunta* e da un *Presidente* eletti nel seno dell'Assemblea; Giunta e Presidente costituirebbero il *Governo* della regione. Il Presidente dovrebbe partecipare, con rango di ministro, al Consiglio dei Ministri. L'organizzazione giudiziaria sarebbe quella dello Stato, ma i magistrati verrebbe nominati, previo concorso, dal Presidente della regione. Dovrebbero essere istituite, a Palermo, *Sezioni regionali* del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti; a Roma, un'*Alta Corte*, composta di 4 membri, oltre il Presidente ed il Procuratore Generale, competente e giudicare della costituzionalità degli atti legislativi emanati dall'Assemblea regionale, e dei reati commessi dal Presidente e dai membri della Giunta. Demanio e beni patrimoniali dello Stato sarebbero trasferiti alla regione.

ESTERO

Nuovo governo austriaco

Il nuovo Cancelliere austriaco *Leopoldo Figl*, Capo del partito popolare, assumerà anche la carica di Ministro degli Esteri. Al partito popolare saranno inoltre assegnati i seguenti ministeri: agricoltura, lavoro, istruzione, lavori pubblici, commercio, ricostruzione; i socialisti avranno i portafogli degli interni, dell'alimentazione, dell'assistenza e dei trasporti. Il socialista *Adolfo Schaerf* ricoprirà la carica di vice Cancelliere. I comunisti dovranno scegliere tra un ministro senza portafogli e il ministero dell'elettrificazione; la carica non scelta andrà ai popolari.

Le elezioni in Grecia e l'atteggiamento dell'EAM

I capi delle missioni alleate che assisteranno allo svolgimento delle elezioni greche nel mese di marzo 1946, hanno lasciato il 9 dicembre Atene in aereo diretti alle loro rispettive sedi di Londra, Parigi, Washington, dopo una settimana di consultazioni col governo greco. Prima di lasciare Atene, essi si sono incontrati con i rappresentanti dei principali partiti politici i quali hanno esposto i loro punti di vista. I rappresentanti dell'EAM hanno dichiarato che essi non prenderanno parte alle elezioni se queste si svolgeranno sulla base degli attuali registri elettorali, che, affermano, sono falsificati.

Il 12 dicembre, dopo quattro ore di discussione, il Comitato Centrale dell'EAM, che aveva fino ad allora sostenuto il governo Sofulis, ha ritirato il suo appoggio.

Una dichiarazione emanata al termine della seduta invita gli aderenti all'EAM «a continuare la lotta per il riconoscimento del movimento della resistenza e per la costituzione di un governo realmente rappresentativo». Nella dichiarazione ,il governo di Sofulis è indicato come un «pericolo nazionale» e viene chiesta la costituzione immediata di un governo rappresentativo con l'attiva partecipazione dell'EAM.

Il presidente dell'Assemblea Nazionale bulgara

La Radio di Mosca ha annunciato che *Vashil Kolorof* è stato eletto Presidente della nuova Assemblea Nazionale bulgara.

Elezioni presidenziali in Brasile

Secondo gli ultimi risultati — dopo lo spoglio dell'80% delle schede — delle elezioni alla presidenza del Brasile, il gen. *Dutra*, candidato socialdemocratico e sostenitore dell'ex Presidente Vargas, ha accresciuto il vantaggio che già aveva sugli altri candidati - *Gomez*, rappresentante dell'Unione Nazionale Democratica, *Fiuza*, comunista e *Rolim*, del partito agrario. Dutra ha infatti raccolto finora 2.979.193 voti, Gomez 2.023.411, Fiuza circa 525.058 e Rolim 9.017.

Nuovo Presidente della Confederazione Elvetica

Nuovo Presidente della Confederazione Elvetica è stato eletto, a grande maggioranza, *Karl Colbert*, già capo del Dipartimento militare.

I partiti politici in Italia

2

1. — I due grandi partiti storici, che in linguaggio parlamentare si chiamano la Destra e la Sinistra, si erano venuti formando sulla base programmatica dei problemi della libertà e dell'unità nazionale. Dopo il '70, per oltre un quarto di secolo, la propaganda politica, anche dove si svincola dal municipalismo tenace, si propone il problema dell'indipendenza, considerandolo non solo preliminare, ma conclusivo di tutto il processo di liberazione dell'Italia. Ma anche per chi considerava questo fine come un mezzo per un fine più alto, esso rappresentava tuttavia un punto d'incontro fra i diversi programmi e una tacita intesa per una lunga e utile collaborazione.

Se dovessimo riprendere la terminologia del tempo, dovremmo dire che i partiti della liberazione italiana si possono distinguere, grosso modo, in *unitari* e *federalisti*. Nel seno della corrente unitaria confluiscono gli innumeri gruppi del partito *moderato* con i meno differenziati gruppi del partito *d'azione*, che fu mazziniano e allo spirito del mazzinismo volle restar fedele anche quando accolse altre formule ed altre soluzioni. La corrente federalista, che ebbe fino al '48 un suo vivace filone moderato, si venne in seguito definendo come partito radicale o come partito *liberale-radicale*, per distinguerlo, col Salvatorelli, dal *liberale-moderato* o cavouriano.

Dietro a questo movimento di gruppi, nel quale, dal punto di vista delle dottrine politiche, si può vedere impostata, *in nuce*, una distinzione abbastanza netta fra *liberali, democratici* e *socialisti*, si deve tener presente il movimento che l'ha preparato, e cioè, da una parte, il riformismo del Settecento e, dall'altra, tutto il processo rivoluzionario della fine di quel secolo. Dall'illuminismo riformistico è ancora alimentato il pensiero liberale, accolto dai moderati e dagli stessi gruppi della democrazia, sui quali opera il fermento rivoluzionario, che i federalisti radicali accolgono e svolgono nei loro programmi, che non sono soltanto di liberazione, ma di trasformazione della società italiana.

La restaurazione è stata come il banco di prova, prova di resistenza, di queste ideologie, che l'esperienza rivoluzionaria sembra aver consumato con la sua critica, ma che ha invece temprato e collaudato per altre prove.

Quando, nel '48, si cominciò a svolgere una vita parlamentare sul binario di una costituzione osservata con lealtà, allora non solo la terminologia parlamentare aiuta la formazione e la designazione di questi gruppi come *destra, centro e sinistra*, cioè conservatori, liberali e democratici radicali, ma anche la precipitazione attorno a questo o a quel punto di forze politiche, variamente colorate, che entrano in questo o quel sistema, di opposizione e di governo, senza più raccordo, o senza intimo raccordo, con le tesi dottrinali e con le posizioni di partenza.

2. — La vita parlamentare getta perciò ombra e confusione sulla vita politica e sullo schieramento dei partiti. Quando il capo del partito liberale moderato, il Cavour, allarga le basi del suo governo mediante il «connubio» con il centro sinistro, la fisonomia dei partiti ne esce profondamente alterata. Questo allargamento, che era un rafforzamento del regime liberale, rispondeva a una minaccia delle destre retrograde, che avevano interpretato — come osserva Omodeo (*L'opera politica del Conte di Cavour*) — il colpo di Stato di Luigi Napoleone come un trionfo della reazione. D'altra parte, se il fine di tutti gli aggruppamenti politici è la liberazione dell'Italia, è chiaro che la vicenda politica italiana, nel Parlamento e nel paese, non può presentarci le linee di sviluppo ideologico e tattico di partiti, che si costituiscano e si orientino sulla base di una formula che è una soluzione tipica del problema, non solo politico, ma anche sociale. Ci presenta, nettissimo, il metodo, la «regola del giuoco», che è, semplicemente, il rispetto della Costituzione, tenendo fermo, malgrado interventi e interferenze della corona, dal proclama di Moncalieri alle trattative segrete con gruppi di agitatori avversi al governo. Questo metodo, il metodo «liberale», che rasenta il paternalismo da una parte e la democrazia dall'altra parte, fu praticato dalla Destra storica e rimase, dopo la sua caduta, un titolo di nobiltà, che nessuno le contesta.

Di fronte a questa grossa formazione parlamentare, che è costituita dai vari gruppi di destra e di centro: conservatori, che hanno perduto tutte le illusioni del municipalismo e della reazione, liberali moderati e liberali puri, opera in Parlamento un'opposizione fatta da liberali democratici, alla cui avanguardia si trova già nel Paese, e si ritroverà nel Parlamento, il gruppo di estrema sinistra, cioè dei demo-radicali e degli intransigenti repubblicani.

Se fra Cavour e Garibaldi, cioè fra il partito liberale, moderato e monarchico, e il partito d'azione popolare, vi fu, prima dell'urto drammatico, possibilità di collaborazione, nessuna possibilità di intesa era possibile fra «costituzionali» e intransigenti «anti-costituzionali». Anzi questa distinzione fra partiti e gruppi «costituzionali» e partiti e gruppi «anti-costituzionali», che il *Colajanni* accoglie nella sua breve e lucida *Storia dei Partiti politici in Italia*, può essere riportata alle origini della nostra vita politica, che dal '48 al '70 si svolge sui motivi essenziali del Risorgimento della iniziativa popolare e dell'iniziativa dinastica per la liberazione del paese. Svincolato da ogni compromesso di regime voleva essere il movimento popolare promosso dal Mazzini, dal quale si venivano staccando i gruppi guidati da Garibaldi all'azione diretta, che divenne azione di fiancheggiamento e di apporto popolare al programma dell'unificazione monarchica. Aderente a questo programma e fermo in questa politica, restava il movimento genericamente liberale di Cavour e della Destra, del governo piemontese e della sua maggioranza, della *Società nazionale* del Farini e di tutti quei gruppi della Sinistra, che dovevano entrare, col Depretis prima e col Crispi poi, nell'orbita della politica costituzionale.

3. — Sfaldandosi da questo lato, a vantaggio dei gruppi operanti sul piano costituzionale, il movimento mazziniano doveva sfaldarsi anche dall'altro lato, a vantaggio dei nuovi gruppi che, dopo l'esaurimento del programma risorgimentale, ponevano al centro della loro agitazione il problema sociale, lungamente tenuto in ombra dalla propaganda mazziniana e poi trattato col metodo dell'associazionismo solidaristico, fieramente avverso alle tesi del materialismo storico e della lotta di classe. L'opera pedagogica di Mazzini non aveva dato frutti visibilmente cospicui. Il «popolo» al quale si era rivolto durante settant'anni di apostolato, era il sistema di sparse *élites* che venivano affiorando da quelle classi medie, le quali, poste di fronte alle realizzazioni del programma liberale, confusero il proprio voto nei plebisciti dell'unificazione monarchica. Alla fine della sua lunga giornata, il Mazzini doveva constatare lo sbandamento delle sue formazioni e l'inerzia dei pochi fedeli superstiti. Al suo insegnamento e alla sua disciplina dovevano considerarsi legati, malgrado i frequenti contrasti, i movimenti genericamente «anti-costituzionali» e cioè repubblicani, sia pure federalisti, e radicali, sia pure socialisti. I federalisti facevano salvo il principio della rivoluzione del popolo; ed i socialisti riprendevano il principio della personalità, sede di tutti i valori. Infatti, mentre Ferrari, Cattaneo, Pisacane mantenevano non compromesso il programma repubblicano, le reclute del movimento bakuniniano, pure insorgendo contro la svalutazione dei problemi di classe, operata dal Mazzini, innestavano sull'antico tronco del programma repubblicano, la nuova tesi del riscatto del lavoro, come liberazione ed elevazione morale della classe dei lavoratori.

In definitiva, con l'esaurimento dei programmi politici dell'età del Risorgimento, dovevano farsi valere le tesi della rivoluzione sociale, cui il mazzinismo aveva anteposto il programma nazionale unitario e che esso aveva ignorato nella forma e nei termini in

ALLA RADIO

LE ELEZIONI AMMINISTRATIVE

Pubblichiamo il testo della radioconversazione tenuta dal prof. Giambattista RIZZO *l'8 dicembre, dal microfono di Roma Monte Mario.*

Esigenze di spazio costringono a rinviare ad altro fascicolo la pubblicazione delle radioconversazioni del prof. Costantino MORTATI *sulla «Opportunità del voto obbligatorio» e del prof.* Vincenzo MAZZEI *«Contro il voto obbligatorio».*

La questione del sistema elettorale amministrativo confacente all'Italia si pone, dopo circa un quarto di secolo, negli stessi termini in cui fu posta nel 1920 alla Camera dei Deputati, dopo memorabili discussioni che si conclusero con l'adozione del sistema proporzionale con premio alla maggioranza.

Allora il popolo italiano usciva da una guerra tormentosa, che aveva ingenerato il desiderio di vaste riforme anche in quei sistemi elettorali che pure avevano accompagnato l'ascesa democratica dell'Italia. E poichè la rappresentanza proporzionale era stata adottata nel 1919 per le elezioni politiche, il «precedente» sembrava irresistibile anche per le elezioni amministrative, tanto che alla Camera dei Deputati nel 1920 venne persino affermato che una Assemblea eletta con il sistema proporzionale era in un certo senso vincolata ad approvare una legge elettorale amministrativa basata sullo stesso sistema.

Qualcuno potrebbe pensare alla rassomiglianza con la situazione odierna, accresciuta dal fatto che sembra oggi sicura l'adozione della rappresentanza proporzionale per le elezioni maggiori, quelle per la Costituente.

Ma, a ben considerare, si tratta in gran parte di somiglianze apparenti. Infatti, la seconda guerra mondiale, ancora più distruttiva della precedente, non ha lasciato, come allora, un Paese vittorioso, in grado di innovare partendo da salde istituzioni democratiche praticate per un sessantennio, ma un Paese inquieto e travagliato, che per un quarto di secolo non ha conosciuto il principio dell'autogoverno, la libera vita locale, ed ha quasi dimenticato quei luminosi esempi di competenza, di disinteresse, di fede, che spesso avevano dato gli uomini del Risorgimento ed i loro successori anche nel campo dell'amministrazione locale. Gli uomini nuovi, che da poco tempo dirigono gli enti locali, mancano ancora di ogni investitura popolare e si dibattono fra insuperabili difficoltà amministrative, per cui i cittadini non possono stimare il valore dei liberi ordinamenti locali.

Tutto ciò, nell'urgenza di tanti problemi in parte rinviati alla Costituente e nella conseguente incertezza che non permette nemmeno di sapere quali saranno gli enti locali (creata la Regione, sarà soppressa la Provincia come ente autonomo?), può giustificare una certa noncuranza popolare per i problemi dell'amministrazione locale. Ma tale pericolosa indifferenza deve essere vinta ,poichè il Comune ed in genere gli enti locali sono la base dello Stato, in essi (per riferirci al Tocqueville) risiede la forza dei popoli liberi, poichè le istituzioni locali (per citare il nostro Saredo) «sono per la libertà ciò che le scuole primarie sono per la scienza: la accomodano alla intelligenza del popolo, gliene fanno gustare l'uso pratico e l'abitudine a servirsene». Una buona legge elettorale amministrativa può giovare ad accrescere tale spirito di libertà, che è necessario per il successo di qualsiasi esperimento elettorale, per il funzionamento di tutti gli organi rappresentativi, compresa l'Assemblea Costituente.

In altri tempi, in relazione con il dissenso fra coloro che (come il Raggi ed il Brunialti) tendevano a svalutare l'importanza della proporzionale nel campo amministrativo, e chi (come il Ferraris) riteneva che la proporzionale avrebbe reso più servigi nel campo amministrativo che in quello politico, è stato dibattuto se il sistema elettorale politico sia strettamente collegato con quello amministrativo. Ammettere il collegamento significa però disconoscere il diverso fine cui tende l'opera degli organi elettivi nell'uno e nell'altro caso. I Consigli Comunali non debbono trasformarsi in tanti piccoli Parlamenti, poichè loro funzione specifica non è di formare leggi o di fissare un indirizzo politico, ma di amministrare e di soddisfare in concreto gli interessi locali.

Perciò una buona legge elettorale amministrativa deve tendere esclusivamente alla selezione delle persone più esperte ed alla creazione di una maggioranza stabile ed omogenea in grado di affermare un coerente indirizzo amministrativo. Si pensi che tali esigenze sono così vive che, negli Stati Uniti, il paese delle elezioni, si è rinunciato in certi casi alla elezione popolare del capo dell'amministrazione cittadina, pur di avere un buon amministratore (sistema del *city manager*).

In Italia, sembrò a lungo che i detti fini potessero essere raggiunti, nelle elezioni comunali, con il *sistema maggioritario*, il quale, introdotto con la legge del 20 marzo 1865, si mantenne sino alla soppressione degli organi elettivi locali da parte del fascismo. Unica innovazione importante, nel 1889, quella del voto limitato, introdotto nonostante le opposizioni del Cavallotti, per cui ciascun elettore poteva votare soltanto per i quattro quinti dei consiglieri. Poichè non veniva così assicurata la rappresentanza proporzionale delle minoranze (in quanto il quinto dei seggi andava esclusivamente alla più forte corrente di opposizione), si criticava (e la critica fu fatta valere anche dal Matteotti nel 1920) che, pur essendo tre i grandi raggruppamenti politici di quel tempo (il liberale, il popolare, il socialista), la legge non permetteva di dare voce altro che a due gruppi, l'uno di maggioranza, l'altro di minoranza. Si lamentava altresì che, essendo i seggi attribuiti alla minoranza meccanicamente predeterminati, la corrente di opposizione effettivamente esistente veniva ad essere rappresentata ora in maniera eccessiva, ora in maniera insufficiente. Inoltre, più volte fu segnalato l'inconveniente pratico che una maggioranza forte e bene organizzata, distribuendo accortamente le sue forze, potesse conquistare anche i seggi di minoranza o fare riuscire nella minoranza gli avversari meno adatti ad esercitare funzioni di controllo.

Ma, nonostante ciò, il sistema maggioritario col voto limitato resistette vittoriosamente, perchè ,nella normalità dei casi, rispondeva bene a quel fine specifico cui deve tendere un sistema elettorale amministrativo, che non è di assicurare la rappresentanza di correnti politiche, ma la selezione dei migliori amministratori (che, come Cavour ricordava, debbono avere qualità ben diverse da quelle che rendono popolare un uomo politico) ed una omogenea maggioranza capace di attuare una efficace opera di amministrazione. Esso permetteva anche la presenza nel Consiglio di una minoranza, anche modesta, capace di obbligare la maggioranza alla discussione ed alla azione bene ponderata, esercitando una efficace funzione di controllo e di stimolo.

In contrapposizione con questo sistema, che sembra preferibile, quello dello *scrutinio di lista con rappresentanza proporzionale* avrebbe il vantaggio, come si è detto, di «eliminare i personalismi pur lasciando vivere le personalità», e di impedire i preventivi blocchi opportunistici, permettendo soltanto accordi successivi fra i vari gruppi per rendere possibile una salda amministrazione. Ma su questo punto specifico è stato giustamente notato che è preferibile che le coalizioni, se debbono essere fatte, si facciano prima delle elezioni, affinchè gli elettori possano giudicarle, e non nel chiuso dell'aula comunale, dopo che gli elettori abbiano dato il loro voto.

L'obiezione più grave resta però sempre quella che, nonostante tutto, la proporzionale, favorendo la moltiplicazione dei gruppi, può ostacolare una efficace, organica, coerente azione amministrativa, specialmente necessaria in Italia nella difficilissima fase attuale della ricostruzione. Pertanto anche molti «proporzionalisti» non ritenendo conveniente l'applicazione integrale della proporzionale alle elezioni amministrative, hanno escogitato sistemi intermedi.

Così, sempre per permettere la formazione di una stabile maggioranza, il progetto approvato dalla Camera dei Deputati nel 1920 prevedeva che alla lista che avrebbe conseguito i due

(Continua a pagina 11)

(Continuaz. della pagina precedente)

cui gli «internazionalisti» lo avevano impiantato. Ma la doppia esigenza della libertà politica e della giustizia sociale, di cui dovevano alimentarsi i movimenti genericamente anticostituzionali e cioè repubblicani e socialisti, sia pure d'ispirazione non mazziniana, si riportano a principî e ad impulsi che il grande agitatore aveva iniziato e promosso, includendoli nel suo sistema. Perciò la discendenza mazziniana si scopre sempre più operosa e manifesta nell'azione di gruppi che non hanno raccolta la sua bandiera, in quanto si sentivano lontani dalla sua posizione teologica e politica, ma non dalla sua coscienza morale.

Il meccanismo delle elezioni in Gran Bretagna

Il Mese — *il noto* compendio della stampa internazionale — *pubblica nel n. 18 l'interessante e chiara esposizione del meccanismo delle elezioni inglesi fattane da* Charles H. Wilson *dell'Università di Oxford.*

La riproduciamo per cortese concessione della rivista, che qui desideriamo ringraziare.

Il titolo esprime meno di quanto lo scritto contenga, chè non soltanto del meccanismo elettorale esso dice; ben più, è uno sguardo, riassuntivo ma esauriente, alla situazione dei partiti politici inglesi ed ai loro uomini rappresentativi alla vigilia delle elezioni generali.

Si avverta, infatti, che il fascicolo 18 de Il Mese, *pubblicato nello scorso novembre, reca la data del giugno 1945.*

1. - I CANDIDATI

Le condizioni richieste per presentarsi come candidato alle elezioni della Camera dei Comuni sono anzitutto quelle richieste per essere elettore: bisogna essere suddito britannico ed avere raggiunto il ventunesimo anno di età. Il candidato deve essere inoltre presentato per iscritto da almeno dieci elettori appartenenti al collegio elettorale ch'egli desidera rappresentare (benchè non debba necessariamente appartenervi egli stesso) e deve depositare la somma di 150 sterline che gli sarà restituita in caso ch'egli ottenga non meno d'un ottavo dei voti effettivamente dati. Membri della Camera dei Lord, giudici ed ecclesiastici sono esclusi dalla candidatura. Per quanto semplici siano le disposizioni di legge in materia elettorale, non bisogna però credere che diventar candidato sia altrettanto semplice come diventar elettore. E' generalmente necessario (se si vuole sperare di riuscire) aver l'appoggio d'uno dei maggiori partiti politici, e bisogna esser sicuro di trovar denaro sufficiente da una campagna elettorale.

Quanto al primo punto, bisogna notare che, benchè la legge elettorale non richieda al candidato l'appartenenza ad un partito, in pratica solo una piccola minoranza di candidati si presentano come «indipendenti», mentre tutti gli altri sono «candidati ufficiali» di questo o quel partito.

Dal punto di vista dell'aspirante candidato la posizione è, più o meno, questa: o per la propria reputazione e per i propri meriti riesce a raccomandarsi ai capi locali del partito come degno di presentarsi alle elezioni, o deve farsi accettare dal «quartier generale» del suo partito come persona degna d'esser messa sulla lista dei «possibili candidati». Nel secondo caso, se il «pretendente» non è una personalità anziana di notevole importanza ed una figura nazionale, come Sir William Beveridge, egli verrà inviato a combattere la battaglia in un collegio particolarmente difficile, e solo più tardi, conquistato il favore del partito, potrà essere raccomandato ad un collegio più «sicuro». Quasi tutti i candidati giovani devono cominciare la carriera in questo modo.

2. - IL COSTO DELLE ELEZIONI

Un aspirante candidato che sia riuscito a farsi accettare da un partito e da un collegio elettorale, dovrà accordarsi sull'aliquota delle spese ch'egli è disposto a sostenere; e da questo spesso dipende la accettazione stessa. La somma che può essere spesa per un'elezione è fissata, per statuto, ma è generalmente alta, ed è costituita principalmente dallo stipendio dell'«agente del candidato», dalle spese materiali della campagna elettorale, e da quelle personali del candidato. Le spese personali possono raggiungere la somma d'una sterlina per ogni quaranta o cinquanta elettori iscritti nel registro del collegio in questione, oltre a certi assegni speciali. Si può calcolare che in un collegio di provincia la somma massima che può essere spesa per una elezione è di circa 1500 sterline. Dopo le elezioni ogni candidato deve dare una relazione dettagliata di tutte le spese che va pubblicata negli atti della Camera dei Comuni. E risulta dalle relazioni passate che la media delle spese per i candidati, sia conservatori che laburisti, è di gran lunga inferiore al massimo concesso.

Bisogna però notare che c'è una grande differenza tra i contributi versati direttamente dal candidato laburista e quelli versati dal candidato conservatore. I conservatori non fanno misteri sul fatto che la scelta dei candidati è determinata in gran parte dalla loro capacità di finanziare l'elezione. Negli ambienti conservatori si ammette che questo fatto limita, senza buone ragioni, il campo da cui possono scegliersi i loro candidati, tanto che il partito ha tentato recentemente di persuadere le associazioni locali a raccogliere fondi che permettano un alleviamento nelle spese del candidato. Il Partito Laburista, in questo come in altri campi, ha regolamenti e statuti fissi che stabiliscono le proporzioni in cui candidato, associazione locale ed organizzazioni affiliate contribuiscono e possono contribuire alle spese elettorali. In questo modo un candidato che abbia l'appoggio sicuro dell'associazione locale e della *Trade Union* può essere completamente esente da spese personali, cosicchè la mancanza di mezzi non è un ostacolo che impedisca d'aspirare a diventare deputato laburista. D'altra parte, il candidato dovrà conquistarsi il favore delle *Trade Unions*, e questo significa, in pratica, servire come funzionario in una di esse. Il risultato è che, mentre il Partito Conservatore è rappresentato in Parlamento da molti membri ricchi, quello Laburista è in gran parte rappresentato da ex-funzionari delle *Trade Unions*.

Oltre a questo si deve ricordare che le spese elettorali non costituiscono che una parte del peso che grava sulla borsa del candidato e deputato. Se eletto, egli riceve uno stipendio annuo di 600 sterline all'anno; ma è riconosciuto da tutti che se egli vuole esercitare efficacemente le sue funzioni, senza pesare sulla famiglia o senza eccessivi sacrifici, deve spendere non meno di 1000 sterline all'anno. Ed anche qui, il deputato laburista è aiutato dalla sua associazione locale o da una *Trade Union*, mentre il deputato conservatore deve contare completamente sulle sue proprie risorse.

3. - COME SI VOTA

Tranne poche eccezioni (per esempio i collegi elettorali universitari), il paese è diviso in collegi territoriali, che dovrebbero essere più o meno uguali in popolazione, e ciascuno dei quali elegge un deputato. Con 31 milioni circa di elettori e con poco più di 600 seggi, ogni collegio dovrebbe contare press'a poco 50.000 votanti.

In ciascun collegio risulta eletto il candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti (il votante dà il suo voto segnando con una crocetta il nome del candidato preferito sulla scheda elettorale). Se i candidati d'un dato collegio non sono che due, il vincitore è evidentemente sostenuto dalla maggioranza; altrimenti può darsi che egli abbia meno voti (e spesso assai meno) di quelli ottenuti cumulativamente dai suoi avversari. Se questo accade in un grande numero di collegi, può darsi il caso che la maggioranza dei seggi in Parlamento corrisponda ad una minoranza di votanti. Questa è certamente una debolezza; ma l'inglese, che la conosce, si domanda se un altro sistema elettorale avrebbe complessivamente vantaggi tali da giustificare una riforma. I due partiti maggiori, quello conservatore e quello laburista, hanno interesse a conservare questo sistema, mentre partiti minori, come quello liberale, combattono per un sistema proporzionale che li rinforzerebbe. Se si considera la Camera dei Comuni come «lo specchio dell'anima nazionale», come disse un grande liberale, si dovrebbe favorire un sistema proporzionale che desse rappresentanza a tutte le sfumature d'opinioni politiche. Ma se la Camera dei Comuni ha, come primo compito, di formare e sostenere un governo conferendogli quella forza che occorre per esercitare tutte le gravi funzioni che gli competono, il sistema presente, con tutti i suoi difetti, è certamente preferibile. E fino ad oggi è prevalsa questa dottrina sulle funzioni della Camera dei Comuni.

4. - PER CHE COSA SI VOTA?

Si vota per un governo? o per un partito? o per un programma politico? o per questa o quella persona? L'unica risposta è che si vota per tutte queste cose e per molte altre ragioni ancora. Con l'infinita varietà degli atteggiamenti politici che si riscontra in Inghilterra, bisogna diffidare di ogni definizione unilaterale basata sulla «psicologia», la «motivazione» del voto. E si può dire che con un sistema proporzionale i motivi che confluiscono nel voto aumenterebbero di numero, piuttosto che diminuire; ma scomparirebbe il motivo che ha ora tanta importanza: quello di cercar di rovesciare un governo particolare. Col sistema proporzionale crescerebbe il numero dei partiti, ed il mezzo normale di formare un governo sarebbe quello della coalizione di partiti; sicchè sarebbe impossibile prevedere quale governo usci-

rebbe dalle urne elettorali. Col sistema maggioritario, la previsione è molto più facile, e, come ora accade, molta gente può votare per un « governo laburista », o per un « governo conservatore ».

I vari motivi sopra accennati possono naturalmente trovarsi riuniti e spingere il votante in una medesima direzione, e questo sopratutto in chi è profondamente e costantemente legato ad un partito. Ma c'è in Gran Bretagna una grande quantità di votanti che non si sentono legati in tal modo ad un partito e si lasciano influenzare dalla storia recente e dai problemi dell'ora; ad essi si dirigono gli appelli della campagna elettorale, perchè i loro voti decidono dei risultati dell'elezione. Questi « votanti marginali » sono soggetti ai più vari conflitti di coscienza ed a venire incontro agli interessi da cui nascono. E facendo questo danno forma esplicita alle soluzioni che propongono per i problemi del momento.

Si può ben dire che non c'è nessun problema che si ripresenti uguale in tutte le elezioni politiche. I problemi variano immensamente, come variano i modi di presentarli, e come varia l'opportunità o meno di presentarli; e la storia delle passate elezioni ne è prova sufficiente. I problemi fondamentali per cui si combatte in un'elezione non sono determinati soltanto dai partiti, gli avvenimenti stessi li provocano, quali uno sviluppo inatteso nel campo della politica estera od imperiale; ed una parte importante nel formularli o sollevarli è dovuta alle grandi collettività, quali la Chiesa, le *Trade Unions* ed enti privati.

Il risultato della campagna elettorale nell'animo dell'elettore « marginale » è, nella migliore delle ipotesi, ch'egli avrà dinanzi agli occhi, ben chiari, uno o due problemi fondamentali, o, alla peggio, che dovrà votare con la mente confusa. Un elemento di confusione è già di per se stesso il conflitto tra il « voto per la persona » ed il « voto per il programma »: un altro elemento di confusione è inevitabile quando le elezioni seguono ad un governo di coalizione in cui uomini di tutti i partiti hanno condiviso attività e responsabilità, sicchè esse non possono servire da oggetto di propaganda. Ambedue questi elementi sono evidentissimi nel caso della campagna elettorale odierna.

Quali sono oggi le questioni fondamentali su cui il paese si deve pronunciare? Non è facile dirlo. In politica estera i vari partiti non sono mai stati più uniti d'oggi: collaborazione internazionale, necessità che l'Inghilterra sostenga colla sua influenza la sicurezza collettiva e gli accordi economici collettivi che devono accompagnarla, importanza del nesso imperiale, collaborazione con i Dominions, progressivo miglioramento delle colonie; tutto questo figura sia nel programma conservatore che in quello laburista; e se differenze ci sono, e non si possono negare, esse non sono certamente fondamentali. Ma nella politica interna le cose sono ben diverse. Tra i piani socialisti di nazionalizzazione e le riforme moderate dei *Tories*, sia nel campo generale dell'economia « manovrata », sia nei campi più ristretti della riorganizzazione centralizzata della città e della campagna e del controllo delle risorse, le differenze sono immense. Il vecchio dilemma: libertà individuale od accresciuto potere dello Stato, tende a ripresentarsi in queste elezioni in forma rinnovata, contemporanea.

Si può osservare una certa corrispondenza tra questa parte preponderante assegnata ai problemi interni e la parte preponderante tenuta nell'arena politica da uomini di partito particolarmente benemeriti nel campo della politica interna. Non è senza grande significato per il presente e per l'avvenire che, mentre è incredibilmente piccolo il numero delle personalità con esperienza e conoscenza autorevole di affari esteri, non mancano certamente uomini eccezionalmente dotati nel campo interno. Nessuno può certamente rivaleggiare con Eden quanto ad esperienza di politica internazionale, anche se non sarebbe difficile trovare un successore tra i vari sottosegretari che collaborarono con lui. Ma nè il Partito Laburista nè quello Liberale hanno, a quanto si sappia, uomini di fama in questo campo, se si eccettua forse Sir Stafford Cripps, strana figura anomala che vive al margine del Partito Laburista, a cui egli si dichiara fedele, ma che non lo vuole assorbire. Questa mancanza di « esperti internazionali » è forse parzialmente dovuta alla lunga durata del governo conservatore, durante la quale solo conservatori hanno potuto acquistare esperienza ed esser messi alla prova.

Nel campo interno, invece, ci sono grandi personalità in tutti i partiti, e la coalizione durante la guerra ha beneficato la nazione distribuendo uffici a tutti i partiti. Così i meriti acquistarsi dai conservatori Hudson (Ministro dell'Agricoltura), Sir Andrew Duncan (dei Rifornimenti), Butler (dell'Educazione) sono uguagliati, se non superati, da quelli di Bevin (Ministro del Lavoro), Morrison (Ministro degli Interni) e Dalton (Ministro del Commercio). E così nei ministeri militari abbiamo avuto un conservatore, Sir James Grigg, alla Guerra, un laburista, Alexander, alla Marina, ed un liberale, Sir Archibald Sinclair, all'Aviazione. Quest'ultimo fu l'unico liberale in posizione elevata durante tutta la guerra, e questa scarsezza di personalità eminenti, attenuata solo in parte dall'adesione al Partito Liberale di Sir William Beveridge, autore del Piano di Protezione Sociale, non può che ridurre il valore del tentativo energico fatto da questo partito di conquistare più seggi in Parlamento. I cosidetti Liberali Nazionali, e particolarmente Lord Simon (il Lord Cancelliere) ed Ernest Brown, già Ministro della Sanità, ex-liberali che abbandonarono il loro partito per entrare nel governo nel 1930, fanno tutt'uno con i Conservatori.

Il Partito Conservatore e quello Liberale seguono in queste elezioni una vecchia tradizione, secondo cui, quanto a personalità eminenti, s'appoggiano sopratutto sui loro rispettivi capi ufficiali. Churchill torreggia sopra tutte le figure della scena politica e trova appoggio e suffragi in tutti i campi dell'opinione pubblica, dentro e fuori i confini del suo partito. Ma egli è il capo del Partito Conservatore e l'argomento più potente nelle mani dei propagandisti di questo Partito; e benchè molti tentino di distinguere tra il « Primo Ministro » ed il « capo dei Conservatori », resta il fatto che chi vota per lui vota per il suo partito; perchè l'attributo « nazionale » con cui si chiama il presente governo di transizione, non significa se non ch'esso include un Liberale Nazionale isolato ed alcune personalità eminenti estranee ai partiti, quali Sir John Anderson, Lord Woolton e Sir Arthur Salter.

D'altra parte Sir Archibald Sinclair si presenta, chiaramente e direttamente, come capo dei Liberali, portando il peso della sua grande personalità. Soldato eccellente, aristocratico scozzese, ministro coronato da successo, Sinclair ha ad un tempo le qualità tradizionali dell'aristocratico e grande popolarità. Nel Partito Laburista invece, abbiamo in Attlee un un capo che, malgrado la sua paziente laboriosità, la sua competenza e la sua modestia, non fa presa sull'immaginazione popolare. Che egli continui ad essere capo del suo partito è dovuto forse in parte alla abituale lealtà ad un capo, in parte alla ben nota difficoltà del Partito Laburista di scegliere un successore di tra i suoi vari « luogotenenti ».

5. - CONSEGUENZE DELLE ELEZIONI

Non bisogna pensare che il nuovo governo sarà legato, come un procuratore, a delle precise direttive popolari. Il deputato è un rappresentante, non un delegato, e deve giudicare le questioni che gli si presentano non come il portavoce d'interessi d'un collegio elettorale, ma come membro d'una Camera sovrana. Allo stesso modo, il nuovo governo non si deve pensare legato ad un mandato preciso e ristretto: come individui e come partito, i membri del governo hanno ricevuto dalla maggioranza della nazione l'espressione della fiducia, basata sul loro passato e sui loro programmi, che essi sapranno governare in armonia colle loro promesse, e, nei casi imprevisti su cui nulla potevano promettere, in armonia coi principi da loro sostenuti durante la campagna elettorale.

Tutto ciò, e lo sfondo da cui nasce un'elezione, è compreso, per istinto, da quasi tutti gli elettori, benchè l'ammiratore del complesso prodotto storico che si chiama la Costituzione Britannica troverà sempre che la comprensione non è realmente sufficiente, e che ci son difetti che aspettano il rimedio da una comprensione più esatta e più universale. Ma egli, e con lui il mondo che ritorna ora alle costituzioni ed alla libertà, conoscono i meriti immensi di quella Costituzione. Egli sa che il Governo del Re continuerà a funzionare per opera di persone che son riuscite a persuadere i loro concittadini d'esser capaci d'assumere l'ufficio di agenti responsabili della nazione. Di là dalle piccole barriere della macchina elettorale, e malgrado gli elementi di confusione presenti nella situazione storica attuale, un'elezione britannica segna sempre il ritorno del potere al popolo. E quando il popolo lo rimette nelle mani dei nuovi rappresentanti, esso non fa che riconfermare quel processo per cui gli uomini di Stato d'una democrazia sono continuamente responsabili dinanzi alla fonte della loro autorità e rispondono alle sue esigenze: processo che li purifica e li rinfresca.

La nazionalizzazione della Banca d'Inghilterra

Pubblichiamo — con precedenza assoluta, crediamo — il testo integrale **del Bill** *approvato il 29 ottobre dalla Camera dei Comuni — e quindi divenuto* Act. — *per la nazionalizzazione della Banca d'Inghilterra. (Notizia se ne è già data nei due fascicoli precedenti). Facciamo anche seguire un sommario delle disposizioni accessorie ed integrative contenute nelle tre appendice.*

Progetto di legge per: trasferire il capitale sociale della Banca d'Inghilterra in pubblica proprietà; portare la Banca stessa sotto il pubblico controllo; provvedere alle relazioni tra il Tesoro, la Banca d'Inghilterra e le altre banche, e a tutto quanto necessario per i fini anzidetti.

1. *Trasferimento del capitale sociale al Tesoro.*

(1) Il giorno [che sarà] stabilito:

(a) l'intero capitale sociale attuale della Banca (di qui in poi indicato come «capitale della Banca» [*Bank Stock*]) sarà trasferito, in forza delle disposizioni contenute in questa sezione, libero da ogni vincolo, onere e peso ad una persona nominata dal Tesoro con suo decreto, per essere da questa custodito in nome e per conto del Tesoro stesso;

(b) il Tesoro consegnerà ad ogni persona che immediatamente prima del giorno fissato è inscritta nei libri sociali come possessore di una quota del capitale della Banca, un'ammontare equivalente in titoli appositamente emessi dal Tesoro stesso (di qui in poi indicati come «titoli di Stato» [*Government Stock*]).

(2) I titoli di Stato frutteranno l'interesse annuo del 3%; l'ammontare di detti titoli sarà fissato, per ciascun possessore di quota del capitale sociale, in misura tale che gli interessi annui su di esso [ammontare] siano eguali all'importo del dividendo lordo annuo medio distribuito durante gli ultimi venti anni trascorsi fino al 31 marzo 1945 sulla quota di capitale della Banca della quale la persona stessa risulta nei libri sociali possessore immediatamente prima del giorno stabilito.

(3) I titoli di Stato possono essere riscattati alla pari dal Tesoro alla data del 5 aprile 1966 o, successivamente, in qualunque momento, previa pubblicazione di apposito annunzio nella Gazzetta di Londra almeno tre mesi prima.

(4) Dopo il giorno stabilito, nessun dividendo potrà essere assegnato al capitale della Banca, ma in suo luogo la Banca verserà al Tesoro, il 5 aprile e il 5 ottobre di ogni anno, la somma di 873.180 sterline, o quella somma minore o maggiore che di volta in volta sarà concordata tra il Tesoro e la Banca.

(5) Le norme accessorie ed integrative contenute nella Appedice I a questo Atto, riguardano i titoli di Stato e le somme da pagarsi al Tesoro in forza della sottosezione immediatamente precedente.

2. *Consiglio dei Direttori della Banca.*

(1) Dal giorno [che sarà] stabilito, tutte le persone le quali, immediatamente prima del giorno stesso, ricoprivano le cariche di Governatore, di Vice-Governatore e di Direttore della Banca decadono dalla carica; da quel giorno in poi vi saranno un *Governatore*, un *Vice-Governatore* e sedici *Direttori* della Banca, che ne costituiranno il *Consiglio dei Direttori*.

(2) Il Governatore, il Vice-Governatore e gli altri membri del Consiglio dei Direttori saranno nominati dal Re.

(3) Le norme contenute nella Appendice II a questo Atto, riguardano il possesso dell'ufficio, i requisiti e le funzioni del Consiglio dei Direttori, e le riunioni del Consiglio stesso.

3. *Disposizioni relative all'ordinamento ed ai poteri della Banca.*

(1) Qualunque disposizione che limiti la durata della Banca quale persona giuridica [corporazione: *body corporate*] cessa di avere efficacia.

(2) Dal giorno [che sarà] stabilito, ciascun membro del Consiglio dei Direttori diventa membro della detta corporazione, malgrado non sia possessore di alcuna quota del capitale sociale; conseguentemente, i membri della anzidetta corporazione saranno i membri del detto Consiglio per tutto il tempo che rivestono la qualità, insieme con la persona che, per lo stesso tempo, detiene il capitale della Banca in nome e per conto del Tesoro.

(3) Dal giorno [che sarà] stabilito, Sua Maestà può revocare gli statuti della Banca, tranne per quelle parti che istituiscono la corporazione [della Banca], e, conseguentemente, sotto la osservanza delle disposizioni del presente Atto, la Banca sarà ordinata e regolata in conformità a detti statuti, secondo quanto potrà essere di volta in volta concesso da Sua Maestà ed accolto in nome e per conto della Banca dal Consiglio dei Direttori.

(4) I testi elencati nella Appendice III al presente Atto sono, in forza di esso, abrogati con effetto dal giorno che sarà stabilito, nei limiti indicati nella colonna 3 della Appendice stessa.

4. *Direttive del Tesoro alla Banca e rapporti tra questa e le altre banche.*

(1) Il Governo può, secondo l'occasione (*from time to time*) impartire alla Banca le direttive che, previa consultazione col suo Governatore, siano ritenute necessarie nel pubblico interesse.

(2) Con l'osservanza di tali direttive, gli affari della Banca saranno condotti dal Consiglio dei Direttori in conformità alle disposizioni contenute negli statuti vigenti della Banca ed ai regolamenti successivamente emanati.

(3) La Banca può, se lo ritiene necessario nel pubblico interesse, chiedere informazioni e fare proposte ai banchieri, e può anche, se vi è autorizzata dal Tesoro, impartire direttive a qualunque banchiere per assicurare esecuzione a simili richieste o proposte.

(4) L'espressione «banchiere» usata in questa sezione indica la persona titolare di una azienda bancaria e dichiarata «banchiere» dal Tesoro con sua ordinanza ai fini delle disposizioni di questa sezione.

(5) L'ordinanza emessa in base alla norma immediatamente precedente può essere modificata o revocata con ordinanza successiva.

(6) Le disposizioni di questa sezione avranno effetto dal giorno [che sarà] stabilito.

5. *Significato dei termini.*

Ai fini del presente Atto:

(a) l'espressione «la Banca» vale «Banca d'Inghilterra»;

(b) «il giorno stabilito» è quello che sarà fissato con apposita ordinanza del Tesoro, non oltre tre mesi dalla data di approvazione di questo Atto.

6. *Denominazione (Short Title).*

Questo Atto sarà citato come «Atto per la Banca d'Inghilterra 1945».

L'*Appendice I* reca disposizioni relative: al prelievo dei titoli di debito pubblico necessari per l'acquisto del capitale sociale della Banca d'Inghilterra ed al pagamento degli interessi, dal *Fondo Consolidato del Regno Unito (1-2)*; alle scadenze — 5 aprile e 5 ottobre — ed al pagamento degli interessi stessi *(3-5)*; alla applicabilità della sezione 46. del *Finance Act 1942 (6)*; al regolamento dei diritti dei superstiti del possessore di quota del capitale sociale *(7)*; al trasferimento ai titoli di Stato sostitutivi delle azioni sociali, dei diritti, oneri e pesi già afferenti alle azioni stesse *(8)*; al regime commerciale dei titoli (eguale a quello delle azioni) *(9)*; alla applicabilità di talune disposizioni del *National Loans Act 1939 (10)* e del *National Debt Act 1870 (11)*; ai modi con i quali il Tesoro può procurarsi i fondi necessari per il riscatto dei titoli emessi per la nazionalizzazione della Banca *(12)*; agli uffici ed al tempo utili per il pagamento da parte della Banca delle somme che tengono luogo dei dividenti *(13)*; alla deduzione (agli effetti della *income tax*) delle somme anzidette dagli utili della Banca *(14)*.

L'*Appendice II* disciplina: la durata della carica del Governatore e del Vice-Governatore (5 anni) *(1)* e dei Direttori (4 anni), nonchè la rotazione quadriennale di questi ultimi a partire dal compimento del primo anno di carica *(2)*; la rieleggibilità alle cariche *(3)*; la incompatibilità di qualunque dei detti uffici con quello di membro della Camera dei Comuni o di titolare di qualunque ufficio retribuito a carico del bilancio dello Stato; la ineleggibilità degli stranieri considerati nei *British Nationality and Status of Aliens Acts* emanati dal 1914 al 1943 e di chiunque sia dichiarato incapace di ricoprire quelle cariche dagli statuti della Banca *(4)*; le vacanze nell'ufficio di direttore *(5)*; l'impiego in servizio esclusivo della Banca di non più di quattro direttori *(6)*; la convocazione del Consiglio; il numero — otto — dei direttori che devono essere presenti per la validità delle adunanze; la validità delle adunanze stesse se è presente il numero prescritto, anche se vi sono uffici di direttore vacanti *(7)*.

L'*Appendice III*, infine, elenca le disposizioni che vengono abrogate, disposizioni contenute negli Atti per la Banca d'Inghilterra emanati negli anni 1694, 1696, 1708, 1709, 1716, 1741, 1800, 1833, nei *The Bank Charter Act 1844*, *The National Debt Act 1870*, *The Bank Act 1892*.

INTRODUZIONE ALLA COSTITUENTE

LA COMMISSIONE DI STUDIO PER

E' stata istituita presso il Ministero per la Costituente una *Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato.*

La relazione al decreto istitutivo dice che « tale Commissione opererà sia come commissione di studio che come commissione d'inchiesta. In quest'ultimo suo modo, seguendo la formula già adottata per la Commissione Economica e che sta dando risultati assai felici, potranno essere utilizzate le notevoli forze degli studiosi e degli esperti che sono lontani dalla capitale, e quelle dei cittadini non ancora noti nel piano nazionale.

« La Commissione opererà in *Sottocommissioni*, e in seduta plenaria saranno svolte soltanto attività di coordinamento e di indirizzo generale. Le Sottocommissioni prospettate sono le seguenti:

1) *problemi costituzionali:* il programma di lavoro sarà determinato dalla Commissione stessa; è ovvio che *taluni problemi di natura squisitamente politica non potranno essere discussi;*

2) *organizzazione dello Stato:* si ritiene che questa Sottocommissione possa anche procedere come commissione d'inchiesta. Dovrà occuparsi dell'organizzazione centrale e periferica dello Stato, dei controlli, ma sempre per linee generali;

3) *autonomie locali:* si ritiene che debba procedere come commissione d'inchiesta;

4) *enti pubblici non territoriali:* si occuperà di tutta la materia — che costituisce un vero caos legislativo, tecnico e pratico — degli enti pubblici diversi dai territoriali (comune e provincia) e che alcuni denominano "istituzionali", enti la cui importanza è oggi veramente ingente.

« Potrà accadere che talune di tali Sottocommissioni, approfondendo o estendendo le loro ricerche, sconfinino in campi non più costituzionali. Mentre sarà da un lato vigilato a che ciò non avvenga, d'altro lato è da osservare che molto spesso elementi costituzionali dovranno stabilirsi solo allorchè se ne sarà potuta determinare l'entità sul piano non costituzionale; e, comunque, gli studi compiuti saranno sempre utilizzabili in successiva sede ».

La Commissione è presieduta dal *prof. Ugo FORTI.*

Essa è composta dei seguenti commissari, alcuni dei quali designati dai sei Partiti a richiesta del Ministero:

Prof. Roberto AGO - prof. Francesco AGRO' - avv. Luigi ANGELETTI (P.S.I.) - avv. Annibale ANGELUCCI (P.D.L.) - prof. Guido ASTUTI (P.L.I.) - dott. Gaetano AZZARITI - dott. Tolstoi BARBARA (P.S.I.) - avv. Giovanni Battista BOERI (P.A.) - avv. Togo BOZZI (P.D.L.) - prof. Piero CALAMANDREI (P.A.) - avv. Giulio CAPODAGLIO (P.D.L.) - prof. Giovanni CASSANDRO (P.L.I.) - prof. Vezio CRISAFULLI (P.C.I.) - prof. Alfredo DE GREGORIO (P.D.L.) - dott. Arnaldo DELLO SBARBA (P.D.L.) - avv. Manlio DONATI (P.C.I.) - avv. Giuseppe DOSSETTI (P.D.C.) - dott. Piero DUCCESCHI - professor Amintore FANFANI (P.D.C.) - prof. Carlo FRASCA - avv. Giuseppe FUSCHINI (P.D.C.) - dott. Romolo GALANTI - dott. Enrico GATTA - prof. Achille Donato GIANNINI - prof. Massimo Severo GIANNINI (P.S.I.) - avv. Piero GILARDONI (P.A.) - dott. Ruggero GRIECO (P.C.I.) - prof. Vincenzo GUELI (P.L.I.) - prof. Carlo Maria IACCARINO - dott. Silvio INNOCENTI - prof. Carlo Arturo JEMOLO - dottor Renato MALINVERNO - dott. Cesare MARRONI - dott. Giuseppe MATTEUCCI - avv. Ulderico MAZZOLANI (P.A.) - dott. Luigi MEDUGNO (P.A.) - avv. Raffaele MERLONI (P.S.I.) - prof. Giuseppe MOFFA - prof. Costantino MORTATI (P.D.C.) - prof. Gaetano MORELLI - avv. Tullio MULAS (P.L.I.) - dott. Enzo NUTI (P.S.I.) - prof. Ernesto ORREI (P.D.L.) - avv. Mario PAONE (P.C.I.) - dott. Carlo PETROCCHI - dott. Leopoldo PICCARDI - avv. Attilio PICCIONI (P.D.C.) - dott. Emanuele PIGA - dott. Egidio REALE (P.A.) - prof. Giovanni Battista RIZZO (P.L.I.) - dott. Ferdinando ROCCO - prof. Salvatore SCOCA (P.D.C.) - avv. Giovanni SELVAGGI - dott. Carlo SEQUI (P.L.I.) - dott. Leonardo SEVERI - dott. Antonio SORRENTINO - prof. Mario STOLFI (P.D.L.) - avv. Emilio STORONI (P.L.I.) - avv. Umberto TERRACINI (P.C.I.) - prof. Egilio TOSATO (P.D.C.) - dottor Giulio TURCHI (P.C.I.) - prof. Cino VITTA - prof. Guido ZANOBINI - prof. Ezio ZERENGHI (P.C.I.) - prof. Oliviero ZUCCARINI - dottor Mariano SPATAFORA, in rappresentanza del Ministero per la Costituente.

L'Ufficio di segreteria è diretto dal segretario generale dott. *Raimondo JANNITTI PIROMALLO.*

La seduta plenaria d'insediamento si è tenuta il 21 novembre u. s., con l'intervento del Ministro, il quale ha detto:

« Signori, mi scuso presso di loro della necessità in cui mi trovo di andarmene subito, perchè c'è un Consiglio dei Ministri. Desidero, in tutti i modi, essere presente ai lavori di questa Commissione, per esprimere gli auguri del Governo e miei che i lavori stessi siano condotti con la maggiore sollecitudine possibile, in modo che quando entreremo fra breve nel periodo attivo della preparazione della Costituente e dei lavori effettivi della Costituente, i futuri membri dell'Assemblea siano in condizione di trovare dei materiali di studio che Loro avranno predisposto, in modo che potranno servire alle decisioni dei membri stessi.

« Ogni riforma politica sostanziale comporta una riforma fondamentale dell'amministrazione. Credo che sia opinione generale oggi in Italia, che in fatto di amministrazione bisognerà arrivare al massimo di semplificazione e che solo arrivando al massimo di semplificazione, lo Stato può riprendere la sua funzionalità e stabilità in modo da non cadere in involuzioni ed illegalismi. Quindi, penso che, se nella esecuzione dei lavori, lor Signori terranno conto di queste due esigenze fondamentali, della chiarezza cioè, e della semplicità, potranno mettere a disposizione dei legislatori di domani elementi di studio che saranno fondamentali per la costituzione del nuovo Stato Italiano.

« Non ho bisogno di dire che il Governo attribuisce ai lavori di questa Commissione una grande importanza, in quanto un'Assemblea come quella che si riunirà in Italia nel mese di aprile, o prima se sarà possibile, sarà certamente dominata da passioni politiche che qualche volta potranno oscurare la nozione dei problemi tecnici e sarà necessario che essa trovi a sua disposizione una mole di materiale tale che sia richiamata a questa esigenza, che è contemporanea ad una esigenza politica: tener conto dei problemi tecnici e dei problemi costituzionali, i quali sono appunto affidati ai Loro lavori per una prima elaborazione.

« Sollecito la Loro massima diligenza per quello che riguarda l'assiduità del lavoro in quanto, per cause politiche indipendenti dalla volontà di questo e di altri Governi, la Commissione in realtà si riunisce un po' tardi rispetto alla data pressochè fissata della Costituente. Gli inconvenienti di questo ritardo potranno essere eliminati appunto dalla diligenza con la quale la Commissione, sotto la presidenza del prof. Forti, cercherà di guadagnar

ATTIVITÀ DELLE COMMISSIONI DI STUDIO

LA RIORGANIZZAZIONE DELLO STATO

tempo lavorando alacremente alla preparazione di questo materiale indispensabile ».

Il prof. *FORTI*, dopo aver ringraziato il Ministro e averLo assicurato che i Commissari sentono tutta la gravità del compito loro affidato e il desiderio di assolverlo nel modo migliore, si è intrattenuto, a scopo indicativo, su alcuni temi di studio di particolare interesse. Ha quindi accennato a vari metodi di lavoro ed ha ricordato che la Commissione può esplicare la sua attività anche a mezzo d'inchieste, le quali, come è detto nella relazione al decreto istitutivo, consentono di utilizzare l'opera di altri studiosi ed esperti lontani dalla capitale o non ancora noti sul piano nazionale. Infine ha richiamato l'attenzione della Commissione sull'intendimento del Ministero che dalle indagini e dagli studi sui problemi inerenti ad una nuova costituzione siano esclusi quei temi che sono di natura squisitamente politica e quindi di pertinenza dell'Assemblea Costituente.

Ampia è stata la discussione che ne è seguita per individuare i predetti temi: discussione dalla quale è scaturita poi l'altra questione concernente il modo in cui la Commissione dovrà concludere i propri lavori se, cioè, elaborando dei progetti di legge o raccogliendo e studiando elementi attinenti al riassetto costituzionale dello Stato.

Non essendosi raggiunto un accordo, si è ritenuto opportuno interrogare in proposito il Ministro il quale ha risposto che « la Commissione è istituita per la raccolta e lo studio degli elementi attinenti al riassetto dello Stato. Da essa non può perciò uscire uno schema di costituzione nè un insieme di schemi. La scelta tra istituti costituzionali, che immancabilmente si opererebbe nella redazione di uno schema costituzionale, presuppone l'adozione di criteri politici e quindi il dibattito di quelle questioni squisitamente politiche, sottratte alla competenza tanto della Commissione che del Ministero, e riservate esclusivamente all'Assemblea Costituente.

« La Commissione è commissione di studio e d'inchiesta, non già legislativa. Sarebbe opportuno che funzionassero esclusivamente come commissioni d'inchiesta le due Sottocommissioni per le autonomie locali e per gli enti non territoriali. Le altre due Sottocommissioni (problemi costituzionali, organizzazione dello Stato) mi pare opportuno che funzionino invece prevalentemente quali commissioni di studio. Esse, e specie la prima, avranno un compito difficile e delicato; non occorre dimenticare che, al di là del Governo, il Paese ha bisogno di essere illuminato su una serie di problemi la cui conoscenza è fino ad oggi ristretta a pochi specialisti. L'apporto degli studiosi, appartenenti a diverse correnti politiche, mette in grado la Commissione di fornire al Paese una conoscenza criticamente elaborata dei problemi che si pongono per sistemare il nostro futuro in uno Stato tecnicamente ben costruito e democraticamente ordinato ».

La seconda seduta è stata dedicata principalmente alla scelta del metodo da seguire per l'espletamento dei lavori. Si è deciso di costituire subito una giunta di studio formata del Presidente della Commissione, dei quattro Presidenti delle Sottocommissioni e di qualche Commissario, con il compito di designare i temi di studio delle singole Sottocommissioni. Pertanto, il 3 dicembre, si è riunito un comitato formato dei Presidenti delle Sottocommissioni: *Boeri*, *Jemolo*, *Piccardi*, *Piga*, dei Commissari: *Azzariti*, *Innocenti*, *Severi*, *Vitta*, *Zanobini* e *Spataforo*, che ha fissato con valore indicativo, i seguenti temi di studio:

I SOTTOCOMMISSIONE *(problemi costituzionali)*:

1. Rigidità o flessibilità della costituzione. Modo di riformare la costituzione.

2. Diritti dei cittadini in riferimento all'epoca moderna ed all'assetto sociale attuale:

a) principio dell'eguaglianza;

b) diritti di libertà (libertà personale, di professione, di lavoro, di culto e di propaganda, di stampa e di altri mezzi di diffusione delle idee, di riunione, di associazione, ecc.);

c) diritto di proprietà - espropriazione e requisizione individuale;

d) diritti a prestazioni degli enti pubblici (all'istruzione, assistenza, pensione, ecc.);

e) diritto di cittadinanza. Principi fondamentali sulla cittadinanza. Garanzie dei gruppi etnici minoritari.

3. Funzione legislativa - Gerarchia delle fonti. Norme riservate al Parlamento. Norme demandate al Governo. Decreti-legge eventuali. Norme devolute agli enti locali. Legislazione regionale (da coordinare con gli studi della III Sottocommissione). Regolamenti locali. Norme sindacali.

4. Organi legislativi - Camera dei Deputati. Elettorato ed eleggibilità. Principi generali. Il sistema elettorale deferito a legge speciale. Seconda ed ulteriore Camera. Senato? Suo mantenimento? Sua costituzione. Legislature e sessioni parlamentari. Scioglimento delle Camere. Privilegi parlamentari. Procedura parlamentare: iniziativa, votazione. Poteri della Camera Alta in confronto con la Camera Bassa. Poteri del Capo dello Stato: sanzione? veto? promulgazione? Eventuale *referendum* popolare.

5. Funzione governativa ed amministrativa - Poteri del Governo in casi controversi. Costituzione delle forze armate ed istituzione di uffici civili (da coordinare con gli studi della II Sottocommissione). Rapporti con la Chiesa. Rapporti con gli altri Stati: stipulazione dei trattati; esecuzione in diritto interno; diritto di guerra. Stato d'assedio per motivi politici? Amministrazione degli enti locali: principi generali (da coordinare con gli studi della III Sottocommissione) in quanto riguarda il loro funzionamento.

6. Organi governativi ed amministrativi - Nomina e revoca dei Ministri. Posizione del Presidente del Consiglio. Responsabilità ministeriale. Responsabilità politica. Posizione dei Ministri verso le Camere. Responsabilità penale. Eventuali.

Giudice speciale. Responsabilità civile e penale dei funzionari? (da coordinare con gli studi della II Sottocommissione). Principi fondamentali sulla costituzione degli enti locali, territoriali e istituzionali. Creazione, mutamenti, dissoluzione.

7. Funzione giurisdizionale - Tribunali ordinari e tribunali militari. Foro amministrativo? Divieto di formare tribunali speciali. Procedura giudiziaria: oralità, pubblicità. Portata delle decisioni. Poteri di amnistia e grazia.

8. Organi giurisdizionali - Nomina e garanzia dei giudici. Eventuale intervento di giudici popolari. Posizione del Pubblico Ministero. Irresponsabilità dei giudici.

II SOTTOCOMMISSIONE *(organizzazione dello Stato)*:

1. Disciplina normativa della organizzazione e del funzionamento delle Amministrazioni dello Stato (competenza del potere legislativo o del potere esecutivo):

a) numero, costituzione e attribuzioni dei Ministeri;

b) costituzione e modificazione dei ruoli organici del personale.

2. Ammissione ai pubblici impieghi:

a) condizioni soggettive per la

ammissione. Capacità giuridica della donna;

b) divieto per le singole amministrazioni di escludere con criterio insindacabile i cittadini nell'ammissione alle cariche civili e militari.

3. Dovere degli impiegati: doveri di fedeltà; formula del giuramento. Libertà di fede politica dell'impiegato.

4. Diritti degli impiegati. In particolare, del diritto di associazione nell'ambito della categoria impiegatizia; costituzione di sindacati professionali degli impiegati dello Stato e delle altre pubbliche amministrazioni.

5. Responsabilità dei funzionari. In particolare, del limite alla responsabilità penale costituito dall'istituto della garanzia amministrativa.

6. Partecipazione diretta dei cittadini alle funzioni amministrative.

7. Controlli esterni della pubblica amministrazione:

a) controllo preventivo di legittimità sugli atti del potere esecutivo;

b) controllo sulla erogazione di spese e sugli altri atti previsti dalla legge di contabilità, aventi rilevanza finanziaria.

8. Guarentigie giurisdizionali dei diritti dei cittadini verso l'autorità amministrativa. In particolare:

a) se debba essere mantenuto in vigore il sistema della legge 20 marzo 1865 abolitrice del contenzioso amministrativo;

b) se debba essere mantenuta la limitazione ai poteri del giudice stabilita nell'articolo 4 della legge anzidetta;

c) se siano da ritenersi nulle le disposizioni legislative che non ammettono contro i provvedimenti amministrativi alcun ricorso in via amministrativa o giudiziaria;

d) se debba essere costituzionalmente sancito l'obbligo dell'amministrazione di motivare i suoi provvedimenti.

9. Organi supremi di consulenza e di controllo dello Stato. Consiglio di Stato e Corte dei Conti. Costituzione. Garanzie per la nomina dei componenti. Guarentigie per l'esercizio delle loro funzioni.

10. Rappresentanza del Governo alla periferia.

III SOTTOCOMMISSIONE *(autonomie locali)*:

1. Creazione di enti locali di importanza politica e funzionale maggiore degli attuali enti territoriali.

2. Sistema tributario degli enti locali.

IV SOTTOCOMMISSIONE *(enti pubblici non territoriali)*:

Garanzie costituzionali della vita e della integrità patrimoniale degli enti istituzionali. Tale problema dovrà essere considerato con particolare riguardo alla ipotesi della adozione di una costituzione rigida.

Le Sottocommissioni hanno quindi iniziati i lavori.

LA COMMISSIONE ECONOMICA

AGRICOLTURA

L'esame dei complessi problemi economico-sociali dell'agricoltura ha formato oggetto dell'attività dell'apposita Sottocommissione che, insediata fin dal 29-10, prosegue con assiduità all'espletamento dei propri lavori.

Fin dalle prime riunioni, la Sottocommissione si è preoccupata di chiarire a se stessa lo scopo del lavoro per il quale era stata istituita, di precisare l'ampiezza e lo sviluppo da dare al proprio compito, di determinare il metodo più idoneo per conseguire le mete prefissate.

Considerando infatti il multiforme quadro dell'agricoltura nazionale, sia come ramo differenziato di produzione, sia come sede, ragione e motivo di vita della maggioranza della popolazione italiana, si presenta una prima serie di questioni che devono trovare la loro sistemazione negli statuti basilari di uno stato civilmente ordinato. Altre questioni, invero, pur essendo del pari fondamentali, devono trovare la loro risoluzione negli istituti, nei corpi di legge, nei regolamenti che vengono promulgati dagli ordinari organi legislativi.

Ciò premesso, la Sottocommissione, pur ritenendo che in sede di Costituente dovranno essere affrontati solamente i primi degli indicati problemi, quelli cioè che sono per loro intrinseca natura specificatamente costituzionali (ad es. l'istituto della proprietà fondiaria), ha ritenuto che la loro enucleazione possa conseguirsi solamente attraverso l'esame approfondito delle forme e dei modi con i quali si manifesta quella realtà concreta che è l'agricoltura italiana.

Esulando cioè dalla competenza e dalla capacità della Sottocommissione la potestà di risolvere i problemi stessi, o quanto meno di deliberare in merito, essa ha ritenuto che lo scopo precipuo per il quale è stata costituita e quello di documentare, di illuminare «l'uomo della costituente» sui fatti dell'agricoltura nazionale; non però solamente nelle loro statiche manifestazioni, ma sibbene negli aspetti che, pur non essendosi ancora pienamente palesati, possono considerarsi già in fase di avanzata gestazione.

In questo senso la Sottocommissione ha posto allo studio i problemi concernenti la proprietà fondiaria, i contratti agrari e la produzione agricola, elaborando un piano di lavoro che, oltre a concretare lo schema compiuto della trattazione, prevede di fare ampio ricorso all'indagine diretta, alla consultazione di esperti e soprattutto al sondaggio dell'opinione di vasti strati di interessati.

CREDITO E ASSICURAZIONE

La *Sottocommissione per il credito e l'assicurazione* ha iniziato i suoi lavori esaminando uno schema di sommario della relazione che verrà stesa alla fine dei lavori. Tale schema, diviso in due parti (I, *Credito e Mercato finanziario;* II, *Le Assicurazioni*), prevede 12 capitoli, così suddivisi: I. - Lineamenti del sistema creditizio italiano e sua attuale situazione; II. - Il credito a breve termine; III. - Il credito a medio e a lungo termine; IV. - Il mercato finanziario e le borse valori; V. - La manovra del credito e degli investimenti e la tutela del risparmio; VI. - La manovra del credito e degli investimenti e la tutela del risparmio *(segue)*; VII. - La nazionalizzazione ed i consigli di gestione; VIII. - Questioni diverse concernenti l'attività creditizia; IX. - Conclusioni riassuntive sulle riforme che debbono essere apportate al sistema creditizio, al mercato finanziario ed all'intervento dello Stato; X. - Il sistema assicurativo italiano; XI. - L'attività finanziaria degli istituti assicurativi; XII. - Il controllo delle assicurazioni.

Dopo l'esame dello schema suindicato, i vari argomenti sono stati suddivisi tra i membri della Sottocommissione per la redazione di uno studio, da cui trarre i questionari da inviare alle persone che dovranno essere sentite sugli argomenti stessi e sulle principali questioni afferenti la sistemazione bancaria, creditizia e assicurativa. La discussione dei questionari è in corso.

FINANZA

La *Sottocommissione per la finanza* ha tenuto finora undici sedute, dedicate alla discussione e preparazione del piano dei lavori, e in particolare alla formulazione dei questionari che serviranno di base agli interrogatori e alla successiva relazione finale.

I questionari saranno divisi in tre gruppi:

I. — *Finanza e sistema tributario*, diretto all'indagine della struttura finanziaria italiana e in particolare del nostro sistema tributario.

II. — *Problemi costituzionali*, comprendenti il rapporto tra diritti della persona e diritti di imposizione; il modo di formazione delle leggi finanziarie; le garanzie per le spese pubbliche, il bilancio e gli organi di controllo; il debito pubblico e la gestione patrimoniale; i rapporti tra lo Stato e gli altri enti dotati del potere di imposizione; le garanzie giurisdizionali del cittadino di fronte ai poteri tributari.

III. — *Leggi fondamentali*, rivolte a studiare l'opportunità di una legge regolante la parte generale del diritto tributario; le caratteristiche più opportune della legislazione sulla contabilità dello Stato.

I questionari saranno diramati prima del periodo natalizio.

Contemporaneamente è stato predisposto un piano di monografie rivolte all'illustrazione storico-critica dei pro-

blemi della finanza italiana e all'esposizione dei più caratteristici istituti ed esperienze finanziarie straniere. Le monografie saranno affidate a studiosi particolarmente qualificati e saranno utilizzate nella relazione conclusiva della Sottocommissione e potranno — in tutto o in parte — essere pubblicate.

INDUSTRIA

La *Sottocommissione per l'industria* ha tenuto dal 31 ottobre al 3 dicembre 14 sedute, di cui 8 plenarie e 6 in comitato ristretto.

Tenuto conto degli stretti limiti di tempo entro i quali la Commissione Economica deve esaurire i suoi lavori, la Sottocommissione ha dovuto preoccuparsi innanzitutto di delimitare i punti sui quali deve essere concentrato lo studio e l'indagine: compito particolarmente difficile data la vastità del campo di lavoro.

Ha elaborato pertanto un programma che comprende un quadro introduttivo generale dello sviluppo e della struttura della industria italiana dal 1900 al 1945.

Tale quadro che deve servire di base per gli argomenti da approfondire maggiormente e per i problemi attuali dell'industria, verrà sviluppato col criterio di evitare una trattazione puramente dottrinaria.

A tal fine, anche nella parte più remota (il ventennio 1900-1920) la trattazione storica sarà volta soprattutto a rintracciare gli allacciamenti, i precedenti e le origini degli indirizzi della industria nel successivo venticinquennio 1920-1945. Quest'ultimo periodo che, per le vicende interne ed internazionali che lo hanno caratterizzato e per la prossimità all'attuale momento, costituisce la base cui debbono riallacciarsi direttamente i problemi del presente, verrà studiato, più che da un punto di vista storico, in modo da avere un quadro generale delle caratteristiche tecniche, economiche e finanziarie dell'industria, in rapporto all'economia generale del paese ed ai mercati internazionali.

In collegamento con le risultanze della trattazione sopradetta, verranno approfonditi in appositi studi e indagini gli indirizzi della politica economica in relazione e nelle sue incidenze con l'attività industriale.

La Sottocommissione si è anche proposto di studiare con dati e riferimenti oggettivi la politica autarchica, la concentrazione tecnica e finanziaria dell'industria, lo sviluppo, le caratteristiche e l'importanza delle società anonime, la diffusione del loro capitale azionario per classi di ampiezza, i complessi industriali di proprietà dello Stato e municipalizzati, la loro importanza nell'economia generale del paese, la interpidendenza fra l'attività industriale controllata dallo Stato o municipalizzata e l'attività industriale privata, nonchè, infine, l'importanza e la funzione dell'Istituto per la Ricostruzione Industriale.

Sulla base degli studi sopradetti, la Sottocommissione sarà così in grado di delineare con compiutezza la situazione attuale, che comprenderà un esame aggiornato e quanto più possibile aderente alla realtà economica, della capacità produttiva della nostra attrezzatura industriale e dei possibili indirizzi di ripresa anche in relazione alla occupazione della mano d'opera.

Tutti questi elementi consentiranno alla Sottocommissione di affrontare con una visione comprensiva dei vari loro aspetti e delle incidenze sul processo produttivo, i problemi politico-economici attuali più largamente dibattuti, quali: la riforma industriale, la nazionalizzazione, la socializzazione, i rapporti con l'iniziativa privata, i consigli di gestione, le varie forme di democratizzazione del processo produttivo, che verranno studiati negli indirizzi, nelle opinioni e nelle eventuali realizzazioni in Italia e all'Estero.

La Sottocommissione ha già proceduto alla ripartizione di questo programma di lavoro fra i suoi esperti e sta elaborando i questionari, i temi delle monografie da affidare a studiosi di particolare competenza ed i quesiti di indagine particolare che saranno rivolti a personalità della tecnica, degli affari e della scienza.

MONETA

La Sottocommissione per i problemi monetari si è riunita durante il mese di novembre sei volte. Gli esperti sono addivenuti alla compilazione del seguente programma di lavoro.

I - *Moneta:* situazione monetaria attuale (esame del bilancio e della Tesoreria) - potere di acquisto della lira e corso dei cambi - ritmo di accrescimento della circolazione nei prossimi anni, nell'ipotesi che non vi siano prestiti esteri - conseguenze del finanziamento della ricostruzione - risanamento monetario - prestiti esteri - ritorno all'oro, oppure al *gold exchange standard*, oppure alla *managed currency* - organi e strumenti del governo della moneta - accordi monetari internazionali (*Bretton Woods*).

II - *Commercio con l'estero:* bilancia commerciale nell'ultimo ventennio - esportazione ed importazione invisibili: rimesse degli emigrati, noli, utili delle imprese di assicurazione, turismo, etc. - importazioni necessarie per l'Italia - come provvedere al saldo passivo della bilancia dei pagamenti — prestiti esteri e riparazioni; partecipazioni estere ad imprese italiane - prospettive di espansione commerciale - legislazione doganale attuale - controllo valutario - monopolio statale dei cambi - cambi multipli - regimi delle importazioni e delle esportazoni :libero scambio; protezione doganale; trattati di commercio; contingentamenti, divieti, licenze di importazione, etc.; compensazioni private; premi di esportazione; accordi bilaterali e scambi bilanciati; *clearings*; accordi multilaterali; monopolio statale del commercio con l'estero.

Circa i problemi strettamente monetari — preso come punto di riferimento-base l'esame dell'attuale situazione monetaria italiana e messa in relazione questa con la politica in materia adottata, o che si presuppone adotteranno i Paesi che direttamente o indirettamente interessano l'Italia — la Sottocommissione ha ritenuto, per ovvi motivi, che il problema principale da studiare in tutte le sue possibili ripercussioni fosse quello dell'agganciamento della lira all'oro, ovvero a divisa pregiata, oppure dell'adozione della politica della moneta manovrata. Quest'ultima ipotesi va considerata in rapporto alla politica di altri Paesi.

Per quanto si riferisce al commercio estero, la Sottocommissione ha creduto opportuno di iniziare i suoi lavori con un esame preliminare della politica commerciale italiana attuata nell'ultimo ventennio, e di mettere in evidenza quali ne sono state le conseguenze.

In proposito, si deve ricordare che la politica commerciale italiana, non ha avuto un indirizzo unico in questo periodo, ma è passata da un regime che, grosso modo, può considerarsi di protezionismo molto attenuato (1921), al regime delle licenze (1931), ed a quello, infine, della economia chiusa (autarchia).

E' stato anche compilato un elenco comprendente un notevole numero di noti studiosi, tecnici, ed uomini d'affari, e di enti, ai quali saranno inviati i questionari relativi ai vari argomenti. Inoltre è stato dato incarico a persone competenti in materia di compilare delle monografie; in modo particolare sarà studiata la questione della pressione doganale sulle principali merci importate.

(Continuazione dalla pagina 4)

quinti dei voti ed il maggior numero dei voti nei confronti delle altre liste, sarebbe stato concesso un «premio» in quanto avrebbe ottenuto i tre quinti dei seggi. Con tale sistema, che attuava un compromesso fra il principio maggioritario e quello della proporzionale, una minoranza poteva diventare artificialmente maggioranza.

Un sistema intermedio di proporzionale limitata territorialmente è quello recentemente approvato dal Consiglio dei Ministri, ispirandosi ad un altro progetto del 1920, quello del Nitti, secondo cui la proporzionale sarebbe applicata soltanto ai Comuni con più di 30.000 abitanti. Tale soluzione potrebbe avere un carattere sperimentale, ma viene anche giustificata razionalmente con la considerazione che, nei minori Comuni, la proporzionale non troverebbe campo idoneo di applicazione, poichè in essi la lotta amministrativa assume forme più semplici, mentre nei maggiori centri più complesse e varie sono le tendenze generali in contrasto.

Ma, a parte il rilievo di non grande peso che in tal modo si spezzerebbe la uniformità dell'ordinamento amministrativo, si creerebbero, come si disse, due Italia amministrative, la soluzione proposta dà luogo a non pochi dubbi. Appunto perchè si prevede che nei centri maggiori i gruppi in contrasto sono più numerosi e quindi è più difficile costituire nei loro Consigli comunali quella solida maggioranza che è necessaria per il buon funzionamento dell'amministrazione, si dovrebbe adottare per essi una legge elettorale che non favorisca il previsto frazionamento, ma tenti di agevolare la costituzione di un blocco di maggioranza approvato dal corpo elettorale.

SCHEMA DI LEGGE ELETTORALE PER L'ASSEMBLEA COSTITUENTE

A completamento del resoconto, dato nei fascicoli precedenti, dei lavori della Commissione per l'elaborazione della legge elettorale politica, pubblichiamo una larga parte dello schema predisposto dalla Commissione stessa.

DISPOSIZIONI GENERALI

Art. 1. — L'Assemblea Costituente è eletta dalla universalità dei cittadini con voto diretto, libero e segreto, attribuito a liste di candidati liberamente concorrenti.

La rappresentanza è proporzionale.

L'esercizio del diritto di voto è un dovere.

Art. 2. — Ogni elettore dispone di un voto di lista.

Egli ha facoltà di attribuire preferenze, per modificare l'ordine dei candidati compresi nella lista votata, nei limiti, con le modalità e gli effetti stabiliti dalla presente legge.

Art. 3. — I deputati all'Assemblea Costituente sono 437.

I collegi hanno circoscrizione regionale, secondo la tabella A allegata alla presente legge. L'assegnazione dei deputati ai singoli collegi è stabilita nella tabella stessa. La elezione nel collegio «Val d'Aosta» è regolata da norme speciali.

ELETTORATO ATTIVO

Art. 4. — Sono elettori tutti i cittadini e cittadine italiani maggiorenni, eccettuati i casi di incapacità previsti dai successivi articoli 5 e 6.

Art. 5. — Non sono elettori:

1) gli interdetti e gli inabilitati per infermità di mente;

2) i commercianti falliti, finchè dura lo stato di fallimento, ma non oltre cinque anni dalla data della sentenza dichiarativa del fallimento;

3) coloro che, per motivi non politici, sono stati sottoposti ai provvedimenti di polizia previsti dagli articoli 164 e 181 del T.U. delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con Regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, sino ad un anno dopo la data in cui la misura di sicurezza è stata eseguita o in altro modo estinta;

4) coloro che sono sottoposti a misure di sicurezza detentive e a libertà vigilata, sino ad un anno dopo la cessazione degli effetti dei provvedimenti;

5) i condannati a pena che importa la interdizione perpetua dai pubblici uffici;

6) coloro che sono sottoposti alla interdizione temporanea dai pubblici uffici, per tutto il tempo della sua durata;

7) i condannati per i reati previsti dall'art. 2, n. 10 del decreto ministeriale 24 ottobre 1944, pubblicato nella «Gazzetta Ufficiale» 20 gennaio 1945, n. 9;

8) coloro che, in una sentenza di condanna, sono stati dichiarati ubriachi abituali, fino a cinque anni dopo la data in cui la pena è stata eseguita o si è in altro modo estinta.

Le disposizioni dei numeri 5), 6), 7) e 8) non si applicano se la sentenza di condanna è stata annullata o dichiarata priva di effetti giuridici, in base a disposizioni legislative di carattere generale, e se il reato è estinto per effetto della amnistia concessa dal Regio decreto 5 aprile 1944, n. 96, o i condannati siano stati riabilitati;

9) coloro che esercitano i locali indicati nel titolo 7° del T.U. delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con Regio decreto 18 giugno 1931, numero 773;

10) le donne indicate nell'art. 334 del regolamento per la esecuzione del T.U. delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con Regio decreto 6 maggio 1940, n. 635;

11) i condannati per reati previsti nel titolo I del decreto legislativo Luogotenenziale 27 luglio 1944, n. 159 sulle sanzioni contro il fascismo;

12) coloro che in base alle pronuncie delle commissioni provinciali di cui all'art. 2 del D. L. Lgt. 26 aprile 1945, n. 149, o all'art. 8 del D. L. Lgt. 27 luglio 1944, n. 159, sono privati dei diritti elettorali attivi e passivi.

Art. 6. — Sono altresì esclusi dal diritto di voto coloro che hanno ricoperto le seguenti cariche:

a) segretario e vice segretario del partito fascista;

b) membro del gran consiglio del fascismo;

c) componenti del direttorio nazionale e del consiglio nazionale del partito fascista;

d) Ispettore nazionale e ispettrice nazionale delle organizzazioni femminili del partito fascista;

e) segretario e vice segretario federale; fiduciaria e vice fiduciaria delle federazioni dei fasci femminili;

f) ispettore e ispettrice federale, eccettuati coloro che abbiano esercitato funzioni esclusivamente amministrative;

g) segretario politico e segretaria del fascio femminile di comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti (censimento 1936);

h) qualsiasi carica del partito fascista repubblicano;

i) consigliere nazionale;

l) deputato fascista che, dopo il 3 gennaio 1925, abbia mantenuto l'iscrizione al partito fascista o a questo si sia iscritto durante l'esercizio del suo mandato, o abbia comunque votato, dopo tale data, leggi intese a mantenere in vigore il regime fascista;

m) ministro o sottosegretario di Stato dei governi fascisti in carica o nominati dal 6 gennaio 1925;

n) membro del tribunale speciale e dei tribunali straordinari della pseudo repubblica sociale italiana;

o) capo della provincia e questore nominati dal governo della pseudo repubblica sociale italiana;

p) «moschettieri del duce», ufficiali della m. v. s. n., in servizio permanente retribuito, di grado superiore a quello di centurione, eccettuati gli addetti ai servizi religiosi, sanitari, assistenziali e gli appartenenti alle legioni libiche, alle milizie ferroviaria, postelegrafonica, universitaria, alla g. i. l., alla d. i. c. a. t. e da. cos., nonchè alle milizie forestale, stradale e portuaria;

q) ufficiali generali e ufficiali superiori che abbiano prestato effettivo servizio nelle forze armate della pseudo repubblica sociale; ufficiali della guardia nazionale repubblicana e componenti delle brigate nere.

Sono eccettuati dalla privazione del diritto elettorale coloro che siano dichiarati non punibili ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 7 del D. L. Lgt. 27 luglio 1944, n. 159.

Gli appartenenti alla categoria p) del presente articolo sono ammessi all'esercizio del diritto elettorale se a giudizio delle commissioni provinciali previste dall'art. 2 del D. L. Lgt. 26 aprile 1945, n. 149, e dall'art. 8 del D. L. Lgt. 27 luglio 1944, n. 159, nell'esercizio delle loro funzioni non abbiano dato prova di faziosità, intemperanza o malcostume fascista.

ELEGGIBILITA'

Art. 7. — Sono eleggibili all'Assemblea Costituente i cittadini e le cittadine italiani che, nel giorno delle elezioni, abbiano compiuto il 25. anno di età, eccettuati i casi previsti dagli articoli 5, 6, 8, 9, 10 e 11 della presente legge.

Art. 8. — Non sono eleggibili:

a) i senatori dichiarati decaduti;

b) i presidi delle provincie e i podestà dei comuni capoluoghi di provincia, eccettuati i presidi ed i podestà nominati, dopo il 25 luglio 1943, dal governo legittimo italiano;

c) gli ufficiali superiori e ufficiali generali delle forze armate dello Stato che, per giudizio di epurazione, siano stati dispensati dal servizio con o senza perdita del diritto a pensione, e gli ufficiali di qualunque grado, che, per aver cooperato, dal 13 ottobre 1943, con le forze armate che combatterono contro l'Italia, siano stati cancellati dai ruoli con perdita del grado;

d) gli impiegati di pubbliche amministrazioni, di grado superiore al IX dell'ordinamento gerarchico dello Stato o equiparati che, per giudizio di epurazione, siano stati dispensati dal servizio con o senza perdita del diritto a pensione;

e) coloro che siano stati definitivamente cancellati dagli albi professionali per giudizio di epurazione;

f) coloro che si siano iscritti al partito fascista repubblicano o che abbiano comunque collaborato con esso.

Art. 9. — Non sono eleggibili:

a) il capo e vice capo della polizia e gli ispettori generali di pubblica sicurezza;

b) i capi di gabinetto dei ministri;

c) gli alti commissari per la Sardegna e la Sicilia, i prefetti o chi ne fa le veci, nella circoscrizione di loro competenza;

d) i magistrati addetti all'ufficio del pubblico ministero, i vice prefetti, i questori, i vice questori e i commissari di pubblica sicurezza, nella circoscrizione di competenza di ciascuno di essi;

e) gli ufficiali generali, gli ufficiali superiori delle forze armate dal-

lo Stato, nella circoscrizione del loro comando territoriale.

Le cause di ineleggibilità stabilite in questo articolo non hanno effetto se le funzioni esercitate siano cessate entro venti giorni dalla data di pubblicazione della presente legge.

Art. 10. — I diplomatici, i consoli, i vice consoli ed in generale gli ufficiali, retribuiti o no, addetti alle ambasciate, legazioni e consolati esteri, tanto residenti in Italia quanto all'Estero, non possono essere eletti all'Assemblea Costituente, sebbene abbiano ottenuto il permesso dal governo nazionale di accettare l'ufficio senza perdere la nazionalità. Questa causa di ineleggibilità si estende a tutti coloro che abbiano accettato l'impiego da governi esteri.

Art. 11. — Non sono eleggibili i rappresentanti, amministratori e dirigenti di società e imprese comunque sussidiate dallo Stato; i consulenti legali, amministrativi e tecnici che esercitino abitualmente funzioni nell'interesse delle stesse società ed imprese; coloro che siano direttamente vincolati con lo Stato per concessioni o per contratti di opere o somministrazioni.

. . . . . .

PROCEDIMENTO ELETTORALE PREPARATORIO

Art. 13. — I comizi elettorali sono convocati con decreto Luogotenenziale, su deliberazione del Consiglio dei ministri.

Dal giorno della pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* del Regno del decreto di convocazione al giorno stabilito per le elezioni, devono decorrere almeno settanta giorni.

I sindaci di tutti i comuni del Regno daranno notizia al pubblico del decreto di convocazione dei comizi con speciali avvisi.

Art. 14. — Le liste dei candidati per ogni collegio devono essere presentate da non meno di 500 e non più di 1000 elettori iscritti nelle liste elettorali del collegio.

I nomi nei candidati devono essere elencati e contrassegnati con numeri arabi progressivi, secondo l'ordine di precedenza, agli effetti della assegnazione dei seggi.

La candidatura deve essere accettata con dichiarazione firmata e autenticata dal sindaco di un comune della circoscrizione e da un notaio.

Ciascuna lista deve comprendere un numero di candidati non minore di due e non maggiore del numero dei deputati da eleggere nel collegio e deve indicare cognome, nome, paternità e luogo di nascita dei singoli candidati.

Nessun candidato può essere iscritto in più di una lista dello stesso collegio; le accettazioni di candidatura, posteriori a quella che fu presentata in ordine di tempo ,sono nulle.

Nessuno può accettare la candidatura in più di due collegi, a pena di nullità della sua elezione.

Art. 15. — Le liste dei candidati devono essere presentate, per ciascuna circoscrizione, alla cancelleria della Corte di appello indicata nella tabella A, non più tardi delle ore 16 del 40. giorno anteriore a quello della votazione, insieme con gli atti di accettazione delle candidature, i certificati di nascita dei candidati e la dichiarazione firmata, anche in atti separati, dal prescritto numero di elettori.

. . . . . .

Nessun elettore può sottoscrivere per più di una lista di candidati; il colpevole è punito con la multa sino a L. 10.000 o con la reclusione sino a tre mesi.

Insieme con la lista deve essere presentato un modello di contrassegno, anche figurato.

. . . . . .

Art. 18. — Entro il ventesimo giorno successivo a quello della pubblicazione del decreto di convocazione dei collegi elettorali, a cura del sindaco saranno preparati i certificati di iscrizione nelle liste elettorali, che devono essere consegnati agli elettori entro il trentesimo giorno da quello della pubblicazione del decreto stesso. Il certificato indica la circoscrizione, la sezione alla quale l'elettore appartiene, il luogo della riunione, il giorno e l'ora della votazione e reca un tagliando che sarà staccato dal presidente dell'ufficio elettorale all'atto dell'esercizio del voto.

. . . . . .

Se un certificato sia smarrito o divenuto inservibile, l'elettore ha diritto, presentandosi personalmente anche nel giorno stesso delle elezioni e contro annotazione in apposito registro, di ottenerne dal sindaco un altro, munito di speciale contrassegno, sul quale deve dichiarare che è un duplicato.

Art. 19. — La commissione elettorale trasmette al sindaco le liste elettorali di cui all'art. 12 almeno dieci giorni prima della data di convocazione dei comizi.

. . . . . .

DELLA VOTAZIONE

. . . . . .

Art. 32. — Ogni propaganda elettorale è vietata entro il raggio di duecento metri dall'ingresso della sezione elettorale. Le infrazioni sono punite con la reclusione fino a sei mesi e con la multa da 2000 a L. 10.000.

Possono entrare nella sala della elezione soltanto gli elettori che presentino il certificato di iscrizione alla sezione rispettiva.

. . . . . .

E' assolutamente vietato portare armi. Il contravventore a questo divieto è tratto in arresto, ed è punito con la reclusione da un mese ad un anno. L'arma è confiscata. Si procede a giudizio direttissimo.

. . . . . .

Art. 36 — Ha diritto di votare chi è iscritto nelle liste degli elettori della sezione, salvo le eccezioni previste dagli articoli 37 e 38.

Una copia delle liste degli elettori e quattro copie del manifesto contenente le liste dei candidati devono essere visibilmente affisse nella sala delle elezioni, durante il corso delle operazioni elettorali, in modo che possano essere lette dagli intervenuti.

Ha inoltre diritto di votare chi presenti una sentenza che lo dichiara elettore nella circoscrizione.

. . . . . .

Art. 38. — I militari delle forze armate e gli appartenenti a corpi organizzati militarmente per servizio dello Stato, sono ammessi a votare nel comune in cui si trovano per causa di servizio.

Essi potranno esercitare il voto in qualsiasi sezione elettorale, in soprannumero agli elettori iscritti nella relativa lista, e con precedenza, previa esibizione del certificato elettorale e saranno iscritti in una lista aggiunta.

Nei comuni nei quali normalmente hanno sede rilevanti contingenti di forze armate e di corpi militarmente organizzati per servizio dello Stato, potranno essere costituite, se necessario, speciali sezioni elettorali, con le stesse modalità prescritte per le normali sezioni, ma fuori degli edifici militari. E' vietato ai militari di recarsi inquadrati nelle sezioni elettorali.

. . . . . .

Art. 39. — Gli elettori non possono farsi rappresentare nè inviare il voto per iscritto.

Tuttavia gli elettori che, per impedimento fisico evidente o validamente dimostrato all'ufficio, siano nell'impossibilità di votare, sono ammessi dal presidente a fare esprimere il voto da un elettore di loro fiducia.

. . . . . .

Art 40. — Dichiarata aperta la votazione, gli elettori sono ammessi a votare nell'ordine di presentazione. Essi devono esibire la carta di identità o altro documento di identificazione rilasciato dalla pubblica amministrazione, purchè munito di fotografia. In tal caso, nella apposita colonna di identificazione sulla lista autenticata dalla commissione elettorale, saranno indicati gli estremi del documento.

In mancanza di idoneo documento di identificazione, uno dei membri dello ufficio che conosca personalmente l'elettore, ne attesta l'identità, apponendo la propria firma sulla colonna di identificazione.

Se nessuno dei membri dell'ufficio può accertare sotto la sua responsabilità l'identità dell'elettore, questi può presentare un altro elettore del comune, noto all'ufficio, che ne attesti la identità. Il presidente avverte l'elettore che, se afferma il falso, sarà punito con le pene stabilite dall'art. 70.

Si deve presumere noto all'ufficio l'elettore già ammesso a votare.

L'elettore che attesta l'identità, deve apporre la sua firma nella colonna di identificazione.

In caso di dubbio sulla identità degli elettori, decide il presidente a norma dell'art. 47.

Art. 41. — L'elettore deve recarsi ad uno degli appositi tavoli a votare tracciando nella scheda, con la matita che gli darà il presidente, un segno sul contrassegno corrispondente alla lista da lui prescelta. Con la stessa matita indicherà il voto di preferenza previsto dall'art. 3 con le modalità stabilite dall'art. 44. L'elettore dovrà poi piegare la scheda secondo le linee in essa tracciate e chiuderla inumidendone la parte gommata. Di queste operazioni il presidente gli darà preventiva informazione, astenendosi da ogni esemplificazione, e indicando in ogni caso le modalità e il numero dei voti di preferenza che l'elettore ha facoltà di esprimere.

Compiuta l'operazione di voto, l'elettore consegna al presidente la scheda e, ove non sia chiusa, invita l'elettore a rientrare in cabina perchè la chiuda; ne verifica l'identità esaminando la firma ed il bollo, confrontando il numero scritto sull'appendice con quello scritto sulla lista; ne distacca l'appendice seguendo la linea perforata e pone la scheda stessa nella seconda urna.

. . . . . .

Art. 42. — Una scheda valida rappresenta un voto di lista.

L'elettore può manifestare la preferenza esclusivamente per candidati della lista da lui votata. Il numero delle preferenze non può essere maggiore di uno, se i deputati da eleggere sono fino a 15; di due, se sono da 16 a 30; di tre, se sono oltre 30.

Il voto di preferenza si esprime scrivendo a matita nera nelle apposite ri-

che, tracciate nella parte centrale della scheda, il nome e cognome o il solo cognome dei candidati preferiti, compresi nella lista votata. In caso di identità di cognome tra candidati della stessa lista, dovrà scriversi anche il nome e cognome e, ove occorra, la paternità.

Qualora il candidato abbia due cognomi, l'elettore, nel dare la preferenza, può scriverne uno dei due. L'indicazione deve contenere, a tutti gli effetti, entrambi i cognomi quando vi sia possibilità di confusione fra più candidati.

L'indicazione delle preferenze può essere fatta scrivendo, invece del cognome, il numero dal quale è contrassegnato nella lista il candidato preferito.

Sono vietati altri segni o indicazioni.

Le preferenze espresse in eccedenza al numero stabilito per il collegio sono nulle; rimangono valide le prime.

Le preferenze per candidati compresi in liste di altri collegi ,aventi lo stesso contrassegno della lista votata, sono inefficaci.

Le preferenze per candidati compresi in una lista diversa, sono causa di nullità della scheda.

Il voto di preferenza deve essere espresso anche quando l'elettore intenda attribuirlo ai candidati che, per effetto dell'ordine di precedenza indicato al n. 5 dell'articolo 16, siano in testa alla lista votata.

Se l'elettore non abbia indicato alcun contrassegno di lista, ma abbia scritto una o più preferenze della medesima lista, s'intende che abbia votato la lista alla quale appartengono i preferiti.

Se più siano le preferenze espresse in numeri, queste devono essere segnate su righe separate; le preferenze scritte sulla stessa riga sono nulle se ne derivi incertezza . . . . . .

DELLO SCRUTINIO

. . . . . .

Art. 54. — La Corte d'appello, nella cui giurisdizione è il comune capoluogo del collegio o la sezione della Corte stessa designata dal primo presidente, esercita le funzioni di ufficio centrale con l'intervento di tre magistrati, e procede, entro ventiquattro ore dal ricevimento degli atti, con l'assistenza del cancelliere, alle operazioni seguenti:

1. fa lo spoglio delle schede eventualmente inviate dalle sezioni in conformità dell'art. 52, osservando, in quanto siano applicabili, le disposizioni degli articoli 48, 49, 50, 51 e 53;

2. facendosi assistere, ove lo creda, da uno o più esperti scelti dal presidente, determina la cifra elettorale di ogni lista e la cifra individuale di ogni candidato.

La cifra elettorale di lista è data dalla somma dei voti validi ottenuti da ciascuna lista nelle singole sezioni del collegio.

La cifra individuale è data dalla somma dei voti validi di preferenza, riportati da ciascun candidato.

La cifra elettorale serve di base all'assegnazione del numero dei deputati a ciascuna lista. Per questo effetto si procede così:

Si divide ciascuna cifra elettorale successivamente, per 1, 2, 3, 4... sino a concorrenza del numero dei deputati da eleggere e quindi si scelgono, fra i quozienti così ottenuti, i più alti, in numero eguale a quello dei deputati da eleggere, disponendoli in una graduatoria decrescente. Ciascuna lista avrà tanti rappresentanti quanti sono i quozienti ad essa appartenenti compresi nella graduatoria. A parità di quoziente, il posto è attribuito alla lista che ha ottenuto la maggiore cifra elettorale; a parità di quest'ultima, si procede a sorteggio.

Se ad una lista spettano posti in numero maggiore dei suoi candidati, i posti eccedenti sono distribuiti fra le altre liste secondo l'ordine dei quozienti.

Stabilito il numero dei deputati assegnati a ciascuna lista, l'ufficio centrale determina: *a*) la graduatoria dei candidati di ciascuna lista, a seconda delle rispettive cifre individuali; *b*) il limite di efficacia (*quorum*) dei voti di preferenza delle singole liste, dividendo per cinque le rispettive cifre elettorali.

Art. 55. — Il presidente, in conformità dei risultati accertati dall'ufficio centrale, proclama eletti, nei limiti dei posti ai quali la lista ha diritto, e seguendo la graduatoria prevista alla lettera *a*) dell'ultimo comma del precedente articolo, quei candidati che hanno ottenuto cifre individuali non inferiori al limite di efficacia (*quorum*) determinato in base alla successiva lettera *b*) del medesimo comma.

Quando il numero dei candidati, con cifra individuale maggiore od eguale al *quorum*, sia inferiore al numero totale dei posti attribuiti alla lista, il presidente proclama eletti, fino alla concorrenza di questo numero, gli altri candidati della lista, in base all'ordine di precedenza ,risultante da essa.

. . . . . .

Art. 60. — Il seggio che rimanga vacante per qualsiasi causa, anche se sopravvenuta, sarà attribuito al candidato che nella medesima lista segue immediatamente l'ultimo eletto nell'ordine accertato dall'organo di verifica dei poteri.

Seguono le disposizioni speciali per il collegio Val d'Aosta (uninominale) e le disposizioni penali

TABELLA A

COLLEGI ELETTORALI SU BASE REGIONALE ED ASSEGNAZIONE DEI SEGGI (1)

Collegi	Popolazione	Quozienti	Resti	Seggi assegnati	Sedi degli uffici centrali elettorali
Piemonte	3.421.341	42	61.341	43	Torino
Valle d'Aosta (2) . .	84.793	1	4.793	1	Aosta
Liguria	1.466.915	18	26.915	18	Genova
Lombardia	5.836.342	72	76.342	73	Milano
Venezia Tridentina . .	669.029	8	29.029	8	Trento
Veneto	4.287.806	53	47.806	54	Venezia
Venezia Giulia e Zara	977.257	12	17.257	12	Trieste
Emilia	3.339.058	41	59.058	42	Bologna
Toscana	2.974.439	37	14.439	37	Firenze
Marche	1.278.071	15	78.071	16	Ancona
Umbria	725.918	9	5.918	9	Perugia
Lazio	2.647.088	33	7.088	33	Roma
Abruzzi e Molise (3) . .	1.589.804	19	69.804	20	L'Aquila
Campania (3) . . .	3.709.522	46	29.522	46	Napoli
Puglie	2.637.022	32	77.022	33	Bari
Lucania	543.262	6	63.262	7	Potenza
Calabria	1.771.651	22	11.651	22	Catanzaro
Sicilia	4.000.078	50	78	50	Palermo
Sardegna	1.034.206	12	74.206	12	Cagliari
	42.993.602	528			

Totale Deputati all'Assemblea Costituente . . . 538

(1) *La determinazione del numero complessivo dei Deputati all'Assemblea Costituente è stata fatta col criterio di assegnare un Deputato ogni 80.000 abitanti facendo riferimento alla popolazione residente secondo l'ultimo censimento generale ufficiale (21 aprile 1936). In conseguenza l'Assemblea risulta composta di 537 seggi. (Popolazione residente: 42.993.602 diviso per 80.000 eguale a 537 col resto di 53.602, che si trascura perchè inferiore alla metà di 80.000).*

Il riparto dei 537 seggi, così determinati, tra i diciannove collegi è stato effettuato dividendo per 80.000 la popolazione residente di ogni collegio sempre con riferimento al censimento del 1936. Il totale dei quozienti interi di queste divisioni è risultato di 528. I nove seggi mancanti per arrivare alla cifra di 537 sono stati attribuiti ai collegi che hanno dato i più alti resti, e cioè alle Marche (78.071), alle Puglie (77.022), alla Lombardia (76.342), alla Sardegna (74.206), agli Abruzzi e Molise (69.804), alla Lucania (63.262), al Piemonte (61.341), all'Emilia (59.058) ed al Veneto (47.806).

L'ultimo resto ammesso all'assegnazione dei seggi, quello del Veneto, è superiore alla metà di 80.000, mentre il più alto resto escluso da tale assegnazione, quello della Campania (29.522), è notevolmente inferiore a tale cifra-limite.

(2) *In base all'art. 22 del D. L. L. 7 settembre 1945, n. 545, riguardante l'ordinamento amministrativo della Valle d'Aosta, la popolazione di questo collegio è determinata tenendo presente l'elenco dei comuni annesso a tale decreto e con riferimento alla popolazione residente secondo il censimento del 1936.*

(3) *Per effetto del D. L. L. 11 giugno 1945, n. 372, che ricostituisce la provincia di Caserta, sette comuni della provincia di Campobasso (Abruzzi e Molise) con una popolazione complessiva di 10.527 (residente, censimento 1936) passano a far parte della nuova provincia di Caserta (Campania).*

ERRATA CORRIGE

* Nell'elenco dei componenti la *Commissione per l'elaborazione della legge elettorale politica* sono stati erroneamente omessi l'avv. *Giuseppe FUSCHINI* ed il prof. *Costantino MORTATI*, designati entrambi dal Partito Democratico Cristiano.

* L'avv. *AGRO'*, membro della stessa Commissione, ha nome *Francesco* e non *Paolo*, come pubblicato.

* Della *Sottocommissione per il credito e l'assicurazione (Commissione Economica)* fa parte anche il *professor Giuseppe Ugo PAPI*.

Rassegna della stampa

RETROSPETTIVA

I CATTOLICI E LE COSTITUZIONI

L'*Osservatore Romano* ha pubblicato una serie di articoli su «I cattolici e le costituzioni» a firma T.

Nel primo (5-10-45) si imposta il problema: riconosciuta giusta e ineliminabile l'aspirazione dei popoli a un ordine nuovo, si sottolinea la necessità che la coscienza cristiana faccia suo il problema della costruzione del nuovo edificio sociale. Le aspirazioni dei popoli a un ordine nuovo si concretano nella richiesta di Costituenti e Costituzioni. Alle Costituenti e alle Costituzioni lo spirito cristiano deve quindi dare i principi informatori. Questa necessità è riconosciuta in base alla considerazione che addivenire all'elaborazione di una nuova carta costituzionale significa ricostruire ab imis la struttura della società, e che questa ricostruzione, in quanto tale, ha bisogno, oltre e al disopra dei particolari programmi politici, che nei partiti trovano il loro sostegno, di ben saldi principi morali e religiosi, quali solo il cristianesimo può dare. Il quale appare, dopo 2000 anni, tanto poco superato, che appunto a causa della sua negazione o del suo preteso superamento la società ha dovuto registrare il suo passivo di stragi e rovine.

Da queste premesse generali si passa, nel secondo articolo (7-10-45), ai particolari. La vitalità del sentimento religioso e del Cristianesimo non è un'interpretazione ma un fatto. Anche a prescindere dai presupposti della fede, bisogna storicamente constatare che il Cristianesimo ha resistito agli attacchi contro di esso rivolti dall'illuminismo, dal razionalismo, dal laicismo. Da ciò deriva che, tra gli elementi che nella vita delle nazioni permangono immutabili tra il succedersi delle catastrofi e il nascere e il perire delle glorie e delle conquiste, c'è, oltre la cultura, la lingua, l'indole morale, anche il sentimento religioso. Così, se è essenziale per la vitalità e l'efficacia delle Costituzioni che esse riflettano in sè quei caratteri fondamentali dello spirito di un popolo che sono la cultura e l'indole morale, altrettanto essenziale è che esse riflettano i principi religiosi che i popoli serbano nel loro animo.

Il riflettersi della Religione nelle Costituzioni è considerato esprimersi nei seguenti punti:

— «riconoscimento della fede e della religiosità della Nazione», riconoscimento per il quale si chiede «la dichiarazione e non un decreto»;

— «i diritti e la libertà della persona umana cristianamente intesi»;

— «i rapporti tra Stato e Chiesa», che, comunque regolati, implicano il riconoscimento delle due società perfette e della loro cooperazione rispetto all'uomo che, in quanto tale, appartiene a un tempo allo Stato e alla Chiesa;

— «i diritti della famiglia», in quanto la religione, fondandoli sul comando del Creatore e consacrandoli col Sacramento, li pone prima dello Stato e inviolabili dallo Stato;

— «il regime della scuola», che è integratrice della missione educativa della famiglia;

— «giustizia sociale», che significa l'attuazione del massimo principio cristiano: ama il prossimo tuo come te stesso.

Il punto fondamentale su cui il terzo articolo (10-10-45) insiste, è la superiorità dei suddetti principi fondamentali — che l'A. chiama i «diritti naturali» del Cristianesimo — di fronte ai programmi di partito e alle preferenze sulle forme istituzionali. Per quanto riguarda in particolare queste ultime, tanto la monarchia quanto la repubblica vengono considerate come aventi ugualmente la possibilità, in astratto, di favorire o di ostacolare la immissione dello spirito e dei principi cristiani nella Costituzione dello Stato. Questo tuttavia non significa che in materia istituzionale il cittadino cattolico debba rimettersi alle decisioni altrui, perchè nella pratica non capita mai, evidentemente, di doversi decidere per la monarchia o per la repubblica in generale, ma capita invece che sia necessario aderire a una «certa» monarchia o una «certa» repubblica. E' quindi diritto e dovere del cittadino cattolico, dopo aver considerato le strutture sociali che l'una e l'altra forma istituzionale in concreto implicano, decidersi secondo la propria coscienza di credente.

L'indipendenza della influenza dei principi religiosi sulle Costituzioni dai programmi dei partiti, oltre che dalle forme istituzionali, è il tema del quarto articolo (12-10-45), nel quale si sottolinea il pericolo incontro a cui si andrebbe, qualora quei postulati cristiani di cui sopra si è detto venissero considerati esclusivi di un partito o di alcuni partiti. In tal caso infatti, essi non apparirebbero più come principi fondamentali, alla cui realizzazione tutti, anche se di tendenze altrimenti contrastanti, dovrebbero contribuire, ma addirittura scenderebbero al livello delle cosiddette beghe di partito. E il problema appare nella sua gravità nella questione della consultazione popolare, in quanto intorno a quei problemi fondamentali sarebbe necessario fare appello alla volontà popolare. Questa però con difficoltà potrebbe esprimersi genuinamente al riguardo, perchè non si trova davanti che dei partiti, i cui programmi o non parlano di quei principii, o li impugnano o li uniscono a programmi politici, sociali, economici. Di qui la necessità di un altro mezzo, col quale si possa fare appello alla volontà popolare più direttamente su quei principi, in quanto considerati forme generali e fondamentali di ogni ordinamento politico.

Si delinea allora la funzione in tal senso dell'Azione Cattolica, di cui si occupa il quinto articolo (14-10-45). Si considera anzitutto che se il fondamento religioso si immette nelle Carte Costituzionali per vie politiche, cioè attraverso l'azione dei partiti, la chiamata a raccolta dei cattolici per l'affermazione della necessità di detto fondamento deve venire da fonti apolitiche, appunto perchè deve dirigersi a tutte le fronti politiche, per chiamare tutti i credenti che vi agiscono a un lavoro comune. L'organo più idoneo allo scopo è l'Azione Cattolica, che tale è considerata per i suoi fini, per la sua natura, per la sua storia.

ORDINAMENTO DELLO STATO

La Costituente (30 novembre 1945) pubblica un sommario di idee e di vedute sull'assetto costituzionale dello Stato, alla cui realizzazione tende il P.R.I. Lo schema di costituzione è diviso in quattro parti, riguardanti la struttura dello Stato, l'organizzazione costituzionale, gli organi giurisdizionali e le guarentigie costituzionali. Quanto alla prima parte esso prevede un ordinamento istituzionale che si adatti alla varietà regionale della Nazione italiana, e quindi un ordinamento che abbia le sue articolazioni nei Comuni e nelle Regioni autonome. Questo nuovo ente di diritto pubblico sarà dotato di poteri di amministrazione ed anche di legislazione, nei limiti posti dalla Costituzione, che, elencando le materie di competenza dell'ente, si atterrà, da un lato, al principio dell'autogoverno, dall'altro a quello delle esigenze della unità nazionale. Per alcune materie, poi, lo Stato avrà solo una competenza «normativa», limitandosi cioè solamente a fissare i principii direttivi. Quanto alla finanza la Regione riscuoterà le imposte dirette reali sui terreni e sui fabbricati, con addizionale a favore dei Comuni e delle Provincie; per altre imposte, riscosse dallo Stato, quale ad esempio quella sui redditi di ricchezza mobile, una quota del provento dovrebbe essere devoluta a favore della Regione. L'organizzazione regionale sarà stabilita dalla Costituzione; ogni Regione avrà un'assemblea elettiva, da cui uscirà un organo collegiale con funzioni di governo; tuttavia ogni Regione avrà la facoltà di integrare, mediante un particolare statuto organico, la propria organizzazione, con l'introduzione degli istituti del *referendum* e del diritto d'iniziativa. Nella capitale di ogni Regione risiederà, come organo di coordinamento, un rappresentante del Governo nazionale a cui potrebbero essere affidate varie attribuzioni esercitate attualmente dalle Amministrazioni centrali realizzando così anche un ampio decentramento.

Circa l'organizzazione costituzionale è previsto un Parlamento formato da due Camere, la Camera dei Deputati, organo rappresentativo della Nazione nella sua unità, ed il Senato, organo rappresentativo della Nazione differenziata nelle varie forme di organizzazioni ed istituzioni in cui si esplica la vita sociale. Camera e Senato provvederanno alla formazione delle leggi, promulgate dal Capo dello Stato, eletto per 5 anni tra i membri delle due Camere riunite in Assemblea Nazionale.

Oltre alle leggi ordinarie si avrà la categoria delle leggi costituzionali, dirette ad impedire che la Costituzione sia sottoposta al potere del legislatore comune.

Tra gli organi giurisdizionali la Costituzione dovrà istituire una Corte di Giustizia costituzionale con competenza sui ricorsi di incostituzionalità delle leggi dello Stato e delle Regioni, e sui conflitti fra Stato e Regione o fra le Regioni tra di loro, e competenza di giudicare il Presidente della Repubblica ed i Ministri accusati dalla Camera dei Deputati. Infine la Costituzione dovrà sancire alcuni principi riguardanti le libertà civili e politiche ed altre garanzie per il cittadino, principi che avranno una diretta efficacia giuridica come limiti alle leggi dello Stato e delle Regioni e come criteri di valutazione degli atti amministrativi.

VOTI - PROPOSTE - OPINIONI

Una Costituzione confederale per l'Italia?

Affermativamente risponde a questa (sua) domanda il sig. Giulio da Re *in un ampio studio — che a ragione appunto della ampiezza possiamo riprodurre soltanto nei punti di maggiore interesse.*

Dopo una dettagliata e pur compendiosa, rassegna della storia politica d'Italia dal 476 alla metà del secolo XIX, il da Re considera particolarmente il municipalismo (« campanilismo ») facendone una convinta rivalutazione storico-politica:

«... Un tardo, discontinuo e confuso risveglio dell'idea unitaria concepì ancora *sub specie* dell'intera penisola il risorgimento nazionale, confinando quel primo patriottismo municipale fra le grette ubbie con lo sprezzante nomignolo di *campanilismo*.

Ma è davvero così spregevole questo campanilismo? Non è piuttosto un elemento naturale delle società complesse sul quale meglio varrebbe contare anzichè sormontarlo prematuramente con un'unità equivoca e confusionaria per raggiunger la quale bisogna ricorrere allo stesso artificio dell'assolutismo? Le grandi unità politiche eterogenee sono propugnate di solito dagli sbandati, i quali, forti della loro solidarietà d'affini, pescan nel torbido di quell'eterogeneità...

Per aver dovuto profittare di circostanze casuali e di forze favorevoli esogene con troppa fretta, senza tener conto di queste considerazioni, il Risorgimento italiano è stato dominato infatti dall'equivoco della collaborazione politica. Quest'equivoco insorge ogniqualvolta un governo regga la cosa pubblica comprimendo la libertà di critica o d'organizzazione. Dovendosi tramare nell'ombra si attua il principio evangelico «chi non è contro di noi è con noi» fin tanto che l'oppressione sia tolta. Ma l'equivoco resta. Ognuno dei collaboratori è attratto da una visione d'insieme dell'ordine futuro che risponda ad un principio suo particolare e non a quelli altrui perciò è disgustato all'indomani della vittoria se il risultato non sia proprio quello voluto da lui.

Così accadde dopo il periodo di preparazione del Risorgimento al quale giovò dall'interno la concordia discors di tre correnti diverse: la monarchica del Cavour, la repubblicana del Mazzini e quella confederale del Gioberti. La transazione fra queste idee fu possibile solo in tanto in quanto prevaleva da lungo tempo in tutta la penisola il partito assolutista dominante non solo nel Lombardo-Veneto, soggetto direttamente all'Austria, ma anche nei singoli stati italiani... ».

Come ha potuto affermarsi in Italia la monarchia?

Il da Re si chiede se da parte del popolo vi sia stata una effettiva volontà o non piuttosto una rassegnazione: «L'immensa maggioranza del popolo italiano d'allora accettava certamente con ossequio la monarchia, in ogni parte d'Italia essendovi larghe tracce di tradizioni monarchiche, quasi dovunque se si fa eccezione per le Romagne e per il Veneto, dove, per quest'ultimo, esse erano supplite largamente dalla secolare tradizione aristocratica del paese. Ma la repubblica era veramente la fede di «quattro noci in un sacco» come piacque giudicare al Carducci vecchio e addomesticato?

Sì nelle classi elevate ed intellettuali della società, per le quali i ricordi n'eran diventati peso letterario o trastullo, ma fra le crescenti maestranze che si venivano formando via via col sorgere delle attrezzature industriali, quell'ossequio e quella tradizione monarchica eran completamente assenti.

Questa indifferenza per l'incipiente e non ancora ben radicata monarchia, questa tendenziale propensione repubblicana, era una pallida e sonnolenta cosa in paragone del soffio di nuova agitazione che pervadeva i centri discontinui ma popolosi del Settentrione, dove si andava accentrando tra il fervore delle opere il flusso d'immigrazione regionale... ».

Nella coscienza del popolo italiano, mai si ebbe un'idea di unità nazionale; il contrasto tra le varie parti della penisola era già latente nell'agosto del 1862 sul poggio d'Aspromonte.

«La verità è che i popoli esigono governi diversi, secondo il prevalere in essi delle differenti classi sociali...

...Le masse, nella loro esatta fisonomia attuale, quali sono e vogliono essere, non quali vaneggiarono di poterle adagiare su fantastici letti di Procuste i falsi maestri e i seminatori di scandali di tutti i tempi, restano assenti dal governo ove quel governo sia unico, uniforme e lontano, quando la parola «autonomia» sia un'irrisione e le naturali differenze di razza, d'inclinazione e di stati di fatto siano coperte e velate dalla fredda e distante uniformità d'un codice unico, d'un unico parlamento e d'un unico metro per tutte le misure... ».

Queste le premesse, l'A. ritiene innanzi tutto che il disprezzato campanilismo debba essere rivalutato, e, liberato da quanto di gretto e di dialettale lo ha fin qui appesantito, debba essere posto, per la prima volta, tra gli elementi componenti la futura Costituzione (confederale): «Dove la suggestione del regime unitario è rotta, non vi ha luogo ragionevolmente che per le soluzioni confederali le quali corrispondono nella vita pubblica al principio privato del bando allo sfruttamento dell'uomo sull'uomo, principio che, più o men chiaro secondo i tempi e i luoghi, ha però sempre segnato i passi progressivi dell'umanità.

Numerosi sono gli spunti che ci sospingono su questa via oltre che per la considerazione storica del formarsi nella nostra penisola d'un vivaio di tradizioni singolari sui frantumi della costruzione unitaria romana, anche per le condizioni della penisola stessa avanti il dominio dei romani, e durante lo stesso recentissimo periodo in cui imperversava maggiormente l'ubbia della resurrezione dell'Impero e dell'unicità. Basti per tutti l'insoddisfatto ed assillante bisogno di decentramento da un lato e l'incapacità d'attuarlo da parte dei passati governi. Quel supplizio di Tantalo esprimeva il costante disagio delle popolazioni costrette nelle strettoie artificiali dell'uniformità legislativa, quell'incapacità era la conseguenza delle differenti condizioni sociali delle regioni italiane per cui, in ciascuna di esse il reggimento locale essendo tutto affidato a funzionari forestieri, essi sarebbero sfuggiti di mano all'organizzazione direttiva centrale senza che per questo il governo riescisse a vivificare l'autonomia legislativa secondo lo spirito locale mentre avrebbe perduto ogni controllo della vita pubblica reso necessario dalla mancanza di una coscienza politica regionale... ».

Il da Re *conclude* «a favore della adozione d'una forma non unitaria nella ricostruzione dello Stato, sia per la reale tradizione storica del paese, sia per le sue condizioni politiche attuali, in tutto contrarie all'artificiosa e cerebrale imposizione unitaria che prevalse col Risorgimento nel secolo scorso». *Forma confederale che ritiene* «pacificatrice e più appropriata» *rispetto alla federale ed alla unione di Stati (che si possono ridurre ad unità), avvalorando la propria opinione con una esposizione informativa della struttura e della natura giuridica delle anzidette tre forme di unioni internazionali.*

«E' questa *(la confederale)* — *secondo il da Re* — la forma più efficace di decentramento di cui tanto abbisogna l'Italia affinchè non si tratti d'una semplice graduazione o peggio moltiplicazione burocratica che s'ispira dall'alto, ma che attinga forza anche nella riduzione dei quadri alle sorgenti vive e spontanee dell'autodecisione locale. Il sistema è attuato in Svizzera ed è quello che meglio conviene all'Europa e agli Stati europei, i quali tutti sorsero da un insieme di Stati precedenti le cui tradizioni è innaturale pretendere di cancellare».

Il *referendum* riservato alla massa dei cittadini per frequenti deliberazioni d'importanza generale e il *potere d'esproprio e d'imperio* riserbati alla Dieta confederale, sono i due più efficaci correttivi ad ogni pericolo sia di sbandamento che di meschino incaglio al progresso collettivo, ma la struttura giuridica è la migliore per esprimere il consenso maggioritario su cui possa riposare salda di basi, una vera e sincera autorità... »

Sono in vendita nelle principali librerie gli *Atti della Commissione per l'elaborazione della legge elettorale politica per l'Assemblea Costituente.*

Un volume di 208 pagg. in 8°, L. 160.

Questo Bollettino non ha carattere ufficiale e pertanto non importa alcuna responsabilità del Governo.

Redattore resp. TERENZIO MARFORI

REDAZIONE E AMMINISTRAZIONE
presso il Ministero per la Costituente
ROMA - Via Panisperna, 89

Autorizzazione della R. Prefettura di Roma n. 5778/B-3-1237

Concessionaria esclusiva per la distribuzione: S. A. Ines, Via Aurora, 31 - Roma.

U.E.S.I.S.A. - VIA IV NOVEMBRE, 149 - ROMA

NUMERO SPECIALE

BOLLETTINO

32 PAGINE LIRE 15

di informazione e documentazione del Ministero per la Costituente

Anno I - N. 5
Si pubblica ogni 10 giorni - Roma, 31 dicembre 1945 - 32 pagg. - L. 15
Spedizione in abbon. post.

La Costituzione della Repubblica Federale Popolare della Jugoslavia [testo integrale - 2 tavole]

★ ★

Il Progetto di Costituzione del Partito Comunista Francese

★ ★

Relazione statistica sulla preparazione delle liste elettorali in Italia

★ ★

OPPORTUNITA' DEL VOTO OBBLIGATORIO || CONTRO IL VOTO OBBLIGATORIO

LA NAZIONALIZZAZIONE DELLE BANCHE IN FRANCIA

VOTI - PROPOSTE - OPINIONI

ASSR

NOTIZIARIO

ITALIA

Il progetto di legge elettorale amministrativa all'esame della Consulta...

La Commissione per gli affari politici ed amministrativi della Consulta Nazionale ha preso in esame nelle sue sedute del 19, 20, 21 e 22 dicembre il progetto di legge elettorale amministrativa.

Le conclusioni cui la Commissione è pervenuta sono le seguenti:

1) ha approvato con 15 voti favorevoli contro 13 contrari il seguente ordine del giorno: «La Commissione, preso in esame il principio dell'obbligatorietà del voto convalidata da sanzioni, aderendo ad esso, riserva ogni decisione sulle modalità concrete in sede di discussione della legge elettorale politica, chiedendo fin d'ora che l'eventuale attuazione di tale principio sia senz'altro estesa alle prossime elezioni amministrative»;

2) ha stralciato tutte le disposizioni che si riferiscono all'Amministrazione della provincia, della G. P. A. e alle elezioni degli organi provinciali (artt. 8-13, 23, 80-84, 97-101);

3) ha deciso di non procedere alla discussione del Capo V, contenente le disposizioni penali per i reati elettorali. Poichè infatti queste disposizioni non possono essere che identiche per le elezioni amministrative e per quelle politiche, e le norme del Capo V riproducono quelle contenute nel progetto della legge elettorale per la Costituente, la Commissione è stata d'avviso che il Capo stesso debba essere sostituito con un articolo ispirato allo stesso criterio con il quale essa ha formulato l'articolo 19 (vedi in seguito) e la cui formulazione ha lasciato al Governo;

4) ha pronunciato parere favorevole allo schema sottoposto, apportandovi alcuni emendamenti. Di essi, i più importanti sono i seguenti:

a) in considerazione del fatto che in molti comuni, a causa dell'aumentata attività delle amministrazioni, si è reso necessario assegnare ad assessori supplenti funzioni effettive anche di primaria importanza, è proposto di aumentare il numero degli assessori effettivi e ridurre quello dei supplenti;

b) istituzione di una indennità di carica al Sindaco e agli assessori in misura fissata dal Consiglio Comunale;

c) modifica dell'art. 18, 1° comma, nel senso che «tutti gli iscritti in una lista eletorale» sono eleggibili «in qualunque comune», ritenendo che non vi è ragione perchè il cittadino non possa essere eletto in un città diversa da quella nella quale è iscritto come elettore;

d) sostituzione del testo dell'articolo 19 con il seguente: «Non sono eleggibili alle cariche previste dal presente decreto coloro che non sono eleggibili deputati per l'Assemblea Costituente a causa di attività svolta nel periodo fascista o durante la occupazione tedesca». Questa sostituzione è motivata dalla considerazione che la ineleggibilità per i sopraindicati motivi non può essere determinata, per le elezioni amministrative, diversamente da quel che sarà per le elezioni politiche; e, poichè il testo del progetto governativo di questo articolo riproduce disposizioni contenute nel progetto della legge elettorale per la Costituente, è opportuno rimettersi a questa legge, quale sarà emanata dal Governo dopo la discussione della Consulta in assemblea plenaria;

e) l'ineleggibilità è stata limitata (art. 20) agli amministratori di enti, istituti o aziende, sovvenzionati dal Comune, in modo che gli altri stipendiati o salariati dagli enti stessi siano eleggibili;

f) è stata invece estesa (stesso articolo) agli amministrati di Corte d'Appello, di Tribunale, e di Pretura nel territorio in cui esercitano la loro giurisdizione, poichè sono addetti alle più delicate funzioni elettorali;

g) all'articolo 27 si specifica che nei Comuni nei quali le elezioni sono a sistema maggioritario, le liste devono contenere un numero di nomi non inferiore ad 1/5 e non superiore ai 4/5 dei consiglieri da eleggere; e si stabilisce inoltre che, per assicurare più stretta proporzionalità tra il numero di abitanti del Comune e quello dei presentatori ciascuna lista dovrà essere presentata da non meno di 200 elettori nei comuni con più di 20.000 abitanti, da 100 nei comuni con più di 10.000, ecc., restando invariato il seguito dell'articolo; inoltre, è proposta la modificazione del 7o comma nel senso che il contrassegno delle liste è non facoltativo ma obbligatorio;

h) all'articolo 43 è aggiunto un comma nel quale si specifica che il giorno delle elezioni sono vietati comizi e riunioni di propaganda elettorale, diretta o indiretta, in luogo pubblico o aperto al pubblico; ciò perchè l'elettore sia libero da ogni immediata influenza;

i) alle categorie dalle quali sono tratti i presidenti delle sezioni elettorali (art. 30) sono aggiunti i geometri, i dottori commercialisti ed i farmacisti: le aggiunte sono motivate dalla pratica difficoltà di coprire, rimanendo entro le categorie previste dal progetto, i seggi di presidente di sezione elettorale;

l) all'articolo 45 (relativo al sistema maggioritario) si aggiunge un comma del seguente tenore: «L'elettore che ha apposto il segno del voto nel contrassegno di una lista può cancellare uno o più nomi nella lista prescelta e segnare candidati di altre liste fino alla concorrenza del numero di Consiglieri per il quale ha diritto di votare»;

m) nel Capo III si specifica che il sistema proporzionale si applica non soltanto ai Comuni con più di 30.000 abitanti ma anche ai Capoluoghi di Provincia, qualunque sia la loro popolazione.

Era stato proposto di sopprimere dall'elenco di coloro che non possono essere nominati Sindaci «il ministro di un culto». La proposta è stata respinta con 22 voti favorevoli, 6 contrari e un'astensione. Molti consultori hanno tuttavia tenuto a dichiarare che questa disposizione sancisce una diminuzione inaccettabile di una categoria di cittadini e che essi ne hanno votato il mantenimento solo in quanto ritengono che siano da modificare il meno possibile le norme della legge 1915, ma che nella più adatta sede del riordinamento politico e amministrativo dello Stato anche questo particolare dovrà essere radicalmente modificato.

5) La Commissione ha infine approvato l'adozione della scheda di Stato.

... e del Consiglio dei Ministri

Nella seduta del 29 dicembre, il Consiglio dei Ministri ha esaminato il progetto della legge elettorale amministrativa. Il Vice Presidente Nenni ha presentato il seguente o.d.g.:

1) Nei Comuni che avranno approvato le liste elettorali entro il 13 gennaio le elezioni avranno luogo la domenica del 17 febbraio;

2) nei Comuni dove le liste saranno approvate entro il 9 febbraio le elezioni avranno luogo la domenica 10 marzo;

3) alla data del 10 marzo le elezioni amministrative saranno sospese per essere riprese dopo le elezioni per la Costituente che avranno luogo la domenica 5 maggio;

4) per affrettare la compilazione e la pubblicazione delle liste elettorali è concesso agli effetti delle elezioni amministrative e in deroga alle norme vigenti:

a) di sostituire al certificato penale un atto rilasciato dalle locali autorità di polizia e dei carabinieri e attestante che l'elettore possiede i requisiti necessari per esercitare il diritto di voto;

b) la cancellazione dalle liste dei fascisti che sono stati privati dei diritti elettorali in base al D.L.L. 26 aprile 1945, n. 149, ed al decreto presidenziale 2 febbraio 1945 (G.U. 15 febbraio 1945, n. 20) può farsi anche dopo la pubblicazione della lista, e non oltre la domenica precedente le elezioni. Una commissione di tre membri nominata dal prefetto raccoglierà e vaglierà le denunzie formulate dai cittadini.

Dopo una breve relazione del Ministro Romita la discussione è stata rinviata alla prossima seduta, che avrà luogo mercoledì 2 gennaio alle ore 10.

Dichiarazioni di Togliatti al 5° Congresso del P.C.I.

Palmiro Togliatti, Segretario Generale del P.C.I., si è dichiarato, nel discorso pronunciato il 29 dicembre al 5 Congresso Nazionale del Partito, nettamente contrario al voto obbligatorio, che «*secondo noi, è antidemocratico, e tende a sostituire un regime democratico e liberale come quello a cui noi aspiriamo e a cui aspira la nazione, con un regime di democrazia organizzata con la cartolina rossa*», ed ha quindi avvertito che il suo Partito abbandonerebbe il giorno stesso il Governo che approvasse l'introduzione del voto obbligatorio.

Togliatti ha altresì riaffermato l'impegno per la Costituente. Quanto al contenuto della Costituzione, «*è certo* — egli ha detto — *che per quello che si riferisce alla lotta per il rinnovamento politico e sociale del Paese, non possiamo pretendere che tutto questo sia messo nella Costituzione*»; questa conterrà «*determinati principi direttivi che orientino l'attività legislativa*», «*in un certo senso, un programma per il futuro*». La Costituzione dovrà essere «*accompagnata da misure legislative le quali affrontino o almeno abbozzino la risoluzione di grandi pro-*

(continua a pagina 32)

RAPPORTI CULTURALI ITALO-INGLESI

Missione di giuristi italiani in GB

Su cortese invito del Governo inglese, una missione di giuristi italiani delegata dall'Associazione Italo-Britannica, d'intesa col Ministero per la Costituente, si è recata in Gran Bretagna, dove è stata ospite del BRITISH COUNCIL, *la benemerita istituzione inglese che svolge anche in Italia intensa ed apprezzata attività per la intensificazione dei rapporti culturali fra i due Paesi.*

Facevano parte della Missione i seguenti studiosi, designati alcuni dal Ministero per la Costituente, altri dall'Associazione Italo-Britannica: prof. Roberto AGO, prof. Gaspare AMBROSINI, prof. Norberto BOBBIO, prof. Pasquale CHIOMENTI, prof. Vezio CRISAFULLI, dottor Giacomo PERTICONE, dottor Eugenio RUBINO, prof. Egidio TOSATO, prof. Filippo VASSALLI.

Scopo della missione era quello di esaminare taluni dei più caratteristici aspetti del sistema politico-costituzionale ed amministrativo inglese, con particolare riguardo a quelle materie ed a quegli sviluppi più recenti rispetto ai quali l'informazione in Italia è meno compiuta e a quegli istituti la cui esatta valutazione può essere fatta solo mediante l'osservazione del loro pratico funzionamento.

L'attenzione degli studiosi italiani si è concentrata particolarmente sui seguenti punti:

A - *Recenti sviluppi e nuovi atteggiamenti del sistema parlamentare: evoluzione dei rapporti fra Primo Ministro, Gabinetto e Parlamento: determinazione dell'indirizzo politico e conseguenze di un dichiarato contrasto fra Parlamento e Governo: funzionamento del Gabinetto e disciplina dei suoi lavori: riforma della procedura parlamentare: esercizio di potestà normative da parte dell'esecutivo ed incremento della legislazione delegata in periodo bellico e post-bellico.*

Evoluzione della prassi più recente in materia di assunzione di obblighi internazionali e di procedura per l'adeguamento ad essi del diritto interno.

Efficacia pratica attuale della rule of law e del sindacato giudiziario sulla legittimità degli atti dell'esecutivo.

Ordinamento e funzionamento del Civil Service.

B - *Rapporti fra il governo centrale e i governi locali e dei vari enti locali fra loro: limiti dell'autogoverno degli enti locali e recenti sviluppi della pratica ingerenza del governo centrale nell'amministrazione delle contee e dei municipi.*

Organizzazione e funzionamento dei governi locali: pratica differenza fra le amministrazioni dei distretti urbani e di quelli rurali.

Distribuzione dei pubblici servizi fra le varie amministrazioni, centrali e locali.

C - *Disciplina legislativa e pratico funzionamento del sistema elettorale politico e amministrativo.*

Procedura per la convalida dei candidati eletti.

Proposta di riforma del sistema elettorale e atteggiamento dei vari partiti politici al riguardo.

*Attribuzioni dell'*Home Office *e dei funzionari dei governi locali in materia elettorale.*

Pratica attuazione delle garanzie per assicurare la regolarità delle operazioni elettorali, con particolare riguardo alla disciplina delle spese elettorali e ai controlli dell'autorità giudiziaria.

Pratico ordinamento e funzionamento dei servizi elettorali presso il governo centrale e presso i governi locali.

Divergenze fra il sistema elettorale del Regno Unito e i sistemi elettorali vigenti nei Dominions, con particolare riguardo agli effetti della obbligatorietà del voto in Australia.

D - *Organizzazione dei principali partiti politici.*

Procedura per la designazione dei candidati alle elezioni parlamentari e locali.

Attività dei partiti durante la campagna elettorale: rapporti fra i rappresentanti dei partiti e il returning officer.

Rapporti fra gli organi centrali dei partiti e i rispettivi gruppi parlamentari: posizione e funzioni del leader.

Pratica attuazione del metodo democratico all'interno dei diversi partiti.

E - *Organizzazione delle associazioni sindacali e del Congresso delle* Trade Unions.

Efficacia degli accordi collettivi di lavoro a norma del diritto comune e a norma del diritto eccezionale di guerra e post-bellico: funzioni del Comitato Arbitrale Nazionale (National Arbitration Tribunal).

Limiti del diritto di sciopero e di picketing: lo sciopero dei pubblici impiegati.

La Missione ha potuto svolgere un così ampio e vario programma grazie all'accurata ed intelligente organizzazione predisposta dal British Council sulla base delle richieste precedentemente comunicate dall'Associazione Italo-Britannica.

Il British Council, infatti, non si è limitato a provvedere un amplissimo materiale di informazione ed a facilitare alla Missione la raccolta di numerosi libri e testi attualmente introvabili in Italia, ma ha sopratutto curato che gli studiosi italiani prendessero contatto con membri del Governo, con alti magistrati, con eminenti studiosi delle Università di Oxford, Cambridge e Londra, con i più qualificati funzionari degli uffici delle due Camere, del governo centrale e dei governi locali, nonchè con le direzioni dei principali partiti politici e delle associazioni sindacali; e, tutte le volte che era possibile, ha fatto sì che la Missione potesse assistere direttamente al pratico funzionamento di uffici e di procedure.

Dovunque gli studiosi italiani sono stati accolti con la massima cordialità e tutte le autorevoli personalità con le quali essi hanno preso contatto si sono prodigate nel mettere a disposizione della Missione la loro alta competenza ed esperienza, presentando dettagliate e compiute comunicazioni sugli argomenti loro proposti, discutendo ampiamente i singoli punti sollevati dai membri della Missione, fornendo dati e materiale inedito, mostrando il pratico funzionamento degli uffici ed organismi da loro diretti.

Oltre ad esaminare l'ordinamento e il funzionamento di taluni dicasteri, della segreteria della Camera dei Deputati, di alcuni Tribunali, nonchè dell'Amministrazione delle Contee del Middlesex e di Londra, la missione si è recata a Birmingham — dove ha esaminato l'amministrazione della più importante città di provincia — nel Cambridgeshire — dove ha studiato l'amministrazione di una Contea rurale — e a Tottenham — dove ha assistito alle operazioni per l'elezione del rappresentante di quel collegio alla Camera dei Comuni.

Il soggiorno ad Oxford e a Cambridge ha consentito agli studiosi italiani di riprendere, dopo la lunga interruzione, i rapporti con gli studiosi britannici, i quali hanno espresso nel modo più caloroso i loro sentimenti di stima e di simpatia per la cultura italiana ed hanno formulato il voto che le relazioni culturali fra l'Italia e l'Inghilterra abbiano a svilupparsi sempre più intensamente.

(continua a pagina 3)

DIBATTITI

Opportunità del voto obbligatorio

Pubblichiamo il testo delle radioconversazioni tenute dai proff. Costantino MORTATI *e Vincenzo* MAZZEI, *il 8 e il 15 dicembre, dal microfono di Radio Roma, dal titolo, rispettivamente. Opportunità del voto obbligatorio, Contro il voto obbligatorio.*

(Il dibattuto problema è stato ampiamente discusso dalla Commissione per gli affari politici ed amministrativi della Consulta in sede di esame del progetto di legge elettorale amministrativa, che ha approvato un o. d. g. di adesione al principio, riservando « ogni decisione sulle modalità concrete in sede di discussione della legge elettorale politica », ma « chiedendo sin d'ora che l'eventuale attuazione del principio sia senz'altro estesa alle prossime elezioni amministrative »).

Con queste, si è chiuso il ciclo organizzato dalla Associazione per gli studi politici e costituzionali e dedicato ai problemi elettorali.

L'Associazione ne annuncia un secondo — dedicato ai problemi della Assemblea Costituente — che si svolgerà nei prossimi mesi di gennaio, febbraio e marzo, del quale ecco il programma:

1. — Ivanoe BONOMI: *L'attuale costituzione provvisoria italiana;*
2. — Arturo C. JEMOLO: *Costituenti 1946;*
3. — Carlo LAVAGNA: *Il potere costituente;*
4. — Michele LA TORRE: *Le Costituenti nella Storia;*
5. — Giuseppe D. FERRI: *I precedenti storici della Costituente italiana;*
6. — Massimo S. Giannini: *I compiti del Governo per la formazione della Costituente;*
7. — Oliviero ZUCCARINI: *Il voto per la Costituente;*
8. — Mario NIGRO: *L'Assemblea Costituente e la costituzione provvisoria;*
9. — Vincenzo GUELI: *Costituente, plebiscito, referendum;*
10. — Guido ASTUTI: *Durata e funzioni della Costituente;*
11. — Enrico PARESCE: *I limiti formali della Costituente;*
12. — Francesco AGRO': *I limiti sostanziali della attività della Costituente;*
13. — Raffaele RESTA: *La Costituente e la redazione della carta costituzionale.*

Pubblicheremo quante delle radioconversazioni del secondo ciclo ci sarà consentito dallo spazio. Daremo, comunque, tempestiva notizia della stazione e dell'ora di trasmissione.

Quando si parla di opportunità del voto obbligatorio non si ha di mira l'affermazione di un astratto principio teorico, bensì la segnalazione di un'esigenza concreta, derivante hic et nunc da una situazione politica nella quale al bisogno di una vasta affermazione di consenso popolare si contrapponga una fondata presunzione di scarsa partecipazione degli elettori alla vita politica del paese.

Tale situazione è quella in cui si trova l'Italia di oggi, che, mentre si accinge a convocare, per la prima volta nella sua storia, un'assemblea costituente, cioè un organo popolare che proprio dalla diretta investitura del maggior numero di cittadini attivi trae la sua legittimità e l'autorità necessaria per imporsi al rispetto della presente e delle generazioni avvenire, desume invece dalla storia delle elezioni succedutesi dal 1870 al 1921, cioè durante tutto il periodo della sua vita democratica, elementi non certo incoraggianti per quanto riguarda la previsione del concorso alle urne degli elettori. Gli accertamenti statistici documentano infatti che questo concorso, dopo avere raggiunto l'acme del 65 % nel 1909 è poi disceso al 58 % nelle ultime elezioni libere del 1921. E non è infondato ritenere che, in conseguenza sia della propaganda fascista per l'astensione, sia della concessione del voto alle donne, meno educate all'esercizio del diritto politico, sia infine della sfiducia ed apatia, che la catastrofe della nazione ha determinato nell'animo di molti, le percentuali riferite possano discendere ancora.

Lo Stato, che si propone di risorgere su una base democratica, non può disinteressarsi di siffatto fenomeno, ma ha il compito di intervenire, tanto incoraggiando e promuovendo l'opera di educazione politica, quanto predisponendo misure, che, direttamente o indirettamente, inducano i cittadini a considerare l'esercizio del diritto di voto per quello che esso effettivamente è: l'adempimento cioè di un dovere, il primo, anzi, in ordine di importanza, fra quelli che gravano sui singoli in un reggimento libero. Ed è con compiacimento da porre in rilievo che la commissione ministeriale incaricata della predisposizione di un progetto di legge elettorale per la Costituente, avvertendo, con squisita sensibilità politica, l'importanza del problema, ha, nel primo articolo, posto solennemente il principio che « l'esercizio del diritto di voto è un dovere ». Affermazione questa, che, mentre felicemente innova alla precedente legislazione, fa giustizia di un'opinione, tanto diffusa quanto errata, secondo cui la posizione di diritto non sarebbe conciliabile con quella di dovere, mentre in realtà questo duplice e concorrente aspetto di diritto-dovere, lungi dall'essere contraddittorio, è comune a tutte le potestà che si chiamano funzionali, che sono, cioè, dirette all'esercizio di un potere pubblico, com'è indubbiamente quello cui il cittadino dà vita allorchè, votando, procede alla nomina dei componenti l'organo supremo dello Stato e alla determinazione delle direttive generali dell'azione di questo.

E' ora da chiedersi: è possibile fare un passo avanti? dedurre dall'affermazione del principio l'ulteriore logica conseguenza di garantire con apposita sanzione l'adempimento dell'obbligo?

A contestare tale possibilità si sogliono addurre motivi che appaiono sforniti di vera consistenza, che sono in gran parte veri luoghi comuni, e che tuttavia vengono ripetuti, come per una forza di inerzia, che ne fa armi di notevole potenza nelle mani del misoneismo e del conservatorismo. Di quel conservatorismo che è espressione di un abito mentale, che può insidiare (come sembra avvenire in Italia, per quanto riguarda il punto qui dibattuto) anche l'azione di correnti e movimenti di idee progressiste, e pure portate ad opporsi ad innovazioni le quali implicherebbero uno sforzo di adeguazione ad una situazione nuova.

E' un mero pregiudizio il presumere, come si fa comunemente per giustificare l'atteggiamento qui criticato, che gli astensionisti costituiscano una riserva di forze utilizzabili solo dai partiti di destra, poichè invece appare più esatto, specie con riferimento alla situazione attuale dello spirito pubblico in Italia, ritenere che essi siano in realtà portatori degli interessi più diversi, e quindi suscettibili di essere attratti, se inseriti nella contesa elettorale, in parte da alcuni ed in parte da altri dei movimenti politici.

Nè più fondata può considerarsi l'obiezione che si vorrebbe desumere da una presunta enorme difficoltà di attuazione delle sanzioni contro gli inadempienti all'obbligo, perchè invece esistono, e sono stati proposti, e appaiono collaudati dalla felice esperienza di altri paesi, congegni e procedure che rendono estremamente agevole il perseguimento dei contravventori.

Neppure confermata dalla prova fatta negli Stati che hanno sancito l'obbligo di voto è l'asserzione della inutilità pratica delle sanzioni, ai fine della diminuzione sensibile del numero delle astensioni, come dimostrano, in contrario, fra i numerosi altri che potrebbero invocarsi, gli esempi del Belgio, che ha visto cadere le percentuali degli astenuti dopo l'introduzione dell'obbligo dal 46 % al 5 %, e della Cecoslovacchia, in cui gli astenuti non giustificati raggiunsero solo l'1 per cento.

Ed è questa conferma della bontà dell'istituto, ottenuta sul banco di prova della sperimentazione pratica, che conduce alla sua progressiva adozione. E' di ieri la notizia che la Francia, sempre restia, per il passato, ad introdurlo nella propria legislazione, ne ha ora, per iniziativa della sua Assemblea Costituente, deciso l'attuazione.

Si dice ancora *ex adverso* che la libertà di voto è attributo essenziale per la buona riuscita delle elezioni; ma l'affermazione è da accogliere solo per quanto riguarda il contenuto della manifestazione di volontà dell'elettore, non per il fatto della manifestazione stessa, necessario a costituire il consenso comune sul quale si basa lo Stato democratico, e perciò non discrezionale.

Non è esatto affermare, come si fa comunemente, che chi vota forzatamente vota male, cioè senza quell'informata coscienza che è il presupposto del buon funzionamento del regime elettivo.

A ribattere tale obiezione è anzitutto da osservare che l'obbligatorietà del voto non può essere considerata quale misura isolata ed a sè stante, bensì parte di un complesso unitario e coordinato di provvedimenti di varia natura, diretti a promuovere l'esercizio cosciente del diritto. Inoltre, muovendo da un'ovvia esperienza psicologica, non può contestarsi che l'imposizione dell'obbligo induca il destinatario ad acquistare consapevolezza del

ALLA RADIO

Contro il voto obbligatorio

E' indubbio che l'esercizio effettivo del diritto di voto da parte del cittadino sia un dovere sociale. La cosa è massimamente evidente in un ordinamento democratico, perchè democrazia è autogoverno, e la possibilità di efficace autogoverno è ovviamente pregiudicata da un largo astensionismo.

Si tratta ora di vedere se sia possibile, se sia legittima, se sia opportuna, l'imposizione dell'obbligo giuridico del voto con conseguenti sanzioni di vario genere per il caso di inosservanza.

La questione si articola su tre problemi connessi, ma distinti.

1) *Un problema tecnico.*

E' possibile, con la minaccia di sanzioni giuridiche, ottenere un quasi generale adempimento del dovere sociale di voto da parte dei cittadini? In altre parole, esistono delle sanzioni facilmente applicabili ed efficaci per indurre i cittadini ad affluire alle urne? Oppure, sancendo legislativamente tale obbligo, si fa poco meno che un buco nell'acqua per la pratica difficoltà di trovare un sistema di sanzioni non agevolmente eludibili attraverso espedienti e giustificazioni varie da parte di coloro che si sottraggono alla osservanza della norma? Tale problema, che di rigore verrebbe logicamente dopo il problema della intrinseca legittimità dell'imposizione dell'obbligo del voto, va affrontato preliminarmente, perchè è evidente che la discussione diverrebbe veramente accademica se non si vedesse la possibilità di misure idonee a rendere la obbligatorietà praticamente efficace.

2) *Un problema di filosofia giuridica.*

L'imposizione dell'obbligo di voto è lesiva del principio generale di libertà, che sta alla base degli ordinamenti giuridici dei paesi civilmente più progrediti?

Nelle discussioni svoltesi sulla stampa quotidiana, hanno sostenuto che il voto obbligatorio è antiliberale e antidemocratico i fogli dei partiti di sinistra, a cominciare dai comunisti. I quali ultimi si sono serviti dell'argomento più elementare e spontaneo, che vien fuori di solito quando si parla di voto obbligatorio: se il voto è un diritto subiettivo del cittadino, una facoltà agendi, esso implica anche la facoltà di non votare. Si risponde dai sostenitori del voto obbligatorio che il diritto di voto è bensì un diritto subiettivo, ma ciò non significa che il voto non costituisca anche esercizio privato di una funzione pubblica (formazione degli organi costituzionali e determinazione dell'indirizzo politico dello stato) e quindi appare perfettamente legittima l'esigenza di assicurarne l'adempimento.

Vediamo come e perchè l'astensione dalle urne ha quattro cause fondamentali: ignoranza, disinteresse per la politica, paura, protesta contro il regime politico e sociale del proprio paese o contro atti determinati del potere costituito. Nel primo e nel secondo caso l'obbligo di voto è assurdo perchè impone la manifestazione di una volontà che non esiste. Nel terzo caso una volontà esiste, ma non è concretamente libera di manifestarsi: costretta a manifestarsi essa si manifesterebbe, con ogni probabilità, diversa da quella che effettivamente è. Nella quarta ipotesi (gli esempi sono tanti: l'astensionismo programmatico degli anarchici, quello dei cattolici in Italia negli anni che seguirono Porta Pia, quello recentissimo dei partiti democratici in Jugoslavia e in Portogallo, quello che si potrebbe avere nelle prossime elezioni in Italia da parte di coloro che nutrissero ancora sentimenti fascisti), la deserzione dalle urne è già una precisa manifestazione di volontà politica, come tale rispettabile e da rispettare. Non vale controbbiettare che, in questa ipotesi, c'è il rimedio della scheda bianca, perchè tale rimedio non ha, anzitutto, la stessa efficacia politica di protesta che ha, per la sua pubblicità ed immediata evidenza, l'astensione; eppoi, in taluni casi (come quello jugoslavo e portoghese) in cui l'astensione ha il valore specifico di manifestazione di sfiducia nel sistema e nelle procedure elettorali prescelte, che non sembrano garantire libertà effettiva di voto e risultati esenti da broglio, la scheda bianca non sarebbe neppure un surrogato valido, poichè è chiaro che il solo fatto del votare costituisce accettazione del sistema e dei metodi di votazione.

In tutte e quattro le ipotesi tipiche sopra delineate, il voto obbligatorio si risolverebbe nella imposizione di una funzione e di un atto di ipocrisia, e quindi risulta non solo antigiuridico (perchè contraddice all'esigenza fondamentale della vericidità della rappresentanza) ma anche diseducativo e moralmente indesiderabile.

3) *Un problema politico.*

Che si può porre così: è opportuno costringere con la minaccia di sanzioni le forze sociali assenti dall'agone politico per immaturità, per mancanza di interesse politico, per paura, a contribuire alla formazione dell'Assemblea Nazionale, che dovrà decidere la questione istituzionale e dare al paese il suo nuovo assetto politico-giuridico?

Invero, risolto negativamente il quesito precedente, circa la legittimità, dal punto di vista etico-giuridico, dell'imposizione dell'obbligo di voto, appare superfluo discutere se essa sia politicamente opportuna. Ma, per completezza, ed anche perchè questo aspetto della questione si connette strettamente con l'altro, è opportuno soffermarcisi un po' perchè ne risulterà meglio chiarita la nostra tesi della inaccettabilità del voto obbligatorio.

Gli scrittori che ritengono di sì lo motivano col principio generale nel regime rappresentativo, secondo cui tutto il popolo deve essere impegnato nella formazione dell'Assemblea Sovrana, nonchè con la «legge di tendenza» della democrazia ad ampliare l'ambito delle forze sociali, che la sostengono e se ne rendono garanti, fino a farle coincidere, al limite, con la maggioranza numerica, eliminando, o quanto meno riducendo al massimo, il margine di divergenza del «paese legale» dal «paese reale». Gli scrittori contrari adducono, sul punto, l'osservazione, equa, che alla stabilità ed al retto funzionamento del regime rappresentativo è indispensabile una certa rispondenza fra la maggioranza delle energie di volontà e la maggioranza legale; perchè «il pericolo delle rivoluzioni, delle brusche rotture, è tanto più grave, quanto più si accresce la sproporzione fra maggioranza numerica e maggioranza di forze», ed è pura follia «opporre alla maggioranza di energie, alle masse inquadrate in partiti politici e anche di fede e di volontà di agire, il gruppo amorfo di quei paio di milioni di elettori che solo la minaccia di mille lire di ammenda può condurre alle urne» (Jemolo). Queste due opposte argomentazioni, che riguardano due aspetti diversi del medesimo problema della stabilità dei regimi democratici, in sostanza si bilanciano: anche perchè non va dimenticato che la maggiore energia, il maggiore peso sociale delle forze inquadrate nei partiti (e specialmente in quelli aventi forte spinta fideistica) non manca di trovare la sua traduzione in peso numerico nei risultati elettorali, proprio per la stessa capacità di trascinare che le correnti politiche a tinta religiosa, e in genere i grandi partiti contemporanei, possiedono.

Decisiva mi sembra, piuttosto, un'altra considerazione. Una rappresentanza politica più organizzata deve rispondere, come è noto, ad un requisito essenziale: quello di essere specchio fedele della volontà popolare: principio questo che, se può subire, in omaggio ad esigenze di altro ordine, qualche deroga in sede di formazione dell'assemblea legislativa ordinaria, deve spiegare integralmente la sua efficacia in sede di elezione di una Costituente. Ora, introducendo (specie oggi in Italia, dove esistono ancora masse notevoli di elettori ignoranti o addirittura analfabeti) l'obbligatorietà del voto, l'immagine della reale volontà popolare

(continua a pagina 30)

---

significato dell'atto imposto, a cercare la linea di convergenza fra questo ed il proprio interesse e ad accostarsi ai movimenti i cui programmi appaiono meglio ad esso aderenti. Non vi è nessun elemento che possa aprioristicamente indurre ad attribuire a chi si astenga, e per il semplice fatto della astensione, una capacità minore rispetto a quella di coloro che votano, potendo l'astensione stessa essere determinata da motivi vari, non riferibili alla capacità: come pigrizia, sfiducia, convinzione dell'irrilevanza del proprio apporto, dissenso da tutte le varie liste presentate, e simili.

Se i danni temuti non appaiono, come si è visto, fondati, viceversa innegabili si presentano i vantaggi dell'obbligo di voto. Esso conduce ad attenuare i pericoli di corruzione o di violentazione della volontà popolare, per la difficoltà che deriva dalla stessa notevole estensione del numero dei votanti ad esso conseguente. Ma soprattutto contribuisce potentemente a rafforzare e rendere vitale la nuova costituzione, sia con il sottrarla al pericolo di un'invalidazione successiva, motivata con la considerazione della esiguità delle forze politiche intervenute a darle vita, sia con il consentirle di meglio e più compiutamente riflettere gli interessi e le aspirazioni del maggior numero di cittadini, e di venire apprezzata per quello che effettivamente deve essere: l'opera collettiva di tutto un popolo.

UNA RELAZIONE STATISTICA

La preparazione delle liste elettorali

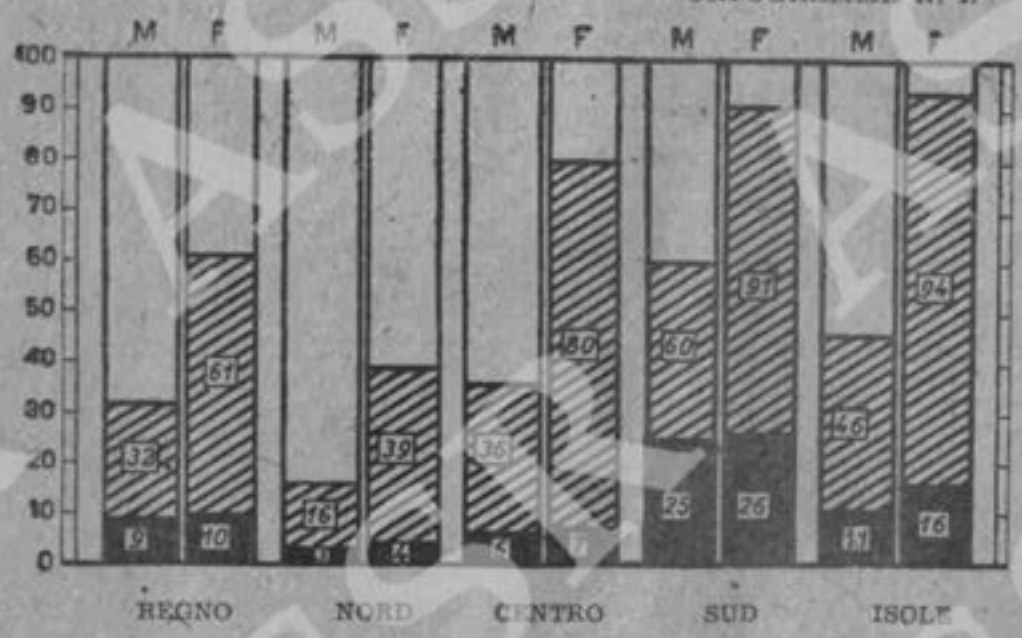
Pubblichiamo in compendio la relazione della indagine sullo stato dei lavori per la preparazione delle liste elettorali effettuata dal Ministero.

L'indagine statistica sullo stato dei lavori per la formazione delle liste elettorali è stata eseguita in tutti i comuni, ad eccezione di quelli della Venezia Giulia, dove note ragioni hanno impedito di estenderla. Perciò, essa considera solo 7204 comuni, distribuiti in 90 provincie e 17 regioni.

COMPLESSO DEI COMUNI	REGNO 7204	100	NORD 3960	100	CENTRO 947	100	SUD 1668	100	ISOLE 629	100
Comuni nei quali la lista:										
A) maschile:										
a) non è stata iniziata	1429	20	1132	29	119	12	92	6	86	14
b) è in corso di formazione	3491	48	2170	55	490	52	569	34	254	40
c) è stata pubblicata	2284	32	650	16	338	36	1007	60	289	46
d) è stata approvata	654	9	105	3	61	6	418	25	70	11
Percentuale di d) su c)		29		16		18		42		24
B) femminile:										
e) non è stata pubblicata	2780	39	2407	61	188	20	147	9	38	6
f) è stata pubblicata	4424	61	1553	39	759	80	1521	91	591	94
g) è stata approvata	743	10	140	4	63	7	438	26	102	16
Percentuale di g) su f)		17		9		8		29		17

Come appare dal prospetto sopra riportato, i comuni nei quali la lista maschile è stata *già pubblicata* ammontano a 2284 (in essi compresi 23 capoluoghi di provincia), pari a poco meno di un terzo (32 %) del complesso dei comuni. E' vero (come appare chiaramente dall'ortogramma n. 1) che essa è sensibilmente influenzata dalla corrispondente percentuale dell'Italia settentrionale (16 %), ed è vero che cresce progressivamente nell'Italia centrale (36 %), insulare (46 %) e meridionale (60 %), in dipendenza del fatto che i lavori elettorali sono stati iniziati dapprima nel sud e nelle isole (30 gennaio, in generale), poi nel centro (20 maggio) e nel nord (15 luglio), tuttavia, le stesse percentuali relative alle ripartizioni geografiche ove i lavori sono stati iniziati prima, risultano tuttora troppo basse in rapporto alla durata dei lavori.

ORTOGRAMMA N. 1.



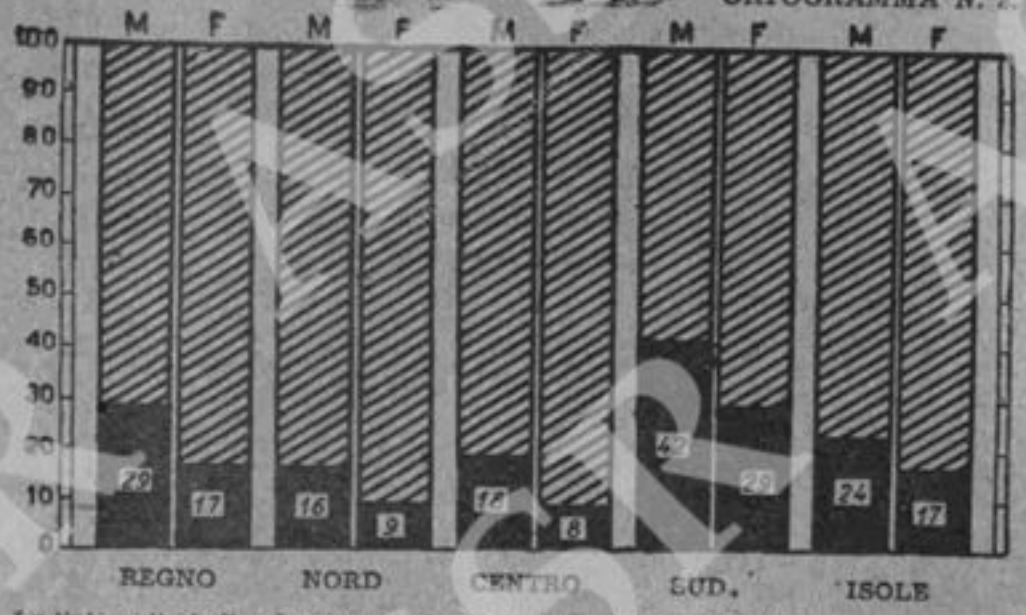
Le lettere M ed F significano, rispettivamente, la lista maschile e la lista femminile. — Il limite superiore del tratteggiato indica la percentuale dei comuni nei quali la lista è stata pubblicata; quello della tinta unita, la percentuale dei comuni nei quali la lista è stata anche approvata. — L'una e l'altra percentuale sono in rapporto al complesso dei comuni della rispettiva circoscrizione.

Tali ritardi nella pubblicazione delle liste sono da addebitarsi quasi per intero alla lentezza dei lavori presso i casellari giudiziali per la certificazione dei precedenti penali degli iscritti negli estratti degli elenchi trasmessi dai comuni e costituenti, per così dire, l'embrione delle liste elettorali. E' appunto presso i casellari che si forma il primo ingorgo, per quanto esso possa essere involontariamente determinato ed aggravato da inosservanza, da parte dei comuni, delle modalità prescritte per la regolare compilazione degli estratti.

I ritardi in parola non si verificano per la pubblicazione della lista femminile. Infatti, come appare dal prospetto riportato in principio e dallo stesso ortogramma n. 1, la lista elettorale femminile risulta già pubblicata in un numero di comuni (4424, comprendenti 52 capoluoghi di provincia) pressochè doppio di quello nei quali è stata già pubblicata la lista maschile (2284). Rapporti pressoché analoghi, si riscontrano anche nelle singole ripartizioni geografiche. La ragione di questa sensibile differenza sta nel fatto che, per la lista femminile, la legge non richiede, di norma, la consultazione dei casellari giudiziali, ai quali, pertanto, i comuni sono costretti a ricorrere solo nei casi in cui gli uffici e gli archivi competenti delle questure e dei RR. CC. (sostituiti dalla legge ai casellari giudiziali) risultino distrutti. In altri termini, per la lista femminile, mancano le ragioni d'ingorgo dei lavori, già rilevate nei confronti della lista maschile.

Passando ad esaminare lo stato dei lavori della fase successiva a quelle sopra considerate, si rileva che se il numero dei comuni nei quali la lista maschile è stata già pubblicata ammonta a poco meno di un terzo del complesso, quello dei comuni dove la lista è stata anche *approvata* si riduce ad appena il 9 %. Tale percentuale cade al 6 ed al 3 per cento, rispettivamente, nel centro e nel nord Italia, mentre sale all'11 per cento nell'Italia insulare ed al 25 per cento in quella meridionale. Gli stessi rapporti, e pressochè nella stessa misura, si riscontrano per la lista femminile, la quale risulta, infatti, approvata nel 10 % dei comuni del regno, nel 7 e nel 4 per cento, rispettivamente, dei comuni del centro e del nord, nel 16 e nel 26 per cento, rispettivamente, dell'Italia insulare e meridionale.

ORTOGRAMMA N. 2



La tinta unita indica la percentuale dei comuni nei quali la lista è stata approvata, in rapporto al numero dei comuni della rispettiva circoscrizione, nei quali la lista è stata pubblicata.

Se si confrontano le liste *approvate* con quelle *pubblicate*, risulta — come dimostra l'ortogramma n. 2 — che, nel complesso del regno, il numero delle liste maschili approvate si limita al 29 per cento. Tale percentuale discende, oltre che nel nord e nel centro (rispettivamente, 16 e 18 per cento), anche nell'Italia insulare (24 %), mentre salo soltanto nell'Italia meridionale, senza però raggiungere, anche qui, neppure la metà dei comuni (42%).

Nei riguardi della lista femminile, devesi rilevare che la situazione è sensibilmente peggiore. Se, infatti, il numero assoluto delle liste femminili approvate (743), risulta di poco superiore a quello corrispondente delle liste maschili (654), la percentuale delle prime in confronto alle liste pubblicate, risulta, invece, sensibilmente inferiore alla corrispondente percentuale delle seconde: 17 invece che 29 per cento. Essa risulta inalterata in rapporto all'Italia insulare, sensibilmente minore nel centro (8 %) e nel nord (9 %), mentre si eleva nell'Italia meridionale (29 %) pur mantenendosi, anche qui, sensibilmente inferiore alla corrispondente percentuale della lista maschile.

L'ingorgo dei lavori è addebitabile, questa volta, al fatto che le commissioni elettorali o non erano ancora costituite o lo erano state con enorme ritardo, o, se costituite, non avevano mai funzionato o raramente, per assenza del magistrato presidente o per altre ragioni. L'ingorgo è particolarmente manifesto nell'Italia insulare, ove i lavori sono stati pur iniziati alla stessa data che nell'Italia meridionale.

Se estendiamo l'esame alle singole province, si rileva, come appare dalle seguenti cifre, che in due terzi delle province (60 su 90), i comuni che hanno *pubblicato* la lista maschile non superano la metà del complesso dei comuni delle province stesse.

PERCENTUALE DEI COMUNI NEI QUALI LA LISTA ELETTORALE MASCHILE E' STATA *PUBBLICATA*

		N.° delle province	
sino al 10 %	. . .	20	20
dall'11 » 20 %	. . .	10	10
dal 21 » 30 %	. . .	11	11
» 31 » 40 %	. . .	8	60
» 41 » 50 %	. . .	11	19
» 51 » 60 %	. . .	7	14
» 61 » 70 %	. . .	7	
» 71 » 80 %	. . .	5	10
dall'81 » 90 %	. . .	3	
dal 91 » 100 %	. . .	2	
		84	
Province nelle quali nessuna lista elettorale maschile è stata pubblicata	. . . .	6	
		90	

Del rimanente terzo di province, la lista è stata pubblicata solo in quattro quinti: due gruppi di 7 province, ciascuno con una percentuale di liste pubblicate che varia, rispettivamente, tra il 51 e il 60 e tra il 61 e 70 per cento; un gruppo di 5 province, dove quella percentuale varia tra il 71 e l'80 per cento; un gruppo di 3 province, dove varia tra l'81 e il 90 per cento; ed, infine, un ultimo gruppo di solo 2 province, dove varia tra il 91 e il 100 per cento. In 6 province non si ha neanche un comune che abbia già pubblicato la lista elettorale maschile.

Dal cartogramma n. 1, si rileva chiaramente come — salvo qualche eccezione — l'intensità relativa delle liste maschili pubblicate nelle singole province decresce, giustificatamente, in rapporto inverso al parallelo, in considerazione del fatto, già accennato, che i lavori per la formazione delle liste elettorali sono stati iniziati dapprima nell'Italia insulare e meridionale, poi in quella centrale e, infine, in quella settentrionale.

Il seguente prospetto mette in evidenza le province classificate secondo classi di *percentuali di comuni* nei quali la lista elettorale maschile, oltrechè pubblicata, è stata anche *approvata*.

PERCENTUALE DI COMUNI NEI QUALI LA LISTA MASCHILE E' STATA *APPROVATA*

sino al 5 %	N.° delle province		29
dal 6 » 10 %	»	»	13
» 11 » 20 %	»	»	8
» 21 » 30 %	»	»	6
» 31 » 40 %	»	»	5
» 41 » 50 %	»	»	—
» 51 » 60 %	»	»	—
» 61 » 70 %	»	»	—
» 71 » 80 %	»	»	1
» 81 » 90 %	»	»	—
» 91 » 100 %	»	»	1
			63
Province nelle quali nessuna lista maschile è stata approvata . .			27
			90

In quasi un terzo delle province non è stata approvata alcuna lista; in un altro terzo, i comuni nei quali la lista è stata approvata non superano il 5 %; infine, dell'ultimo terzo in 13 province, quella percentuale varia tra il 6 ed il 10 %; in 8 province, tra l'11 ed il 20 %; in 6 province, tra il 21 ed il 30 % in 5 province, tra il 31 ed il 40; e solo in due gruppi di una sola provincia ciascuno, quella percentuale tocca, rispettivamente, l'82 ed il 100 %.

Anche per le liste approvate, il cartogramma n. 2 dimostra chiaramente come — salvo qualche eccezione — l'intensità relativa delle liste maschili approvate nelle singole province decresce dal sud al nord.

Il prospetto che segue classifica, invece, le province secondo classi di *percentuali della popolazione dei comuni* nei quali la lista maschile è stata *approvata*, in rapporto alla popolazione complessiva delle rispettive province.

PERCENTUALE DELLA POPOLAZIONE DEI COMUNI NEI QUALI LA LISTA E' STATA *APPROVATA*, IN RAPPORTO ALLA POPOLAZIONE COMPLESSIVA DELLE RISPETTIVE PROVINCE

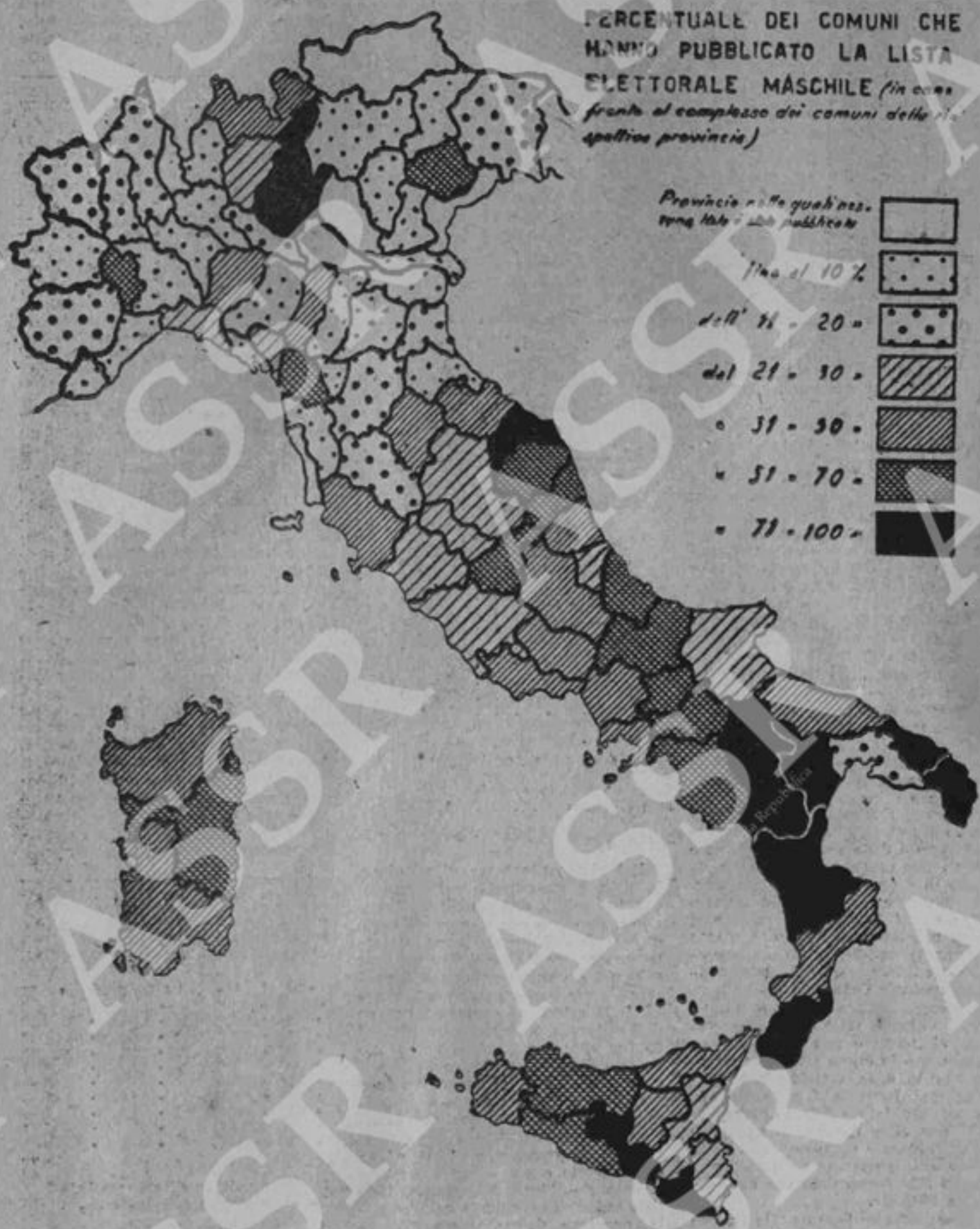
sino al 5 %	N.° delle province		34
dal 6 » 10 %	»	»	9
» 11 » 20 %	»	»	9
» 21 » 30 %	»	»	6
» 31 » 40 %	»	»	2
» 41 » 50 %	»	»	1
» 51 » 60 %	»	»	—
» 61 » 70 %	»	»	—
» 71 » 80 %	»	»	—
» 81 » 90 %	»	»	1
» 91 » 100 %	»	»	1
			63
Province nelle quali nessuna lista è stata ancora approvata . . .			27
			90

Solo in una provincia (Ragusa) può essere chiamata alle urne l'intera popolazione; ed in un'altra soltanto (Cosenza) può esserne chiamato l'82 %. In 18 province, come

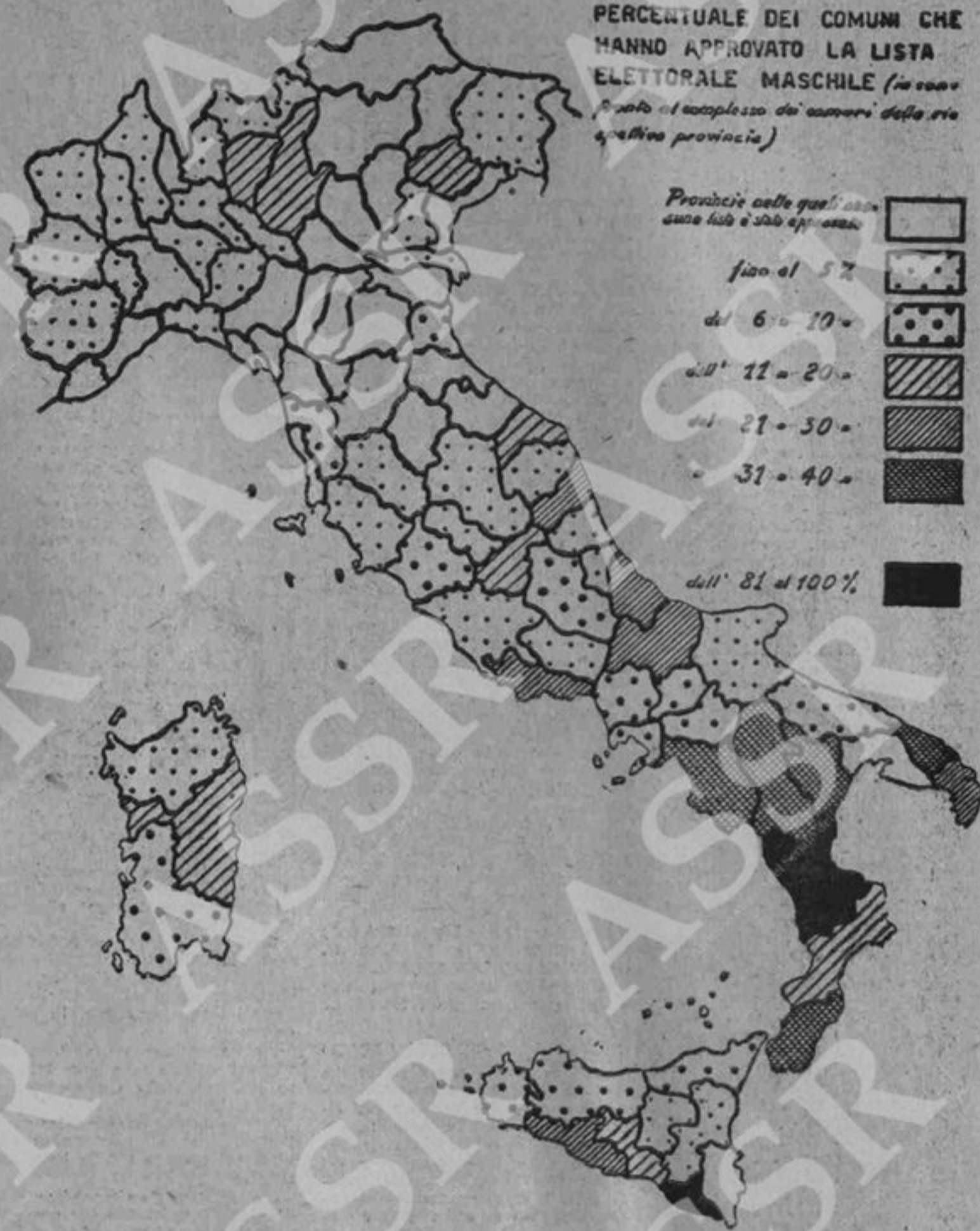
(continua a pagina 30)

CARTOGRAMMA N° 1

PERCENTUALE DEI COMUNI CHE HANNO PUBBLICATO LA LISTA ELETTORALE MASCHILE (in confronto al complesso dei comuni della rispettiva provincia)



CARTOGRAMMA N°-2



INTRODUZIONE ALLA COSTITUENTE

LA COMMISSIONE DI STUDIO PER LA RIORGANIZZAZIONE DELLO STATO

Le quattro Sottocommissioni istituite in seno alla *Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato* sono composte come segue:

1ª — PROBLEMI COSTITUZIONALI - Presidente: *BOERI on. avv. Giovanni Battista* - Membri: *AGO prof. Roberto - AZZARITI dott. Gaetano - CALAMANDREI prof. Piero - CRISAFULLI prof. Vezio - DOSSETTI avv. Giuseppe - GALANTI dott. Romolo - GIANNINI prof. Massimo Severo - JEMOLO prof. Carlo Arturo - MERLONI avv. Raffaele - MORTATI prof. Costantino - MORELLI prof. Gaetano - ORREI prof. Ernesto - PICCARDI dottor Leopoldo - PIGA dott. Emanuele - RIZZO prof. Giovanni Battista - ROCCO dott. Ferdinando - SELVAGGI avv. Giovanni - SEVERI dott. Leonardo - SORRENTINO dott. Antonio - STOLFI prof. Mario - TERRACINI avv. Umberto - VITTA prof. Cino - ZANOBINI prof. Guido.*

2ª — ORGANIZZAZIONE DELLO STATO - Presidente: *PIGA dott. Emanuele* - Membri: *ANGELUCCI avv. Annibale - BARBARA dott. Tolstoi - DELLO SBARBA dott. Arnaldo - FRASCA prof. Carlo - GIANNINI prof. Achille Donato - GRIECO dott. Ruggero - GUELI prof. Vincenzo - IACCARINO prof. Carlo Maria - MARRONI dott. Cesare - MATTEUCCI dott. Giuseppe - MAZZOLANI avv. Ulderico - MEDUGNO dott. Luigi - PAONE avv. Mario - SCOCA prof. Salvatore - SEQUI dott. Carlo - SEVERI dott. Leonardo - TOSATO prof. Egidio.*

3ª — AUTONOMIE LOCALI - Presidente: *JEMOLO prof. Carlo Arturo* - Membri: *BOZZI avv. Togo - CASSANDRO prof. Giovanni - DONATI prof. Antigono - DONATI avv. Manlio - FUSCHINI avv. Giuseppe - GATTA dott. Enrico - GILARDONI avv. Piero - INNOCENTI dott. Silvio - MALINVERNO dott. Renato - MOFFA prof. Giuseppe - NUTI dott. Enzo - PICCIONI avv. Attilio - REALE dott. Egidio - STORONI on. avv. Emilio - TURCHI dott. Giulio - VITTA prof. Cino - ZUCCARINI dott. Oliviero.*

4ª — ENTI PUBBLICI NON TERRITORIALI - Presidente: *PICCARDI dott. Leopoldo* - Membri: *ANGELUCCI avv. Luigi - AGRO' prof. Francesco - DE GREGORIO prof. Alfredo - DUCCESCHI dott. Pietro - FANFANI prof. Amintore - MULAS dott. Tullio - PETROCCHI dottor Carlo - SORRENTINO dott. Antonio - ZERENGHI Ezio - GRAU dott. Carlo.*

Presso ciascuna Sottocommissione è istituito un ufficio di segreteria.

Diamo di seguito un resoconto sommario del lavoro fino ad ora compiuto dalle Sottocommissioni.

PROBLEMI COSTITUZIONALI

Dopo una preliminare discussione a carattere generale sui singoli problemi che dovranno essere trattati, si è stabilito di affidarne lo studio particolare rispettivamente ai membri, perchè ne riferiscano nelle successive sedute. Le soluzioni conclusive adottate formeranno poi oggetto di relazioni da sottoporre all'esame della Commissione plenaria.

Questo programma ha già cominciato ad avere attuazione; infatti, si è provveduto alla assegnazione dei temi seguenti:

Diritti individuali: Proff. *ASTUTI* e *MORTATI*, avv. *MERLONI* dott. *INNOCENTI* e *SORRENTINO*.

Controllo costituzionale sulle leggi e garanzia della costituzione: avv. *SELVAGGI*, dott. *AZZARITI*, prof. *GUELI*.

Organi e funzioni legislative: dott. *PICCARDI*, proff. *ZANOBINI*, *CRISAFULLI*, *STOLFI*, *RIZZO*.

Organi e funzioni governative e amministrative: dott. *ROCCO*, prof. *VITTA*, avv. *TERRACINI*.

Organi e funzioni giurisdizionali: Dott. *AZZARITI* e *PIGA*, proff. *GIANNINI* e *CALAMANDREI*.

Rapporti fra diritto internazionale e diritto interno: proff. *MORELLI* e *AGO*.

ORGANIZZAZIONE DELLO STATO

Analogo programma di lavori ha adottato la seconda Sottocommissione, la quale a sua volta ha così ripartito la sua materia di studi:

Avv. MATTEUCCI: Disciplina normativa della organizzazione e del funzionamento delle Amministrazioni dello Stato (competenza del potere legislativo e del potere esecutivo:

a) numero, costituzione e attribuzioni dei ministeri;

b) costituzione e modificazione dei ruoli organici del personale;

c) stato giuridico degli impiegati.

Prof. IACCARINO: Ammissione ai pubblici impieghi:

a) condizioni soggettive per la ammissione; capacità giuridica della donna;

b) divieto per le singole amministrazioni di escludere con criterio insindacabile i cittadini dall'ammissione alle cariche civili e militari.

Prof. FRASCA: Doveri degli impiegati: dovere di fedeltà; formula del giuramento; libertà di fede politica dell'impiegato.

Dott. BARBARA - SEQUI - MATTEUCCI - GRIECO - SEVERI: Diritti degli impiegati; in particolare, del diritto di associazione nell'ambito della categoria impiegatizia; costituzione di sindacati professionali degli impiegati dello Stato e delle altre pubbliche amministrazioni.

Prof. GUELI e *avv. ANGELUCCI:* Responsabilità dei funzionari; in particolare, del limite alla responsabilità penale costituito dall'istituto della garanzia amministrativa.

Proff. TOSATO e *JACCARINO:* Partecipazione diretta dei cittadini alle funzioni amministrative.

Dott. MEDUGNO, prof. SCOCA, dott. SEQUI, prof. GIANNINI e *dottor SEVERI:* Controlli esterni della pubblica amministrazione:

a) controllo preventivo di legittimità sugli atti del potere esecutivo;

b) controllo sulla erogazione di spese e sugli altri atti previsti nella legge di contabilità, aventi rilevanza finanziaria.

Dott. MAZZOLANI, prof. SCOCA, prof. GUELI, prof. GIANNINI e *avv. MATTEUCCI:* Guarentigie giurisdizionali dei diritti dei cittadini verso l'autorità amministrativa. In particolare:

a) se debba essere mantenuto in vigore il sistema della legge 20 marzo 1865, abolitrice del contenzioso amministrativo;

b) se debba essere mantenuta la limitazione ai poteri del giudice stabilita nell'articolo 4 della legge anzidetta;

c) se siano da ritenersi nulle le disposizioni legislative che non ammettono contro i provvedimenti amministrativi alcun ricorso in via amministrativa o giudiziaria;

d) se debba essere costituzionalmente sancito l'obbligo dell'Ammini-

ATTIVITÀ DELLE COMMISSIONI DI STUDIO

LA COMMISSIONE ECONOMICA

Come si è già data notizia (fascicoli 3 e 4), la Commissione sta elaborando dei questionari per raccogliere le opinioni delle più qualificate personalità e di enti sui principali problemi economici che potranno essere considerati dall'Assemblea Costituente. Gli stessi questionari potranno inoltre servire come base per interrogatori di persone particolarmente esperte

Pubblichiamo i primi due questionari approntati dalla Sottocommissione per la Finanza che saranno diramati prossimamente.

La Commissione si augura che la pubblicità che su questo Bollettino è data ai questionari potrà rappresentare una utile opportunità per discussioni e trattazioni da parte di qualunque cittadino ed organizzazione sì che la pubblica opinione apporti il suo libero contributo ai problemi in esame. Enti, società, associazioni, studiosi che non saranno direttamente interpellati sono invitati a far conoscere la loro opinione indirizzandosi o alla Commissione Economica o a questo Bollettino, che dedicherà spazio sufficiente ad accoglierla.

---

stradione di motivare i suoi provvedimenti.

Prof. FRASCA, prof. TOSATO e dott. SEVERI: Organi supremi di consulenza e di controllo dello Stato: Consiglio di Stato e Corte dei Conti; costituzione; garanzie per la nomina dei componenti: guarentigie per l'esercizio delle loro funzioni.

Prof. JEMOLO: La rappresentanza del Governo nella circoscrizione territoriale.

Nel frattempo si è iniziata la trattazione del primo problema che dovrà formare argomento di studio da parte della Sottocommissione: quello cioè relativo alla rigidità o flessibilità della costituzione e al metodo di riforma della costituzione stessa.

AUTONOMIE LOCALI

Questa sottocommissione a differenza delle precedenti, opera principalmente come sottocommissione di inchiesta

A tal fine ha formulato un questionario da inviare a personalità politiche e finanziarie, a giuristi, ecc.; quali apporteranno così il loro contributo di studio e di esperienza.

ENTI NON TERRITORIALI

Come la precedente, opera quale sottocommissione d'inchiesta e di studio.

Dei lavori daremo notizia prossimamente.

Questionario n. 1: *Sistema tributario*

1°) - Nelle ipotesi che si ritengono più accettabili — e che si prega di delineare almeno sommariamente — circa gli sviluppi futuri del volume e della distribuzione del reddito nazionale e del volume complessivo della spesa pubblica, si ritiene che la copertura delle spese dello Stato mediante tributi debba restare in una proporzione relativamente eguale a quella prebellica (1) oppure che debbano essere modificati i rapporti tra entrate tributarie, entrate patrimoniali ed entrate creditizie?

2°) - Si ritiene conveniente o meno — e nell'affermativa, in che limiti e forme — affidare alle imposte ampie e dirette funzioni nella redistribuzione di tutte o di alcune forme di ricchezza e, più in generale nella trasformazione di assetti economici e sociali?

3°) - Nelle ipotesi che si ritengono più accettabili circa la percentuale del reddito nazionale che dovrà essere prelevata dai tributi dello Stato e degli altri enti pubblici, si ritiene che il rapporto prebellico tra tributi diretti e indiretti debba essere variato — e in quale senso e misura? Si prega di specificare in che senso si ritiene che le eventuali variazioni agirebbero sulla distribuzione del carico tributario tra i contribuenti delle diverse classi di reddito.

4°) - Tenendo presenti le risposte ai quesiti precedenti, quale sembra il sistema più conveniente di ripartizione delle imposte dirette.

Si prega nella risposta di tener conto particolarmente dei seguenti punti:

a) si deve tendere all'imposta unica sul reddito (di tipo americano-tedesco) o a un sistema di imposte sul reddito che comprenda una imposta progressiva sovrapposta a una (sistema inglese) o più (sistema italiano attuale) imposte fondamentalmente proporzionali? Quale trattamento nel sistema proposto, deve farsi ai redditi delle società e persone giuridiche in genere?

b) l'eventuale imposta diretta proporzionale o il sistema delle imposte dirette proporzionali deve essere ispirato a rigorosi criteri di oggettività o si ritiene possibile e opportuno introdurvi criteri di personalità e quali? Quali caratteristiche fondamentali si suggeriscono per la eventuale imposta progressiva sul reddito? Si gradirebbe la precisazione, con riferimento ai prezzi prebellici (1938-1939) del livello dei minimi esenti dall'imposta progressiva e dalle eventuali imposte oggettive, nonchè dell'ammontare delle discriminazioni per carichi di famiglia eventualmente proposte.

c) quali delle possibili discriminazioni tra categorie di redditi e di patrimoni si ritengono opportune, e per quali ragioni? Se ne espongano i criteri di attuazione.

d) il rapporto quantitativo prebellico tra imposte dirette sul reddito e imposte dirette sul patrimonio (comprese fra esse le imposte successorie) deve essere modificato, e in che senso? Si prega di porre il problema in relazione anche alla questione della discriminazione contro i redditi di puro capitale o misti, e alla questione se convenga conservare, ridurre od eliminare l'onere delle imposte che gravano i patrimoni all'atto del trasferimento *inter vivos*.

e) qualora si proponga il mantenimento di una imposta ordinaria suggerisce per essa? In particolare si prega di considerare il problema della sua trasformazione in imposta personale.

f) si ritiene opportuno commisurare le imposte dirette in base a redditi e valori medi od ordinari oppure in base a redditi e valori effettivi? Per quali considerazioni?

g) deve essere mantenuta l'attuale struttura delle imposte successorie o deve essere modificata, e come? Il sistema delle due imposte, sull'asse o sulle quote, deve essere conservato? Il peso delle imposte successorie nel quadro delle imposte sul patrimonio e, più in generale, delle imposte dirette deve essere conservato, nei limiti attuali, o modificato? Si ravvisa l'opportunità di qualche discriminazione tra ricchezza guadagnata dal *de cuius* e ricchezza ereditata? Come si penserebbe eventualmente di attuare questa ultima discriminazione?

h) si considera opportuna l'isti-

---

(1) Nell'opportunità di fare riferimento alla situazione attuale troppo perturbata, si prega di fare riferimento al periodo prebellico. Data la difficoltà di trovare anni prebellici «normali» si prega di individuare — e precisare — una tendenza che si ritiene prevalente negli ultimi anni prebellici.

tuzione di un'imposta ordinaria sugli incrementi patrimoniali? Con quali funzioni e caratteri?

i) si prega di considerare il sistema della nominatività dei titoli con particolare riferimento all'opportunità del mantenimento della nominatività dei titoli azionari e dell'eventuale estensione ad altri titoli, come i titoli del debito pubblico, le obbligazioni, i certificati di deposito presso istituti di credito, eccetera?

l) l'attuale sistema di imposte indirette, basato prevalentemente sulle imposte di registro, l'imposta sull'entrata, i dazi doganali, le imposte di fabbricazione, i monopoli, le imposte locali di consumo, deve essere conservato o deve essere modificato, vuoi con l'eliminazione di talune imposte, vuoi con la creazione di nuove, vuoi con la trasformazione delle esistenti o la modificazione del loro peso rispetto al complesso?

5°) - In base alle posizioni prese rispetto ai precedenti quesiti, e in base alle ipotesi che si ritengono più accettabili circa l'assetto futuro della ripartizione della spesa pubblica tra stato ed enti locali, che cosa si suggerisce circa il modo di ripartire il gettito tributario tra Stato ed enti locali? Vi sono imposte per le quali l'amministrazione da parte di enti locali può essere sostituita da quella dello Stato? Tra le imposte per le quali si ritenesse preferibile la amministrazione locale (o statale) quali si presterebbero — e come — a una partecipazione al gettito da parte dello Stato (o degli enti locali)? (1)

6°) - Si hanno da suggerire modifiche — e quali — alle linee fondamentali del sistema di riscossione delle imposte? Si prega di studiare il quesito anche riguardo al problema delle relazioni tra lo Stato e gli enti locali e dell'equilibrio territoriale dei costi di riscossione delle imposte.

7°) - Si ritiene accettabile il sistema delle esenzioni tributarie per sostenere determinate situazioni economiche o si ritiene preferibile il sistema dei sussidi o qualche altro sistema? In particolare, si consideri il problema dell'esenzione dal debito pubblico.

Le risposte al presente questionario dovranno pervenire al Ministero per la Costituente entro il 28 febbraio 1946, affinché possa tenersene conto nel redigere la relazione finale della Sottocommissione.

(1) In quanto precede si intenda sempre con «enti locali» il complesso degli enti territoriali di ambito più ristretto di quello dello Stato, lasciandosi impregiudicato in questa sede il problema della struttura e dell'organizzazione di tali enti.

Questionario n. 2: *Garanzie del cittadino nei confronti dell'amministrazione finanziaria*

1°) - Si ritiene opportuno conservare l'attuale sistema di contenzioso tributario, e per quali ragioni?

Auspicandone la riforma, si ritiene sufficente introdurre modificazioni parziali all'attuale sistema? Se sì, quali potrebbero essere (tenendo conto di tutte le svariate giurisdizioni speciali tributarie)?

2°) - a) Nell'ipotesi di riforma totale del contenzioso tributario, si ritiene opportuno creare un'unitaria giurisdizione speciale tributaria; oppure attribuire la materia fiscale ad un eventuale giudice amministrativo unico, auspicato e progettato da più parti?

b) In entrambi le ipotesi, sembra conveniente conservare un'ulteriore fase davanti all'autorità giudiziaria normale? In caso affermativo, come dovrebbe essere ripartita la competenza tra i due giudici (tributario o amministrativo)?

c) Nell'ipotesi di giudice speciale tributario, sembra conveniente prevedere una fase anche davanti a giudice speciale amministrativo (es. Consiglio di Stato) o all'eventuale giudice amministrativo unico? In caso affermativo, indicare come dovrebbe essere ripartita la competenza.

3°) - a) Il giudice speciale tributario o il giudice amministrativo unico debbono essere configurati quali organi esclusivamente giurisdizionali con funzioni anche amministrative (d'accertamento)?

b) La giurisdizione tributaria deve dipendere dal Ministro delle Finanze, dal Guardasigilli o dal Presidente della Corte di Cassazione?

c) Quanti gradi dovrebbe avere la giurisdizione tributaria, venga essa, poi, attribuita ad un giudice, o a più giudici speciali tributari, o ad un giudice amministrativo unico?

4°) - a) Il giudice tributario sia esso un organo giurisdizionale speciale oppure sia il progettato giudice amministrativo — deve essere unico o collegiale?

b) Donde debbono essere tratti i suoi membri: dalla Magistratura ordinaria o dalle attuali giurisdizioni speciali amministrative o dall'amministrazione attiva, dalle professioni o in genere dai cittadini, qualunque sia la loro attività? Prospettare le diverse soluzioni a seconda che il giudice sia unico o collegiale.

c) Si ritiene opportuno formare l'organo giurisdizionale con il concorso di un giudice giurisperito e di un collegio peritale?

5°) - a) I poteri istruttori da attribuire al giudice speciale tributario debbono essere eguali, maggiori o minori rispetto a quelli riconosciuti attualmente all'amministrazione attiva ed alle commissioni tributarie? Si prega di specificare in che senso tali poteri debbano essere modificati.

b) Il giudice tributario deve pronunciare sempre secondo diritto o deve essere disposto che egli può pronunciare secondo equità, e in quali casi?

6°) - a) Nell'ipotesi di attuazione di una giurisdizione tributaria, sia pure attribuita ad un giudice amministrativo, deve essere conservato, ed in che limiti, il precetto del «solve et repete»?

b) Deve essere riconosciuta o meno l'esecutività alle proposte di accertamento?

c) Si ritiene che sussistano ragioni o meno per derogare al principio secondo il quale il diritto deve essere attuato come se la sua attuazione avvenisse al momento della domanda? In particolare, il contribuente con la ripetizione dell'indebito deve poter ottenere anche la restituzione degli interessi?

7°) - a) E' opportuno mantenere il sistema di esecuzione esattoriale? In caso di risposta negativa, indicare le modificazioni da apportare al sistema.

b) Se sì, quali riforme potrebbero adeguare il relativo procedimento al nuovo codice di procedura civile?

8°) - a) Si ritiene opportuna la formulazione nella «carta costituzionale» o in leggi fondamentali, di norme con cui si stabiliscono i principi relativi alla tutela giurisdizionale del cittadino nei confronti dell'amministrazione finanziaria?

b) Potrebbero tali norme essere formulate in relazione al principio dell'unità della giurisdizione, della indipendenza del giudice tributario, del «solve et repete»?

Si prega di precisare in concreto il contenuto di tali norme.

ABBONAMENTI

L'abbonamento a questo *Bollettino* dal 1° gennaio al 31 marzo 1946 costa L. 100.

Versando l'importo — sul c/c postale n.° 1/8947 — entro il 20 gennaio si ha diritto a ricevere i primi 5 numeri già pubblicati.

STATI E COSTITUZIONI

La Costituzione della Repubblica Federale Popolare della Jugoslavia

Pubblichiamo il testo integrale del progetto di Costituzione della Repubblica Federale Popolare della Jugoslavia, nella nostra versione dell'originale pubblicato dal Borba *del 3 dicembre 1945.*

Aggiungiamo due nostre tavole grafiche schematizzanti l'organizzazione statale l'una della Repubblica Federale, l'altra della Repubblica Popolare della Serbia (che è stata scelta perchè la sola che comprenda nel suo territorio una «Provincia Autonoma» ed una «Regione Autonoma»).

Rammentiamo che la Repubblica Jugoslava è stata proclamata dalla Costituente la notte del 29 novembre 1945. Il 3 dicembre sono stati eletti i membri del Proesidium: Ivan Ribar, *Presidente;* Moša Pijade, Filip Lakuc, Josip Rus, Djura Pucar, Dimitar Vlahov, Marko Vujacic, *Vice-Presidenti;* Mile Perunicic, *Segretario Generale; tra gli altri 26 membri è il Maresciallo Tito.*

[*Avvertenza: la sigla* FNRJ *equivale a* Federativna Narodna Republika Jugoslavija: *Repubblica Federale Popolare della Jugoslavia; la sigla* NR *equivale a* Narodna Republika: *Repubblica Popolare.*]

PARTE PRIMA

PRINCIPI FONDAMENTALI

CAPITOLO I.

LA REPUBBLICA FEDERALE POPOLARE DELLA JUGOSLAVIA

Art. 1. — La Repubblica Federale Popolare della Jugoslavia è uno Stato federale popolare a forma repubblicana, è l'unione di popoli, aventi eguaglianza di diritti, che hanno espresso liberamente la propria volontà di restare uniti nella Jugoslavia.

Art. 2. — La FNRJ si compone della Repubblica Popolare della Serbia, della Repubblica Popolare della Croazia, della Repubblica Popolare della Slovenia, della Repubblica Popolare della Bosnia ed Erzegovina, della Repubblica Popolare della Macedonia e della Repubblica Popolare del Montenegro.

La Repubblica Popolare della Serbia comprende la Provincia Autonoma della Voivodina e la Regione Autonoma di Kosovo-Metohija.

Art. 3. — Lo stemma di Stato della FNRJ è costituito da un campo inquadrato da due fasci di spighe di grano. I fasci sono legati in basso da un nastro sul quale è scritta la data del 29 novembre 1945. Fra le cime delle spighe sta una stella a cinque punte. In mezzo al campo stanno cinque fiaccole inclinate le cui fiamme si riuniscono in una sola fiamma splendente.

Art. 4. — La bandiera statale della FNRJ consta di tre colori: blu, bianco e rosso, con in mezzo una stella rossa a cinque punte. Il rapporto tra la lunghezza e la larghezza è di uno a due. I colori della bandiera sono posti orizzontalmente dall'alto nell'ordine seguente: blu, bianco, rosso. Ogni colore occupa un terzo dello spazio dell'altezza della bandiera. La stella, di forma regolare a cinque punte, è rossa e orlata d'oro (con bordo giallo). Il punto centrale della stella coincide con il punto nel quale s'intersecano le diagonali della bandiera. L'estremità superiore della stella penetra fino alla metà del colore blu della bandiera, così come le punte inferiori della stella giungono a un punto corrispondente nel colore rosso della bandiera.

Art. 5. — La capitale della FNRJ è Belgrado.

CAPITOLO II.

IL POTERE DEL POPOLO

Art. 6. — Nella FNRJ tutto il potere emana dal popolo ed appartiene al popolo.

Il popolo attua il suo potere per mezzo di organi rappresentativi, liberamente eletti, del potere statale, cioè per mezzo dei Comitati del popolo che, dai Comitati locali del popolo fino alle Skupcine delle Repubbliche Popolari e alla Skupcina popolare della FNRJ, sono sorti e si sono sviluppati nella lotta popolare e liberatrice contro il fascismo e la reazione, e che di tale lotta sono il risultato fondamentale.

Art. 7. — Tutti gli organi del potere statale, i Comitati del popolo e le Skupcine vengono eletti dai cittadini con votazione segreta sulla base di uno scrutinio generale, eguale e diretto.

I rappresentanti del popolo in tutti gli organi del potere statale sono responsabili di fronte ai propri elettori. La legge prescrive i casi e le condizioni nei quali i cittadini potranno revocare i rappresentanti del popolo anche prima della scadenza del termine per il quale sono stati eletti.

Art. 8. — Tutti gli organi del potere esercitano il potere in base alla Costituzione della FNRJ alle Costituzioni delle singole NR, alle leggi della FNRJ alle leggi delle NR e alle prescrizioni degli organi superiori del potere statale.

Tutti gli atti dell'amministrazione statale e dei Tribunali del Popolo debbono essere basati sulla legge.

CAPITOLO III.

I DIRITTI FONDAMENTALI DEL POPOLO E DELLE REPUBBLICHE

Art. 9. — La sovranità della NR nell'ambito della FNRJ è limitata soltanto dai diritti che la presente Costituzione attribuisce alla stessa. La FNRJ protegge e difende i diritti sovrani delle sue NR.

La FNRJ difende la sicurezza e la organizzazione sociale e politica delle sue NR.

Art. 10. — Ogni atto diretto contro la sovranità, l'uguaglianza e la libertà nazionale dei popoli della FNRJ e delle loro NR è anticostituzionale.

Art. 11. — Ogni NR ha una propria Costituzione che essa elabora autonomamente. Tale Costituzione deve accordarsi con la Costituzione della FNRJ.

Art. 12. — I confini delle NR sono stabiliti dalla Skupcina della FNRJ.

Art. 13. — Le minoranze nazionali godono nella FNRJ di tutti i diritti, nonchè della tutela del proprio sviluppo culturale e del libero uso della propria lingua.

CAPITOLO IV.

ORGANIZZAZIONE SOCIALE ED ECONOMICA

Art. 14. — I mezzi di produzione sono patrimonio comune del Popolo nelle mani dello Stato, oppure patrimonio delle organizzazioni cooperative popolari, oppure patrimonio di persone private fisiche o giuridiche.

Tutte le ricchezze minerarie e gli altri beni del sottosuolo, le acque, le fonti, le forze naturali, i mezzi di comunicazione ferroviari ed aerei, la posta, il telegrafo, il telefono e la radio sono patrimonio del Popolo.

Il commercio estero è sotto il controllo dello Stato.

Art. 15. — Allo scopo di tutelare gli interessi vitali del Popolo, di elevare il benessere del Popolo e di sfruttare razionalmente tutte le possibilità e forze economiche, lo Stato fissa le direttive della vita e dello sviluppo economico per mezzo di un piano generale econo-

mico, basandosi sulla organizzazione economica statale e cooperativistica, e realizzando il controllo generale del settore economico privato.

Nella realizzazione del piano economico generale e del controllo economico, lo Stato si appoggia alla collaborazione sindacale delle organizzazioni degli operai e degli impiegati e delle altre organizzazioni del Popolo.

Art. 16. — Le leggi fissano il modo di dirigere e di disporre del patrimonio comune del Popolo.

Il patrimonio comune del Popolo sta sotto la speciale tutela dello Stato.

Art. 17. — Lo Stato dedica una cura particolare e fornisce aiuti e agevolazioni a tutte le forme di cooperativismo popolare.

Art. 18. — La proprietà privata e l'iniziativa economica privata sono garantite.

A nessuno è lecito usare del diritto di proprietà privata a danno della comunità del popolo.

La proprietà privata può essere limitata od espropriata quando lo richieda l'interesse generale, ma soltanto per legge e con un indennizzo al proprietario fissato con legge.

Art. 19. — La terra appartiene a coloro che la coltivano.

La legge fissa se e quanta terra può possedere un ente o una persona privata che non sia agricoltore.

Per nessun motivo possono esservi grandi proprietà fondiarie in mani private.

Il massimo della proprietà fondiaria privata è fissato dalla legge.

Lo Stato protegge ed aiuta in modo particolare il piccolo e medio contadino.

Art. 20. — Con provvedimenti economici ed altre misure lo Stato aiuta il Popolo lavoratore a riunirsi e ad organizzarsi per difendersi dallo sfruttamento economico.

Lo Stato protegge i privati nei rapporti di prestazione d'opera, assicurando il diritto di associazione, limitando la giornata lavorativa, fissando il massimo delle paghe giornaliere, nonchè per mezzo di assicurazioni sociali e della tutela del diritto a ferie annuali retribuite.

CAPITOLO V.

DIRITTI E DOVERI DEI CITTADINI

Art. 21. — Tutti i cittadini della FNRJ sono eguali davanti alla legge e debbono sottostare alla Costituzione e alle leggi.

Non viene riconosciuto nessun privilegio di nascita, di ricchezza e di grado di cultura.

Art. 22. — Tutti i cittadini della FNRJ hanno eguali diritti, senza riguardo a nazionalità, razza e religione.

Qualsiasi atto con il quale ai cittadini vengano concessi privilegi, ovvero apportate limitazioni ai diritti, in base a differenze di nazionalità, razza o religione, come pure qualsiasi propaganda di odio e di dissidio nazionale, razziale o religioso è contrario alla Costituzione ed è punibile.

Art. 23. — Tutti i cittadini, senza distinzione di sesso, nazionalità, razza, religione, grado di cultura e luogo di residenza, che abbiano compiuto 18 anni, hanno il diritto di eleggere e di essere eletti a tutti gli organi del potere statale.

I cittadini appartenenti all'Esercito Jugoslavo hanno il diritto di eleggere e di essere eletti alla pari degli altri cittadini.

Il suffragio elettorale è generale, eguale e diretto, e viene effettuato per mezzo di votazione segreta.

Non godono del suffragio le persone sotto tutela, coloro che per sentenza dei tribunali siano stati privati dei diritti dei cittadini nel periodo in cui perdura l'efficacia della sentenza, e coloro che in base alla legge federale abbiano perduto il diritto di elezione.

Art. 24 — Le donne hanno gli stessi diritti degli uomini in tutti i campi della vita economica, statale e sociale.

Per lo stesso lavoro, le donne hanno diritto alla stessa remunerazione degli uomini. Le donne godono gli stessi diritti di assicurazione sociale.

Lo Stato tutela in modo particolare gli interessi della madre e del bambino, con diritto a congedo retribuito prima e dopo il parto, con la fondazione di case di maternità, nidi e giardini d'infanzia.

Art. 25. — Ai cittadini è garantita la libertà di coscienza e la libertà di religione.

La Chiesa è separata dallo Stato.

Le comunità religiose sono libere nei loro affari religiosi e nell'esercizio di culti religiosi.

Art. 26. — Il matrimonio e la famiglia sono sotto la protezione dello Stato. Lo Stato regola con le sue leggi i rapporti giuridici del matrimonio e della famiglia. Un matrimonio pienamente valido può essere celebrato soltanto dinanzi agli organi statali competenti. Oltre al matrimonio civile, i cittadini possono concludere anche un matrimonio religioso secondo le prescrizioni della propria religione.

Tutte le controversie matrimoniali spettano alla competenza dei Tribunali del Popolo.

Di fronte ai figli illegittimi i genitori hanno gli stessi obblighi e doveri come di fronte ai figli legittimi. I figli illegittimi hanno gli stessi diritti degli legittimi.

Art. 27. — Ai cittadini è garantita la libertà di stampa, di parola, di associazione, di comizio, di pubblica riunione e di manifestazione.

Art. 28. — E' garantita l'inviolabilità della persona dei cittadini.

Nessuno può essere trattenuto sotto arresto preventivo per più di tre giorni senza decisione del Tribunale o senza l'approvazione del pubblico accusatore.

Nessuno può essere punito per un reato senza una sentenza del tribunale competente, emessa in base alla legge che regola la competenza del tribunale ed il reato.

Le pene possono essere fissate ed inflitte soltanto in base alla legge.

Nessuno, se perseguito dagli organi statali, può essere giudicato se non è stato sentito a termine di legge e non è stato chiamato a difendersi nella maniera prescritta.

Gli organi dell'amministrazione statale possono infliggere la pena della privazione della libertà per trasgressioni comuni di prescrizioni di legge, nei limiti della legge.

Nessun cittadino può essere espulso dal Paese, nè, all'interno del Paese, espulso dalla sua abitazione, se non nei casi prescritti dalla legge.

Art. 29. — Il domicilio è inviolabile.

Nessuno può entrare nel domicilio o nei locali altrui, nè eseguire perquisizioni contro la volontà del detentore senza le decisioni previste dalla legge.

La perquisizione può essere effettuata soltanto in presenza di due testimoni. Alla perquisizione ha diritto di assistere anche la persona il cui domicilio viene perquisito.

Art. 30. — Il segreto epistolare e degli altri mezzi di comunicazione è inviolabile, salvo nei casi di inchiesta penale, mobilitazione e stato di guerra.

Art. 31. — Nella FNRJ godono del diritto di asilo i cittadini stranieri perseguitati per essersi impegnati in favore della democrazia, della libertà nazionale, dei diritti del popolo lavoratore e della libertà del lavoro scientifico e culturale.

Art. 32. — Tutti i cittadini sono obbligati a lavorare secondo le proprie capacità; chi non dà nulla alla comunità non può ricevere nulla da essa.

Art. 33. — Ad ogni cittadino sono egualmente accessibili, a sensi di legge, tutti gli uffici pubblici.

E' dovere dei cittadini di adempiere coscienziosamente alle funzioni pubbliche alle quali sono stati eletti o che sono state loro affidate.

Art. 34. — Lo Stato ha cura di assicurare agli invalidi di guerra una vita decorosa e di renderli gratuitamente abili al lavoro.

I figli dei combattenti morti e delle vittime della guerra godono della particolare cura dello Stato.

Art. 35. — Lo Stato ha cura della salute del Popolo organizzando e controllando servizi sanitari, ospedali, sanatori, case di cura e di convalescenza.

Art. 36. — E' garantita la libertà del lavoro scientifico ed artistico.

Lo Stato aiuta le scienze e le arti allo scopo di sviluppare la cultura nazionale ed il benessere nazionale.

Art. 37. — Allo scopo di elevare la cultura generale del Popolo, lo Stato garantisce l'accesso alle scuole e agli altri istituti di istruzione e di cultura a tutte le classi del Popolo.

Le scuole sono statali. Soltanto per legge può essere concessa l'istituzione di scuole private, la cui attività è sottoposta al controllo statale.

L'istruzione elementare è obbligatoria e gratuita.

La scuola è separata dalla Chiesa.

Art. 38. — I cittadini hanno il diritto di supplica e di petizione agli organi del potere statale.

Contro tutte le decisioni illegali e irregolari degli organi dell'amministrazione statale, come pure contro procedimenti dannosi dei funzionari, i cittadini hanno diritto di reclamo.

Art. 39. — Ogni cittadino ha il diritto di accusare al tribunale competente i funzionari per gli atti criminosi commessi nell'esercizio del loro ufficio.

Art. 40. — I cittadini hanno diritto, ai sensi della legge, di chiedere allo Stato ed ai funzionari il risarcimento dei danni loro arrecati in seguito ad illegale ed irregolare adempimento del servizio.

Art. 41. — La difesa della patria è il supremo dovere e onore di ogni cittadino.

L'obbligo militare dei cittadini è generale.

Art. 42. L'obbligo di pagare le imposte da parte dei cittadini è generale e commisurato alla capacità economica di essi. I contributi pubblici e l'esonero dagli stessi sono fissati soltanto dalla legge.

Art. 43. — Allo scopo di tutelare le libertà garantite dalla presente Costituzione, l'uso dei diritti dei cittadini con l'intenzione di modificare con la violenza l'ordinamento costituzionale della FNRJ è illegale e punibile.

PARTE SECONDA

ORGANIZZAZIONE DELLO STATO

CAPITOLO VI.

LA REPUBBLICA FEDERALE POPOLARE DELLA JUGOSLAVIA E LE REPUBBLICHE POPOLARI

Art. 44. — La FNRJ regola tutti gli affari la cui competenza le è attribuita dalla Costituzione.

Sono di competenza della FNRJ:

1) le modifiche e le aggiunte alla Costituzione della FNRJ, la cura dell'esecuzione della stessa, la garanzia della concordanza tra le Costituzioni delle Repubbliche e la Costituzione della FNRJ;

2) l'ammissione di nuove Repubbliche come pure l'approvazione della fondazione di nuove Provincie autonome e Regioni autonome;

3) le delimitazione dei confini tra le Repubbliche;

4) la rappresentanza della FNRJ nei rapporti internazionali e la stipulazione di trattati internazionali;

5) le questioni attinenti alla guerra e alla pace;

6) la direzione e il controllo dei rapporti commerciali con l'estero;

7) gli affari della difesa nazionale e della sicurezza dello Stato;

8) le ferrovie, le comunicazioni aeree, le comunicazioni marittime e la navigazione fluviale;

9) la posta, i telegrafi, i telefoni e la radio;

10) la cittadinanza federale;

11) gli affari di emigrazione e di immigrazione; la posizione giuridica degli stranieri;

12) il piano economico generale dello Stato;

13) il bilancio federale, l'approvazione del bilancio generale dello Stato e del conto consuntivo, il controllo supremo dell'esecuzione del bilancio generale dello Stato;

14) il sistema monetario e creditizio, la stipulazione di prestiti federali, il movimento di divise e valute, le assicurazioni, le dogane, i monopoli statali;

15) i brevetti, i marchi, i modelli, le misure, i pesi ed i metalli preziosi;

16) l'assistenza agli invalidi di guerra;

17) l'amnistia e la grazia nei casi di trasgressione alle leggi federali;

18) le imprese finanziarie, industriali, minerarie, edilizie, commerciali, forestali e agrarie di carattere statale generale;

19) le strade, i fiumi, i canali, i porti marittimi e fluviali di carattere statale generale;

20) la legislazione sulla ripartizione delle entrate nel bilancio federale, nei bilanci delle Repubbliche e nei bilanci delle unità territoriali autonome ed amministrative;

21) la legislazione sulla organizzazione dei tribunali, i principi di diritto privato, le leggi penali, la legislazione sulla procedura civile, esecutiva, extragiudiziale, penale e amministrativa generale e sullo stato personale dei cittadini;

22) la legislazione fondamentale sul lavoro, sulle aziende (*radnje*) e sulle assicurazioni sociali;

23) l'elaborazione dei principi generali sulla legislazione e sull'amministrazione delle Repubbliche nel campo dell'assistenza sociale, dell'edilizia, dei contributi e dei prestiti pubblici, dell'igiene, dello sfruttamento delle miniere, delle foreste e delle forze d'acqua, degli affari economici, della politica dei prezzi, dell'istruzione e dell'organizzazione del potere statale. Le Repubbliche queste possono, in questi affari, prescrivere norme proprie in attesa che ne siano elaborati dalla FNRJ i principi generali.

All'infuori di questi affari le NR esercitano il loro potere in maniera indipendente.

Art. 45. — Le leggi federali sono valide su tutto il territorio della FNRJ.

Nel caso di divergenza tra le leggi federali e le leggi delle Repubbliche, si applicano le leggi federali.

Il territorio della FNRJ consta dei territori delle sue Repubbliche e forma un'unica circoscrizione statale ed economica.

Art. 46. — Il movimento delle merci tra le Repubbliche è libero e non può essere limitato dalle leggi delle Repubbliche.

Art. 47. — Gli atti e i documenti degli organi statali di una Repubblica hanno lo stesso valore in ogni Repubblica.

Art. 48. — Per i cittadini della FNRJ viene fissata un'unica cittadinanza federale. Ogni cittadino di una NR è nello stesso tempo cittadino della FNRJ.

Ogni cittadino di una Repubblica gode in tutte le Repubbliche i medesimi diritti dei cittadini delle stesse.

CAPITOLO VII.

ORGANI SUPREMI FEDERALI DEL POTERE STATALE

a) *La Skupcina popolare della FNRJ.*

Art. 49. — La Skupcina popolare della FNRJ è l'organo supremo della FNRJ.

Art. 50. — La Skupcina popolare è la rappresentante della sovranità popolare e statale ed esercita tutti quei diritti che spettano alla FNRJ in quanto non sono attribuiti dalla Costituzione alla competenza della Presidenza della Skupcina popolare della FNRJ oppure del Governo federale.

Art. 51. — Il potere legislativo sugli affari di competenza della FNRJ è esercitato esclusivamente dalla Skupcina popolare della FNRJ.

Art. 52. — La Skupcina popolare della FNRJ è composta di due Camere: il Consiglio (vece) Federale ed il Consiglio delle Nazionalità.

Art. 53. — Il Consiglio Federale viene eletto da tutti i cittadini della FNRJ. Per ogni 50.000 abitanti viene eletto un deputato.

Art. 54. — Il Consiglio delle Nazionalità viene eletto dalle Repubbliche, dalle Provincie autonome e dalle Regioni autonome. I cittadini di ogni Repubblica eleggono trenta deputati, le Provincie Autonome venti e le Regioni Autonome quindici.

Art. 55. — Nessuno può essere nello stesso tempo deputato di ambedue le Camere.

Art. 56. — La Skupcina popolare della FNRJ viene eletta per la durata di quattro anni.

Art. 57. — Ambedue le Camere della Skupcina popolare della FNRJ hanno gli stessi diritti.

Art. 58. — Le Camere della Skupcina popolare della FNRJ tengono di regola le loro sedute separatamente.

Le sessioni del Consiglio Federale e del Consiglio delle Nazionalità sono aperte e chiuse contemporaneamente.

Art. 59. — Il Consiglio Federale elegge un presidente, tre vice-presidenti e due segretari.

Il Consiglio delle Nazionalità elegge un presidente, tre vice-presidenti e due segretari.

I presidenti dirigono le sedute delle Camere e l'attività delle stesse in base al regolamento interno.

Art. 60. — Le riunioni della Skupcina popolare della FNRJ sono ordinarie e straordinarie, e vengono indette per ordine del Praesidium della Skupcina popolare.

Le sessioni ordinarie vengono convocate due volte all'anno e precisamente il 15 aprile e il 15 ottobre. Se la Skupcina popolare non viene convocata a queste date, essa può convocarsi da sola e per ordine del Praesidium.

Le sessioni straordinarie vengono convocate quando il Praesidium della Skupcina popolare della FNRJ lo ritenga necessario, quando lo richieda una delle Repubbliche per il tramite del suo organo supremo del potere statale, oppure quando lo richieda un terzo dei deputati di una delle Camere.

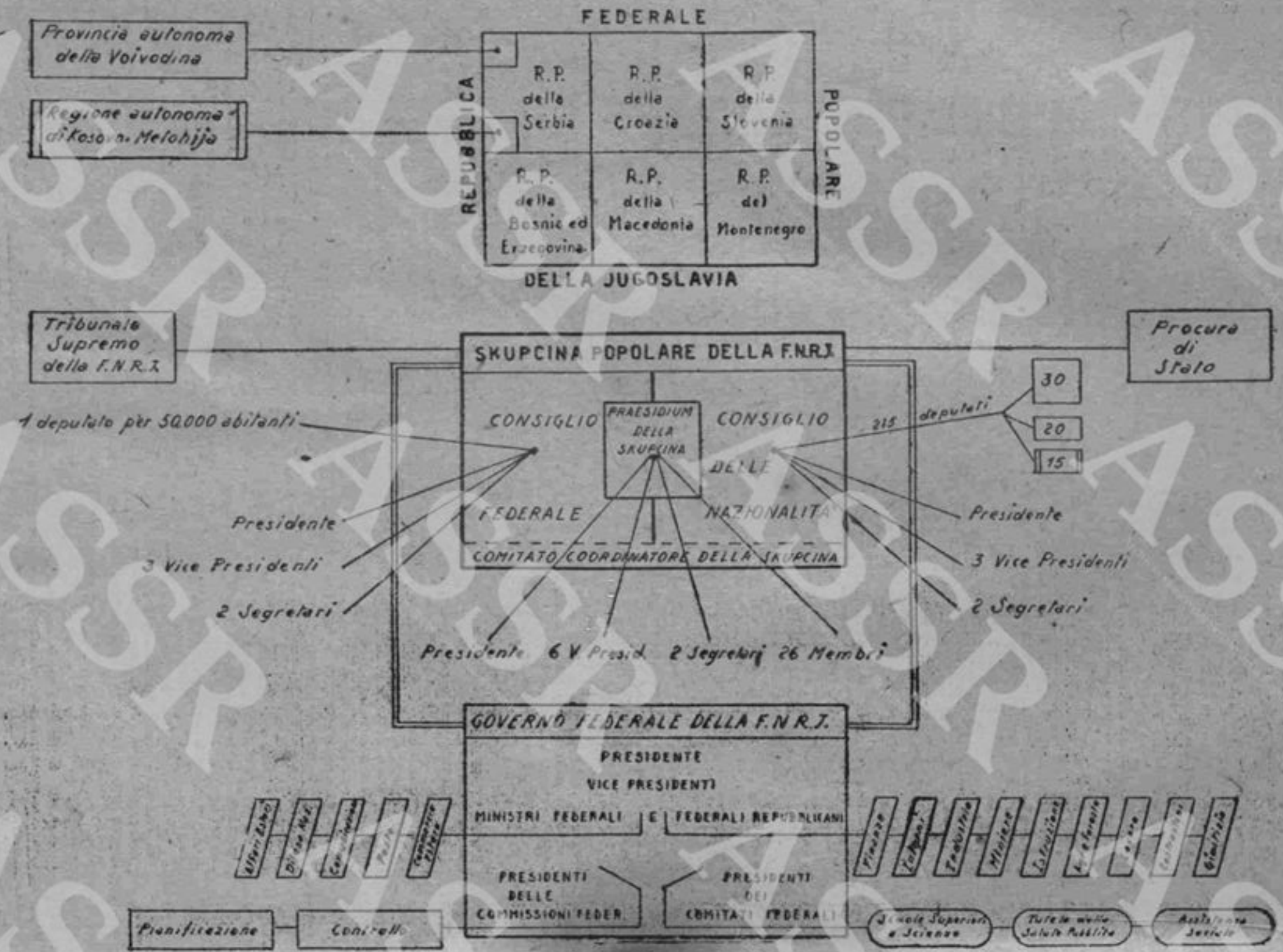
Art. 61. — Le due Camere della Skupcina popolare della FNRJ siedono in sedute comuni soltanto quando ciò sia espressamente stabilito dalla presente Costituzione, oppure quando ambedue le Camere lo decidano.

Alle sedute comuni della Skupcina popolare della FNRJ presiedono alternativamente i Presidenti delle Camere.

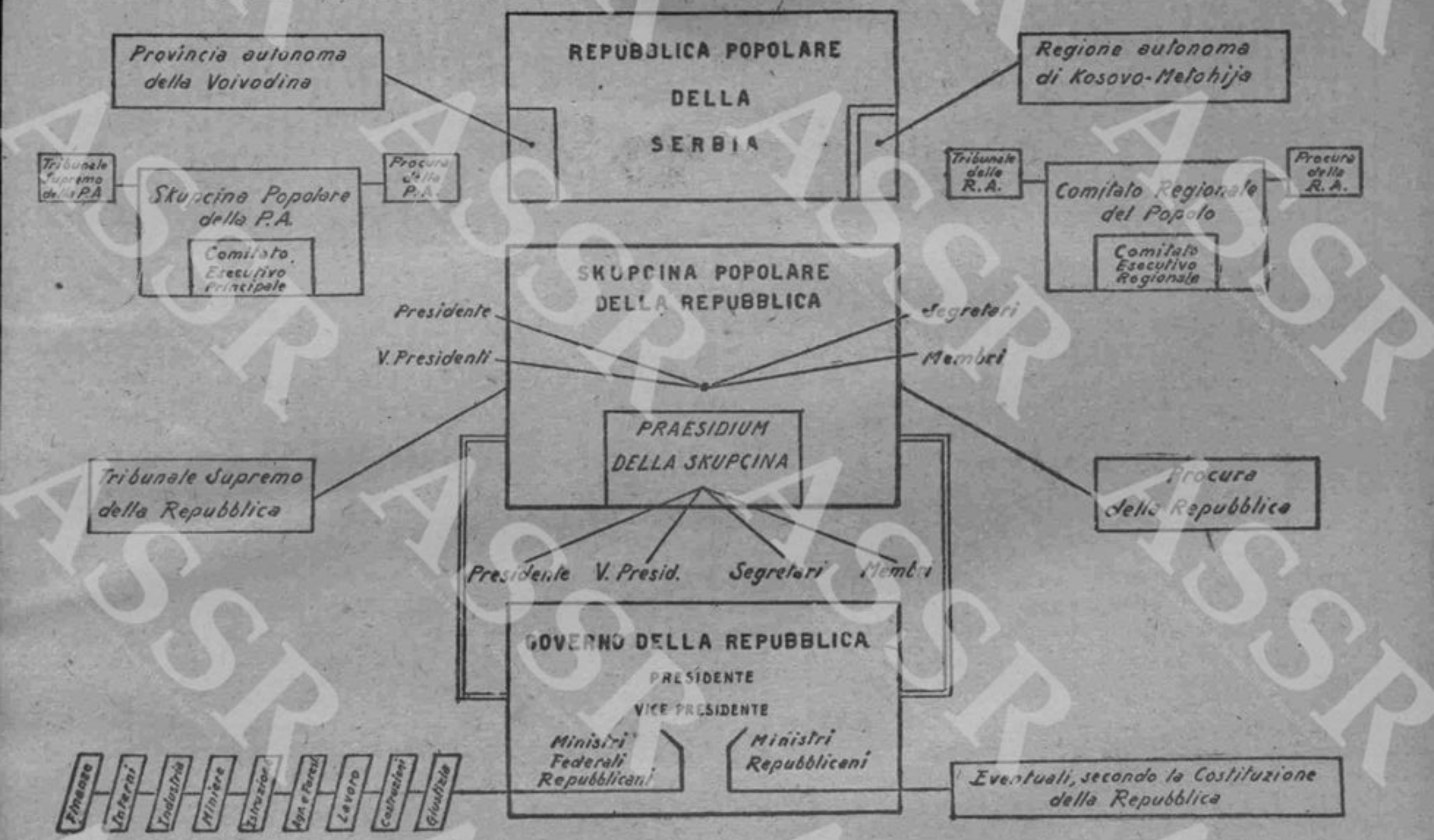
Art. 62. — Ognuna delle Camere delibera il proprio regolamento interno e la Skupcina popolare della FNRJ fissa il regolamento interno per le sedute comuni.

Art. 63. — I progetti di legge possono

L' ORGANIZZAZIONE STATALE DELLA REPUBBLICA FEDERALE POPOLARE DELLA JUGOSLAVIA



L'ORGANIZZAZIONE STATALE DI UNA REPUBBLICA POPOLARE DELLA FNRJ



essere presentati all'una o all'altra Camera della Skupcina popolare della FNRJ.

Nessun progetto di legge può diventare legge, se non è stato approvato a maggioranza di voti da ambedue le Camere in una seduta in cui sia presente la maggioranza dei deputati di ognuna delle Camere.

Art. 64. — Ognuna delle Camere della Skupcina popolare della FNRJ ha il diritto di proporre modificazioni e aggiunte al progetto di legge che sia stato già approvato in una delle Camere. Il progetto così modificato ritorna per l'approvazione della Camera dalla quale proviene.

Se manca l'approvazione, la questione viene sottoposta al Comitato coordinatore della Skupcina popolare della FNRJ, di cui fa parte un numero uguale di membri di ciascuna delle due Camere.

Nel caso che nel Comitato coordinatore non si raggiunga l'accordo, oppure nel caso che una delle due Camere respinga la deliberazione proposta dal Comitato coordinatore, le Camere delibereranno di nuovo su tutta la questione, nell'ordine secondo il quale il progetto primitivo era stato discusso.

Se anche questa volta non si ottiene l'accordo, la Skupcina popolare della FNRJ verrà disciolta.

Nel decreto di scioglimento sono indette contemporaneamente le nuove elezioni.

Art. 65. — Le leggi approvate dalla Skupcina popolare della FNRJ vengono pubblicate nelle lingue di tutte le NR.

Art. 66 — La legge entra in vigore otto giorni dopo la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, a meno che la legge stessa disponga diversamente.

Art. 67. — Il Consiglio Federale e il Consiglio delle Nazionalità eleggono speciali comitati, ai quali affidano determinati lavori.

Ogni Camera elegge nella sua prima seduta il Comitato di verifica che esamina i poteri dei deputati.

Ogni Camera, su proposta del Comitato di verifica, conferma o annulla i poteri dei deputati.

Art. 68. — La Skupcina popolare della FNRJ e ognuna delle sue Camere deve eseguire delle inchieste su problemi di carattere generale per mezzo dei suoi Comitati d'inchiesta.

Tutti gli organi dello Stato sono obbligati ad adempiere alle richieste del Comitato d'inchiesta per l'accertamento di fatti e la raccolta di prove.

Art. 69. — I deputati della Skupcina popolare della FNRJ godono dei diritti di immunità.

I deputati non possono essere arrestati nè può essere promosso contro di loro processo giudiziario senza l'approvazione della Camera alla quale appartengono, oppure del Presidium della Skupcina popolare della FNRJ.

Art. 70. — In caso di guerra o di simili eventi straordinari la Skupcina popolare della FNRJ può, finchè tale stato di cose perdura, prolungare il periodo della legislatura anche dopo trascorso il periodo per il quale è stata eletta.

La Skupcina popolare della FNRJ può decidere il proprio scioglimento anche prima che sia trascorso il periodo per il quale è stata eletta.

Art. 71. — Le elezioni per la nuova Skupcina popolare della FNRJ debbono essere indette prima che sia trascorso l'ultimo giorno del periodo per il quale è stata eletta la Skupcina precedente.

Dal giorno dello scioglimento della Skupcina popolare della FNRJ fino al giorno delle elezioni della nuova Skupcina popolare della FNRJ non debbono trascorrere più di tre nè meno di due mesi.

Art. 72. — La Skupcina popolare della FNRJ delibera le modifiche e le aggiunte alla Costituzione.

La proposta per le modifiche e le aggiunte alla Costituzione debbono essere presentate: dal Praesidium della Skupcina popolare della FNRJ, o dal Governo federale, o da un terzo dei deputati di una delle due Camere.

La proposta per procedere alla modifica o all'aggiunta alla Costituzione deve essere approvata in ognuna delle Camere a maggioranza di voti.

La proposta per la modifica o l'aggiunta alla Costituzione è approvata quando sia votata dalla maggioranza assoluta del numero complessivo dei deputati di ognuna delle Camere.

b) *Il Praesidium della Skupcina popolare della FNRJ.*

Art. 73. — La Skupcina popolare della FNRJ elegge il Praesidium della Skupcina popolare della FNRJ in seduta comune delle due Camere.

Il Praesidium della Skupcina popolare della FNRJ consta del presidente, di sei vice-presidenti, di due segretari e di ventisei membri.

Art. 74. — Il Praesidium della Skupcina popolare della FNRJ:

1) convoca le sessioni della Skupcina popolare della FNRJ;

2) scioglie la Skupcina popolare della FNRJ in caso di mancato accordo delle Camere su una proposta di legge;

3) indice le elezioni per la Skupcina popolare della FNRJ;

4) dà interpretazioni autentiche sulla concordanza delle leggi con la Costituzione della FNRJ, salvo tuttavia la successiva conferma della Skupcina popolare della FNRJ;

5) dà interpretazioni autentiche delle leggi federali; emana decreti (*ukaz*);

6) promulga le leggi approvate;

7) esercita il diritto di grazia conformemente alle prescrizioni della legge;

8) conferisce decorazioni e cariche onorifiche della FNRJ, su proposta del Presidente del Governo federale e del Ministro della difesa nazionale;

9) ratifica i trattati internazionali;

10) invia e richiama ambasciatori, ministri straordinari e ministri plenipotenziari negli Stati esteri su proposta del Governo federale;

11) accetta le lettere credenziali e di richiamo dei rappresentanti diplomatici degli Stati esteri;

12) proclama la mobilitazione generale e lo stato di guerra nell'intervallo tra due sessioni della Skupcina popolare della FNRJ e precisamente nel caso di un'aggressione armata alla FNRJ;

13) designa i ministri supplenti, su proposta del Presidente del Governo federale;

14) istituisce, su proposta del Presidente del Governo federale, dei comitati nell'ambito del Governo e ne nomina i dirigenti;

15) stabilisce, su proposta del Governo federalwe, quali imprese di carattere statale generale siano da sottoporre all'amministrazione diretta dei ministeri e, rispettivamente, dei comitati del Governo federale;

17) indice il referendum popolare su questioni di competenza della FNRJ, in base a decisione della Skupcina popolare della FNRJ, oppure su proposta del Governo federale.

I decreti del Praesidium della Skupcina popolare della FNRJ sono firmati dal Presidente e dal Segretario.

Art. 75. — Il Praesidium della Skupcina popolare della FNRJ è responsabile del suo operato di fronte alla Skupcina popolare della FNRJ. La Skupcina popolare può revocare il Praesidium e eleggerne uno nuovo, come pure può esonerare dalle loro funzioni singoli membri della stessa ed eleggerne nuovi anche prima che sia scaduto il periodo per il quale sono stati eletti.

Art. 76. — Nel caso di scioglimento della Skupcina popolare della FNRJ il Praesidium esercita le sue funzioni fino all'elezione del nuovo Praesidium della Skupcina popolare della FNRJ.

Il Praesidium convoca la neo-eletta Skupcina popolare e precisamente non oltre un mese dopo le elezioni.

CAPITOLO VIII.

ORGANI DELL'AMMINISTRAZIONE FEDERALE DELLO STATO.

Art. 77. — L'organo supremo esecutivo e amministrativo del potere statale della FNRJ è il Governo federale.

Il Governo federale viene nominato e dimesso dalla Skupcina popolare della FNRJ in una seduta comune delle due Camere.

Il Governo federale risponde e rende conto del proprio operato di fronte alla Skupcina popolare della FNRJ. Nell'intervallo tra due sessioni della Skupcina popolare della FNRJ il Governo federale è responsabile e rende conto del suo operato innanzi al Praesidium della Skupcina popolare della FNRJ.

Art. 78. — Il Governo federale agisce in base alla Costituzione e alle leggi federali.

Il Governo federale emana decreti per l'applicazione delle leggi e decreti in base ad una speciale autorizzazione conferita dalla legge, nonchè istruzioni vincolanti sull'esecuzione delle leggi federali. Cura l'esecuzione esatta delle leggi federali.

Decreti, istruzioni e decisioni del Governo federale sono firmate dal Presidente del Governo e dal ministro competente.

Art. 79. — I decreti e le istruzioni del Governo federale sono obbligatori in tutto il territorio della FNRJ.

Art. 80. — Il Governo federale dà le direttive e coordina l'opera dei ministri federali, delle commissioni, dei comitati e degli altri uffici competenti e delle istituzioni che si trovano sotto il suo diretto controllo e la sua direzione.

Il Governo federale cura l'esecuzione e la realizzazione del piano e del bilancio economico generale; regola il sistema creditizio e monetario, prende tutte le misure necessarie per la garanzia e la difesa dell'ordine costituzionale e dei diritti dei cittadini; dirige l'organizzazione generale dell'Esercito jugoslavo; regola il mantenimento dei rapporti con gli Stati esteri; cura l'esecuzione dei trattati e degli obblighi internazionali; decide sulle proposte di leggi del Governo e dei singoli ministri che vengono presentate alla Skupcina popolare della FNRJ; determina l'ordinamento interno dei ministeri e delle istituzioni subordinate; costituisce commissioni ed istituzioni allo scopo di promuovere misure economiche, difensive e culturali.

Art. 81. — Compongono il Governo federale: il Presidente, i Vice-Presidenti, i Ministri, il Presidente della Commissione Federale di Pianificazione, il Presidente della Commissione Federale di Controllo, il Presidente del Comitato per le Scuole Superiori e le Scienze, il Presidente del Comitato per la Tutela della Salute Pubblica, il Presidente del Comitato per l'Assistenza Sociale.

I membri del Governo federale prima di entrare in funzione prestano giuramento dinanzi alla Presidenza della Skupcina popolare della FNRJ.

Art. 82. — Il Presidente del Governo federale rappresenta il Governo, presiede le sedute e dirige i lavori del Governo.

Art. 83. — I membri del Governo federale stanno a capo di determinate branche dell'amministrazione statale.

Il Governo federale può avere anche ministri senza portafoglio.

Art. 84. — I membri del Governo federale, nell'adempimento delle loro funzioni ufficiali, sono penalmente responsabili delle violazioni della Costituzione e delle leggi.

Essi rispondono per i danni arrecati allo Stato con azioni illegali.

Norme più particolareggiate sulla responsabilità dei membri del Governo federale sono stabilite con legge federale.

Art. 85. — I ministri, le commissioni ed i comitati del Governo federale emanano regolamenti, ordinanze ed istruzioni sulla base ed in applicazione di leggi, ordinanze ed istruzioni del Governo federale.

I ministri curano la regolare esecuzione delle leggi federali, dei decreti e delle istruzioni del Governo federale e sono responsabili per la loro applicazione nell'ambito dell'amministrazione statale che dirigono.

Soltanto con una legge federale possono essere istituiti nuovi ministeri, commissioni e comitati, e aboliti quelli esistenti.

Art. 86. — I ministeri sono la più alta autorità federale in un determinato ramo dell'amministrazione statale federale.

Art. 87. — I ministeri del Governo federale sono federali o federali-repubblicani.

Sono ministeri federali: il Ministero degli Affari Esteri, il Ministero della Difesa Nazionale, il Ministero delle Comunicazioni, il Ministero delle Poste, il Ministero del Commercio Estero.

Sono ministeri federali-repubblicani: il Ministero delle Finanze, il Ministero degli Interni, il Ministero dell'Industria, il Ministero delle Miniere, il Ministero dell'Istruzione, il Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste, il Ministero del Lavoro, il Ministero delle Costruzioni, il Ministero della Giustizia.

Art. 88. — I ministeri federali dirigono di regola direttamente per mezzo dei propri organi un determinato ramo dell'amministrazione statale su tutto il territorio della FNRJ.

Per l'esecuzione degli affari di propria competenza, i ministeri federali possono istituire propri rappresentanti presso i Governi delle Repubbliche e costituire reparti e sezioni presso i Comitati del Popolo.

I ministeri federali-repubblicani esercitano le loro funzioni in una determinata branca dell'amministrazione statale indirettamente per il tramite dei ministeri corrispondenti nelle Repubbliche Popolari; direttamente possono amministrare soltanto determinati affari, imprese e istituzioni di carattere generale.

Art. 89. — Il Governo federale può, con proprio decreto, trasferire determinati affari di sua competenza nel campo dell'economia e della difesa nazionale a ristretti Consigli di Ministri.

Con il decreto di istituzione del Consiglio dei Ministri verrà determinata la composizione e la competenza dei Consigli suddetti.

CAPITOLO IX.

GLI ORGANI SUPREMI DEL POTERE STATALE DELLE REPUBBLICHE POPOLARI

Art. 90 — L'organo supremo del potere statale delle NR è la Skupcina popolare della Repubblica.

La Skupcina popolare della Repubblica viene eletta dai cittadini della Repubblica per un periodo di quattro anni secondo le disposizioni della Costituente e delle leggi della Repubblica.

Art. 91. — La Skupcina popolare della Repubblica esercita i diritti sovrani della Repubblica in base alla Costituzione della Repubblica, conformemente alla Costituzione della FNRJ.

Art. 92. — Il potere legislativo nella Repubblica viene esercitato esclusivamente dalla Skupcina popolare della Repubblica. Essa tratta tutti gli affari di competenza della Repubblica in quanto dalla Costituzione della Repubblica non siano trasferiti alla competenza del Praesidium della Skupcina popolare della Repubblica o del Governo della Repubblica.

Art. 93. — La Skupcina popolare della Repubblica elegge, per la direzione delle sedute, il Presidente, i vice-presidenti ed i segretari.

Art. 94. — La Skupcina popolare elegge il Praesidium della Skupcina popolare della Repubblica, che è composto di un Presidente, di uno o più vice-presidenti, di segretari e di membri il cui numero viene fissato dalla Costituzione della Repubblica.

Art. 95. — La Skupcina popolare della Repubblica nomina il Governo della Repubblica.

CAPITOLO X.

GLI ORGANI DELL'AMMINISTRAZIONE STATALE DELLE REPUBBLICHE POPOLARI

Art. 96. — L'organo supremo esecutivo e amministrativo del potere statale della NR è il Governo della Repubblica.

Il Governo della Repubblica è responsabile di fronte alla Skupcina popolare della Repubblica alla quale rende conto del suo operato. Nell'intervallo fra due sessioni della Skupcina popolare, il Governo della Repubblica risponde e rende conto del suo operato al Praesidium della Skupcina popolare della Repubblica.

Art. 97. — Il Governo della Repubblica sottosta alla Costituzione della FNRJ, alla Costituzione della Repubblica, alle leggi federali e alle leggi della Repubblica.

Esso emana decreti e istruzioni vincolanti in applicazione di leggi federali e di leggi della Repubblica, di decreti e di istruzioni vincolanti del Governo federale, oppure in base ad autorizzazione esplicita prevista dalla legge. Cura l'esecuzione esatta delle leggi federali e delle leggi della Repubblica.

Art. 98. — I ministri della Repubblica hanno il potere di emanare regolamenti, ordinanze, istruzioni sia in base a leggi federali e della Repubblica, sia in base a decreti ed a istruzioni del Governo federale e della Repubblica, sia per l'esecuzione delle stesse.

I ministri della Repubblica curano l'esecuzione regolare delle leggi federali e della Repubblica, come pure dei decreti e delle istruzioni del Governo federale e del Governo della Repubblica.

Art. 99. — I ministri della Repubblica sono federali-repubblicani o repubblicani.

Art. 100. — I ministeri federali-repubblicani delle Repubbliche Popolari adempiono, oltrechè alle funzioni di propria competenza, anche alle funzioni dei ministeri federali-repubblicani del Governo federale in base ai loro regolamenti, decreti ed istruzioni.

Art. 101. — I ministri della Repubblica vengono istituiti dalla Costituzione della Repubblica in accordo con la Costituzione della FNRJ.

Con legge della Repubblica possono essere istituiti nuovi ministeri e aboliti quelli già esistenti, in accordo con la Costituzione della FNRJ, con la Costituzione della Repubblica e con le leggi federali.

CAPITOLO XI.

GLI ORGANI DEL POTERE STATALE DELLE PROVINCIE E DELLE REGIONI AUTONOME.

Art. 102. — I diritti e la sfera d'autonomia delle Provincie Autonome e delle Regioni Autonome vengono stabiliti dalla Costituzione della Repubblica.

Art. 103. — Lo Statuto della Provincia Autonoma e, rispettivamente, della Regione Autonoma, viene elaborato, conforme alla Costituzione della FNRJ e alla Costituzione della Repubblica, dall'organo supremo del potere statale della Provincia Autonoma o della Regione Autonoma, e confermato dalla Skupcina Popolare della Repubblica.

Art. 104. — L'organo supremo del potere statale della Provincia Autonoma è la Skupcina Popolare della Provincia Autonoma, che viene eletta dai cittadini della Provincia Autonoma per un periodo di quattro anni e che si riunisce secondo le disposizioni della Costituzione della Repubblica.

La Skupcina Popolare della Provincia Autonoma elegge quale suo organo esecutivo ed amministrativo il Comitato Esecutivo Principale della Provincia Autonoma.

L'organo supremo del potere statale nella Regione Autonoma è il Comitato Regionale del Popolo, che viene eletto dai cittadini della Regione Autonoma per un periodo di tre anni e che tiene le sue sedute secondo le disposizioni della Costituzione della Repubblica.

Il Comitato Regionale del Popolo elegge quale suo organo esecutivo il Comitato Esecutivo Regionale.

CAPITOLO XII.

GLI ORGANI DEL POTERE STATALE DELLE UNITA' AMMINISTRATIVE TERRITORIALI

Art. 105. — Gli organi del potere statale nelle località (villaggi e città minori), nelle città, nei circondari, nei distretti e nelle regioni sono i Comitati del Popolo.

I Comitati del Popolo dei villaggi e delle piccole città vengono eletti dai cittadini per il periodo di due anni, mentre i Comitati del Popolo dei circondari, delle città, dei distretti e delle regioni vengono eletti dai cittadini per la durata di tre anni.

I Comitati del Popolo dei circondari, delle città, dei rioni delle città, dei distretti e delle regioni tengono le loro Skupcine regolari secondo le prescizioni delle NR.

Art. 106. — I Comitati del Popolo dirigono i lavori degli organi amministrativi sottoposti e le attività economiche e culturali nella propria circoscrizione, garantiscono la difesa dell'ordine pubblico e la tutela delle leggi e dei diritti dei cittadini, approvano il bilancio locale.

I Comitati del Popolo emanano, nell'ambito della propria competenza, ordinanze generali sulla base delle Costituzioni, delle leggi e delle norme generali degli organi superiori del potere statale.

Art. 107. — Nell'adempimento dei compiti generali e locali, i Comitati del Popolo debbono appoggiarsi sull'iniziativa, su un'ampia partecipazione delle masse popolari e sulle organizzazioni del Popolo lavoratore.

Art. 108. — Gli organi esecutivi ed amministrativi dei Comitati del Popolo sono, salvo nei piccoli villaggi, i Comitati Esecutivi eletti dalla Skupcina del Comitato del Popolo. Il Comitato esecutivo è formato dal presidente, dal vice-presidente, dal segretario e dai membri.

Art. 109. — Nei piccoli villaggi l'organo esecutivo del Comitato del Popolo è formato dal presidente e dal segretario.

Art. 110. Il Comitato del Popolo locale convoca, nel termine previsto dalla legge, il corpo elettorale locale, al quale rende conto del suo operato. I diritti e i doveri del corpo elettorale locale sono fissati dalla legge.

Art. 111. — Gli organi esecutivi ed amministrativi dei Comitati del Popolo sono subordinati tanto al proprio Comitato del Popolo quanto agli organi esecutivi ed amministrativi degli organi superiori del potere statale.

Art. 112. — Per la direzione dei singoli rami dell'amministrazione, il Comitato del Popolo può avere dei reparti e, rispettivamente, delle sezioni, che stanno sotto la direzione del Comitato Esecutivo. I reparti e le sezioni sono subordinati nelle loro mansioni al Comitato Esecutivo e nello stesso tempo anche al corrispondente reparto del Comitato del Popolo superiore e al competente Ministero della Repubblica.

CAPITOLO XIII.

TRIBUNALI E PROCURA DI STATO

a) *I Tribunali.*

Art. 113. — Gli organi della giustizia nella FNRJ sono: il Tribunale Supremo della FNRJ, i Tribunali Supremi delle Repubbliche e delle Provincie Autonome, i tribunali distrettuali e dei circondari e i Tribunali militari.

Speciali tribunali per determinati tipi di processi possono essere costituiti per legge.

I tribunali rendono giustizia in nome del Popolo.

Art. 114. — Nel rendere giustizia i tribunali sono indipendenti.

I tribunali di tutti i gradi sono separati dall'amministrazione. Le sentenze di un tribunale possono essere modificate soltanto dal tribunale competente superiore.

Art. 115. — I tribunali giudicano secondo la legge.

Art. 116. — Il dibattito dinanzi al tribunale si svolge di regola pubblicamente.

Art. 117. — Tutti i tribunali giudicano di regola in Consiglio.

I Consigli dei tribunali distrettuali e dei circondari constano, quando giudicano in prima istanza, di giudici stabili e di giurati che nella decisione hanno gli stessi diritti.

La sentenza con la quale viene pronunziata la pena della privazione della libertà con lavoro obbligatorio per più di dieci anni, oppure una pena più grave, può essere emanata in prima istanza solo dai tribunali distrettuali o dai tribunali superiori.

Art. 118. — I procedimenti giudiziari si svolgono nella lingua della Repubblica, della Provincia Autonoma o della Regione Autonoma dove si trovano i tribunali. I cittadini che non conoscono tale lingua possono servirsi della propria lingua materna. A questi cittadini verrà garantito il diritto di conoscere l'insieme degli atti e di seguire il lavoro del tribunale per il tramite di interpreti.

Art. 119. — Il Tribunale Supremo della FNRJ viene eletto con votazione segreta dalla Skupcina popolare della FNRJ in seduta comune di ambedue le Camere per un periodo di quattro anni.

Il Tribunale Supremo della Repubblica, e rispettivamente della Provincia Autonoma, viene eletto con votazione segreta dalla Skupcina popolare della Repubblica o dalla Skupcina popolare della Provincia Autonoma per un periodo di quattro anni.

Il Tribuale Supremo della Repubblica, e rispettivamente della Provincia Autonoma, viene eletto con votazione segreta dalla Skupcina popolare della Repubblica o dalla Skupcina popolare della Provincia Autonoma per un periodo di quattro anni.

I tribunali delle Regioni autonome, delle regioni e dei distretti vengono eletti con votazione segreta dalle Skupcine dei Comitati del popolo delle Regioni Autonome, delle regioni e dei distretti per la durata di tre anni.

I tribunali dei circondari vengono eletti dalla Skupcina del Comitato del Popolo del circondario per la durata di due anni. Le stesse persone non possono essere elette giudici più volte. Le modalità delle elezioni di tutti i tribunali verranno fissate da leggi.

Art. 120. — Il Tribunale Supremo della FNRJ è il più alto organo giudiziario della FNRJ in questione civili, penali e militari.

Il Tribunale Supremo della Repubblica è competente per la risoluzione di conflitti di competenza tra i tribunali delle Repubbliche, tra tribunali civili e militari, tra tribunali ed altre autorità che rientrino nella giurisdizione di due o più Repubbliche come pure tra i propri Consigli e i Tribunali Supremi delle singole Repubbliche.

Con legge federale verrà precisato in quali casi il Tribunale Supremo della FNRJ giudicherà in prima istanza e in quali casi in seconda istanza.

Art. 121. — I Tribunali Supremi delle Repubbliche e delle Provincie autonome giudicano sulla legittimità delle sentenze aventi forza esecutiva di tutti i tribunali della Repubblica, e rispettivamente dei tribunali della Provincia autonoma.

Soltanto il Procuratore può presentare ricorso contro le sentenze dei tribunali aventi forza esecutiva.

La sentenza sul ricorso contro le sentenze dei tribunali aventi forza esecutiva non agisce sulla cosa giudicata a

meno che la legge federale non disponga diversamente.

b) *Le Procure di Stato.*

Art. 122. — La Procura di Stato è un organo della Skupcina popolare della FNRJ per l'esecuzione del controllo sull'esatta osservanza delle leggi da parte dei ministri del Governo federale e degli altri organi amministrativi, ad essi subordinati, della Federazione e delle Repubbliche e da parte dei funzionari e di tutti i cittadini.

Art. 123. — Il Procuratore (pubblico accusatore) della FNRJ ed i suoi sostituti vengono nominati dalla Skupcina popolare della FNRJ. I Procuratori delle NR e delle Provincie autonome e i loro sostituti vengono nominati, su proposta delle Skupcine delle Repubbliche popolari e delle Provincie Autonome, dalla Skupcina popolare della FNRJ.

I procuratori di regione, di distretto e di circondario vengono nominati dal Procuratore della Repubblica, e rispettivamente della Provincia Autonoma, d'accordo con il Procuratore della FNRJ.

Art. 124. — Tutti i procuratori sono indipendenti da qualsiasi organo locale, e sono subordinati soltanto al Procuratore della FNRJ e dallo stesso ricevono ordini ed istruzioni.

Art. 125. — I procuratori hanno il diritto di sporgere querele e reclami e il diritto di intervento nel corso di procedimenti giudiziari e amministrativi, e altresì il diritto di sporgere reclamo in difesa della legalità contro le sentenze aventi forza esecutiva dei tribunali e degli organi amministrativi.

CAPITOLO XIV.

RAPPORTI TRA GLI ORGANI DEL POTERE STATALE E GLI ORGANI DELL'AMMINISTRAZIONE STATALE.

Art. 126. — Il Praesidium della Skupcina popolare della FNRJ può annullare o abrogare decreti, istruzioni e decisioni del Governo federale se non concordano con la Costituzione e con le leggi federali.

Il Governo federale può annullare o abrogare ordinanze, istruzioni e decisioni dei ministeri federali se non concordano con la Costituzione, con le leggi federali, con i decreti, istruzioni e decisioni del Governo federale.

Art. 127. — Il Praesidium della Skupcina popolare della Repubblica può annullare o abrogare le ordinanze, le istruzioni e le decisioni del Governo della Repubblica se non concordano con la Costituzione federale, con la Costituzione della Repubblica, con le leggi federali e le leggi della Repubblica.

Il Governo della Repubblica può annullare o abrogare i regolamenti, i decreti, le istruzioni e le decisioni dei ministri della Repubblica se non concordano con la Costituzione federale, con la Costituzione della Repubblica, con le leggi federali, con le leggi della Repubblica e con i decreti, istruzioni e decisioni del Governo della Repubblica.

Art. 128. — Negli affari di competenza federale, il Governo federale può sospendere tutti gli atti del Governo della Repubblica, e i ministri federali tutti gli atti dei ministri della Repubblica, se non concordano con la Costituzione federale, con le leggi federali e le leggi della Repubblica, con i decreti del Governo federale, con i regolamenti del Ministero federale e con i decreti del Governo della Repubblica.

Art. 129. — Il Praesidium della Skupcina popolare della Repubblica, e rispettivamente la Skupcina popolare della Provincia Autonoma e i Comitati del Popolo superiori possono annullare o abrogare tutti gli atti illegali e irregolari dei Comitati del Popolo inferiori.

Il Governo della Repubblica, i suoi singoli ministri, il Comitato Esecutivo Principale della Provincia Autonoma possono, nell'ambito della propria competenza, annullare o abrogare tutti gli atti illegali e irregolari dei Comitati Esecutivi. I Comitati Esecutivi dei Comitati del Popolo superiori hanno lo stesso diritto nei riguardi dei Comitati Esecutivi inferiori.

La Skupcina del Comitato del Popolo può annullare o abrogare tutti gli atti illegali e irregolari del proprio Comitato Esecutivo.

Il Comitato Esecutivo del Comitato del Popolo superiore, e rispettivamente il Comitato Esecutivo Principale della Provincia Autonoma e il Governo della Repubblica, possono sospendere l'esecuzione di tutti gli atti illegali e irregolari della Skupcina del Comitato del Popolo inferiore e proporre alla propria Skupcina di annullarli o abrogarli.

Art. 130. — Il Comitato del Popolo superiore, la Skupcina popolare della Provincia Autonoma, e, rispettivamente, il Praesidium della Skupcina popolare della Repubblica, possono sciogliere il Comitato del Popolo inferiore e indire le elezioni per un nuovo Comitato del Popolo. La Skupcina di un Comitato del Popolo superiore, la Skupcina popolare della Repubblica, possono sciogliere il Comitato Esecutivo del Comitato del Popolo inferiore e decretare l'elezione di un nuovo Comitato Esecutivo.

CAPITOLO XV.

L'ESERCITO JUGOSLAVO

Art. 131. — L'Esercito Jugoslavo è la Forza Armata della FNRJ. Suo compito è di assicurare e difendere l'indipendenza dello Stato e la libertà del popolo. Esso è il custode dell'inviolabilità dei confini statali e serve al mantenimento della pace e della sicurezza.

Art. 132. — Il comandante supremo dell'esercito jugoslavo viene nominato dalla Skupcina popolare della FNRJ. Il comandante supremo comanda tutte le Forze Armate della FNRJ.

CAPITOLO XVI.

DISPOSIZIONI TRANSITORIE E FINALI

Art. 133. — Tutte le persone di età inferiore ai 18 anni che siano state inscritte nelle liste elettorali per le elezioni dell'Assemblea Costituente conservano il diritto elettorale ottenuto.

LINCOLN A GETTYSBURG

Il 19 dicembre 1863 Abramo Lincoln pronunciò a Gettysburg, durante la consacrazione di una parte del campo di battaglia — battaglia che segnò la svolta nella guerra civile — alla memoria dei caduti, una breve allocuzione, che ha avuto una sorte ben diversa da quella che l'occasione e la mancanza di intenzione delle parole avrebbero consentito di prevedere. Quelle parole sono gli Stati Uniti e rappresentano ormai il divenute poi sacre ad ogni cittadino decredo politico del popolo americano: Eccole:

« Ottantasette anni or sono edificarono i nostri padri su questo continente una nazione nuova, concepita nella libertà e dedicata all'idea che tutti gli uomini sono stati creati uguali.

« Ora noi siamo impegnati in una grande guerra civile intesa a dimostrare se una nazione siffatta, o se una nazione ugualmente concepita e dedicata, possa a lungo sopravvivere. Noi ci incontriamo in un gran campo di battaglia di questa guerra, qui convenuti a dedicare una parte di questo campo quale luogo permanente di riposo a coloro che qui diedero la vita affinchè una nazione siffatta possa vivere. E' assolutamente giusto e degno che tale atto sia compiuto da noi.

« Ma noi, in senso più lato, non possiamo dedicare, non possiamo consacrare, non possiamo santificare questo suolo. I coraggiosi, e vivi e morti, che qui combatterono, lo hanno consacrato assai più altamente di quanto sia in nostro potere aggiungere o togliere. Il mondo si accorgerà appena, nè a lungo si ricorderà, di quanto oggi noi diciamo: mai tuttavia potrà dimenticare quanto qui essi fecero. A noi, che siamo vivi tocca piuttosto dedicarci al lavoro non ultimato che coloro, che qui combatterono, sì nobilmente e sì avanti inoltrarono.

« Sta piuttosto a noi di venire qui dedicati al gran compito che ancora ci resta innanzi: di derivare da questi morti onorati devozione accresciuta per la causa cui essi diedero la misura completa ed estrema della loro devozione; di decidere qui altamente che quei morti non siano invano morti, affinchè questa nazione, sotto la guida d'Iddio, conosca una seconda nascita di libertà; affinchè il governo del popolo, dal popolo, per il popolo non scompaia dalla terra ».

In una versione lievemente diversa, questo appello può leggersi in « Documenti della Libertà » — Dichiarazioni storiche dei principi degli Stati Uniti — la recente pubblicazione all'U.S.I.S.

Il volumetto — pp. 119 — contiene appunto, come è avvertito nel frontespizio, « una visione storica dei principi della libertà e della democrazia come sono stati espressi nei più importanti documenti degli Stati Uniti d'America e delle Nazioni Unite », dal Patto del Mayflower *(11 novembre 1620) allo* Statuto delle Nazioni Unite *(26 giugno 1945).*

LA COSTITUENTE FRANCESE

Nazionalizzazione del credito e delle banche

« Dopo aver corso il rischio di esser sommerso dalla marea degli emendamenti, il progetto del Governo ha potuto esser condotto in porto dalla fermezza del generale de Gaulle, dai lodevoli sforzi di conciliazione della commissione per le finanze e dalla disciplina dell'Assemblea. Non senza qualche avaria, tuttavia »: così Le Monde.

Quali siano queste avarie, qui non interessa indicare, tanto più che le linee essenziali del progetto sono state conservate.

Per la cronaca, ricorderemo che il progetto è stato approvato dalla Costituente francese con 517 voti favorevoli contro 35 contrari (27 astenuti), dopo una serrata discussione durata 12 ore, dalle 9,30 alle 21,30 di domenica 2 dicembre 1945. Relatore è stato il deputato Christian Pineau *(comunista); il progetto è stato presentato da* R. Pleven, *ministro per le finanze.*

Da un punto di vista tecnico, è stato rilevato che i supremi poteri di direzione della finanza francese sono concentrati nel Consiglio Nazionale del Credito, del quale la Banca di Francia è soltanto l'organo esecutivo; che le condizioni fatte agli azionisti sono modeste, specie per quanto riguarda l'interesse dei buoni del Tesoro sostitutivi delle azioni, che è del 2% (i titoli di Stato che vengono consegnati agli azionisti della Banca d'Inghilterra, anch'essa nazionalizzata — il testo integrale della legge relativa è stato pubblicato nel fascicolo 4 — fruttano l'interesse del 3%) e perchè il prezzo d'acquisto delle azioni è calcolato sul valore dei titoli stessi quando avevano già « scontato » la prevista nazionalizzazione (le azioni della Banca d'Inghilterra sono pagate 400 sterline, mentre il valore massimo raggiunto è stato di 393 sterline); che le quattro grandi banche nazionalizzate detengono esse sole l'80% del risparmio francese; che se il credito a breve termine non risentirà gran che del nuovo regime, non così può dirsi, almeno oggi, del credito a lungo termine.

D'altro canto, è stato pur rilevato, la disciplina del credito è reclamata dal supremo interesse materiale del Paese che deve ricostituire la sua economia devastata dalla guerra; ed è del tutto consono al nuovo clima sociale e politico creato dalla sopraffazione tedesca e dalla resistenza.

Il Ministro delle Finanze ha nominato il giorno successivo alla approvazione della legge i commissari alle quattro grandi banche nazionalizzate.

Aggiungiamo che nel quadro del riassetto finanziario della Francia sono da ricondurre: la svalutazione del franco (119,1 frs. per 1 dollaro e 480 frs. per 1 sterlina) approvata dalla Assemblea Nazionale il 27 dicembre con 506 voti contro 44; l'adesione della Francia agli accordi monetari di Bretton Woods; la conclusione di un prestito di 500 milioni di dollari con gli U. S. A.

TITOLO I

Nazionalizzazione della Banca di Francia

Art. 1. — A datare dal 1° gennaio 1946 la Banca di Francia sarà nazionalizzata.

Essa continua ad assicurare — in esclusività — l'emissione dei biglietti di banca in tutto il territorio metropolitano.

Le azioni della Banca sono trasferite allo Stato, che le detiene in proprietà. I Consiglieri e i Sindaci designati dagli azionisti cesseranno dalle loro funzioni il 31 dicembre 1945.

Art. 2. — Gli azionisti riceveranno delle obbligazioni nominative negoziabili emesse dalla Banca, il cui valore di rimborso è fissato in base al valore di liquidazione dell'azione quale sarà determinato da una commissione composta dal presidente della sezione delle finanze del Consiglio di Stato, presidente, da un primo consigliere della Corte dei Conti e da un rappresentante degli azionisti, « tutti » designati dal ministro delle finanze. L'ammontare stabilito non potrà, comunque, superare il corso medio del periodo corrente dal 1° settembre 1944 al 31 agosto 1945, nè potrà superare il prezzo d'acquisto per le azioni negoziate in Borsa tra il 1° settembre 1944 e la data nella quale sarà stato fissato il valore di liquidazione.

Le caratteristiche delle obbligazioni e le condizioni d'ammortamento, in cinquant'anni al massimo, saranno fissate con decreto del ministro delle finanze, senza, tuttavia, che il tasso d'interesse riconosciuto possa superare il 2%, e restando fermo che gli interessi per il 1945 ed il 1946 non potranno essere superiori al dividendo del 1944.

Il servizio degli interessi è assicurato dalla Banca con la garanzia del Tesoro. L'ammortamento è a carico del Tesoro.

Le obbligazioni emesse in sostituzione di azioni alle quali era stato conferito il carattere di azioni immobiliari, avranno di pieno diritto questo carattere alle stesse condizioni.

In tutti i casi nei quali norme legislative o regolamentari autorizzino l'impiego o il reimpiego di fondi in azioni della Banca di Francia, questo impiego o reimpiego potrà essere effettuato nelle obbligazioni istituite dal presente articolo.

Il ricavo delle eventuali negoziazioni di più di 20 azioni sarà obbligatoriamente versato in un conto bloccato aperto al nome del venditore presso la Banca di Francia. Le condizioni e la durata di detto conto bloccato saranno fissate con decreto del ministro delle finanze su parere del Consiglio Nazionale del Credito.

Art. 3. — La composizione del Consiglio Generale, gli Statuti della Banca di Francia e il regime delle imposte e tributi applicabili, devono essere modificati e completati con legge (da emanarsi) prima del 28 febbraio 1946.

La Banca continua a essere retta dalle disposizioni della legislazione commerciale nei limiti nei quali non vi è derogato da leggi e statuti propri.

TITOLO II

Nazionalizzazione degli organismi di credito

Art. 4. — Sono istituite tre categorie di banche: banche di deposito, banche d'affari, banche di credito a lungo e medio termine.

Tutte le banche dovranno inquadrarsi in una delle dette categorie mediante dichiarazione da farsi alla commissione di controllo delle banche entro tre mesi dalla promulgazione della presente legge. Esse hanno un anno di tempo per conformarsi al regime proprio della loro categoria, salvo deroghe o proroghe accordate dalla commissione di controllo delle banche.

Tutte le banche sono soggette al controllo previsto dagli articoli da 11 a 15 della presente legge.

Art. 5. — Banche di deposito sono quelle che ricevono dal pubblico depositi a vista o a due anni al massimo. Esse non possono mantenere, in aziende diverse dalle banche, dagli istituti finanziari o dalle società immobiliari necessarie allo svolgimento della propria attività, partecipazioni superiori al 10% del capitale delle imprese anzidette. E' fatto loro divieto di impiegare in partecipazioni ed in investimenti immobiliari i depositi che esse ricevono dal pubblico senza autorizzazione del Comitato dei Depositi del Consiglio Nazionale del Credito.

Banche d'affari sono quelle la cui attività principale consiste nell'assunzione di partecipazioni e nella gestione di partecipazioni in aziende e che non ricevono depositi a vista o a termine eguale o inferiore a un anno se non dal proprio personale, dai loro soci nel nome o accomandatari o da imprese delle quali esse possiegano effettivamente il 15% del capitale sociale o di cui abbiano promosso la creazione con una partecipazione pari al 15% del capitale iniziale.

Costituiscono la categoria delle banche di credito a lungo e medio termine gli istituti aventi tale scopo, posti sotto controllo dello Stato, che esercitano la loro attività in base a statuti emanati con legge. Il presidente, il direttore generale o governatore di tali Banche è nominato dallo Stato. Le banche specializzate nel credito a lungo e a medio termine che non corrispondono ai detti requisiti sono considerate banche d'affari.

Art. 6. — Sono nazionalizzate alle condizioni fissate dagli articoli da 7 a 10 della presente legge: il *Crédit Lyonnais*, la *Société Générale pour favoriser le développement du commerce et l'industrie en France*, il *Comptoir National d'Escompte de Paris*, la *Banque Nationale pour le Commerce et l'Industrie.*

TITOLO III

Nazionalizzazione delle grandi banche di deposito

Art. 7. — A datare dal 1° gennaio 1946 le aziende bancarie previste all'art. 6 della presente legge sono trasferite in assoluta proprietà, con l'intero loro patrimonio allo Stato, che si libererà nei confronti degli azionisti alle condizioni fissate dal seguente art. 8.

Dalla stessa data, cesseranno i poteri dei consigli di amministrazione ed entreranno in funzione i nuovi amministratori, designati in conformità all'art. 9 della presente legge.

Per il periodo compreso tra la data di promulgazione della presente legge e il 1° gennaio 1946, il ministro delle finanze designa presso ciascuna delle banche nazionalizzate un commissario del governo che assisterà a tutte le sedute del consiglio d'amministrazione e dei comitati costituiti nel suo seno, nonchè alle eventuali sedute dell'assemblea generale degli azionisti. Il commissario ha diritto assoluto di veto su tutte le decisioni del consiglio d'amministrazione o dei comitati suddetti.

Art. 8. — Dal 1° gennaio 1946 le azioni degli istituti nazionalizzati sono trasferite allo Stato.

Le banche indicate all'art. 6 consegneranno agli azionisti, in cambio delle azioni, delle «quote di godimento» (parts bénéficiaires) nominative; a dette quote sarà fatta, a partire dall'anno 1946, una «assegnazione» fissata ogni anno dal consiglio d'amministrazione che non potrà essere tuttavia inferiore al dividendo distribuito alle azioni nell'esercizio 1944. Questo minimo è considerato come una spesa di gestione e garantito dallo Stato.

Lo Stato riscatta ogni anno, a partire dal 1° gennaio 1947, almeno la cinquantesima parte delle quote di godimento in circolazione alla data suddetta. Il prezzo di riscatto sarà pari alla media dei corsi quotati dall'azione alla Borsa di Parigi durante il periodo 1° settembre 1944-31 ottobre 1945. Tuttavia, le azioni acquistate in Borsa tra il 1° settembre 1945 e la data di promulgazione della presente legge non potranno essere cambiate con quote pari ad un prezzo di rimborso superiore al prezzo di acquisto delle azioni stesse.

Gli azionisti delle banche nazionalizzate contro i quali è in corso un procedimento istruttorio o che sono citati dinanzi a una «cour de justice» o a una «chambre civique» o ad un tribunale militare o a un comitato di confisca degli illeciti profitti, non possono ricevere l'indennità di riscatto prevista dal presente articolo nè disporre dei loro titoli prima della decisione dell'autorità giudiziaria o amministrativa competente.

Il ricavo di eventuali negoziazioni, sia parziali che totali, dei certificati redatti per un valore nominale di nuove obbligazioni superiori a 100 mila franchi sarà obbligatoriamente versato in un conto bloccato, aperto presso la Banca di Francia, con le modalità di cui all'art. 2.

Art. 9. — A datare dal 1° gennaio 1946, le banche nazionalizzate sono gestite da consigli d'amministrazione così composti:

a) quattro amministratori sono designati dal ministro dell'economia nazionale, previo parere dei ministri per la produzione industriale e per l'agricoltura, fra persone esercitanti effettivamente professioni industriali, commerciali o agricole, su proposta delle organizzazioni professionali più rappresentative;

b) quattro amministratori sono designati dalle grandi organizzazioni sindacali più rappresentative secondo modalità che saranno fissate con decreto dei ministri delle finanze e del lavoro; due di essi dovranno appartenere al personale direttivo ed esecutivo della banca nazionalizzata;

c) due amministratori sono designati dal ministro delle finanze per rappresentare la Banca di Francia o gli istituti pubblici o semi-pubblici di credito; due altri sono scelti dallo stesso ministro fra persone aventi una vasta esperienza bancaria.

Al ministro delle finanze spetta di approvare la designazione del presidente eletto dal consiglio d'amministrazione, nonchè del direttore generale, se è nominato.

Nessun membro del Parlamento può essere amministratore d'una banca nazionalizzata. Il medesimo divieto vale per i funzionari in attività di servizio, salvo che per gli amministratori di cui alla cat. c) di cui sopra. Nessuno può essere amministratore di più di una banca nazionalizzata. Gli ex membri del Governo non possono essere nominati amministratori se non hanno cessato almeno da cinque anni dalle funzioni di governo.

Gli amministratori assumono le responsabilità e gli obblighi fissati dalle leggi in vigore per le società anonime. Essi sono retribuiti in conformità agli statuti delle società.

Art. 10. — Gli istituti nazionalizzati continueranno ad essere soggetti alla legislazione commerciale e ad essere tenuti al pagamento delle imposte che colpiscono il commercio bancario in particolare e le società anonime in generale.

I revisori dei conti, diversi da quelli delegati dal *Comité d'entreprise*, sono designati dal ministro delle finanze.

I poteri delle assemblee generali degli azionisti sono, salve le disposizioni precedenti, esercitati dalla commissione di controllo delle banche sulle relazioni del consiglio d'amministrazione e dei revisori dei conti.

TITOLO IV

Controllo delle banche d'affari

Art. 11. — Un commissario del Governo è designato dai ministri della economia nazionale e delle finanze, su proposta del Consiglio Nazionale del Credito, presso ogni banca d'affari costituita sotto forma di società per azioni della quale il totale del bilancio e degli impegni extrabilancio è superiore a 500 milioni di franchi. Un commissario del Governo può essere nominato nella stessa forma presso le banche o gli istituti finanziari di cui le suddette banche d'affari hanno o acquisiscano il controllo.

Il commissario è assistito da un comitato di controllo composto:

— da un rappresentante delle organizzazioni commerciali e industriali più importanti;

— da un rappresentante delle grandi organizzazioni sindacali operaie più importanti;

— da un rappresentante degli organismi finanziari pubblici o semi-pubblici, designati su proposta degli organismi suddetti, dai ministri dell'economia nazionale, delle finanze e del lavoro di concerto tra loro.

Il commissario del Governo assiste a tutte le sedute del consiglio d'amministrazione e dei comitati costituiti nel suo seno, nonchè a tutte le sedute dell'assemblea generale degli azionisti. Può chiedere comunicazione di tutti i documenti della banca. Può opporre il suo veto a qualsiasi decisione contraria all'interesse nazionale presa dal consiglio d'amministrazione o da uno dei comitati costituiti nel suo seno o dall'assemblea generale. Può proporre al consiglio di amministrazione qualsiasi misura gli sembri conforme all'interesse generale e, in particolare, quelle che corrispondono ai voti e alle decisioni del consiglio nazionale del credito.

La banca può, nel termine di otto giorni, appellare contro la decisione del commissario del Governo avanti il consiglio nazionale del credito, che è tenuto a pronunciarsi entro dieci giorni.

Nessuna banca potrà prevalersi della presenza del commissario del Governo per evadere le responsabilità civili o penali nelle quali è incorsa.

Nessuna azione giudiziale potrà essere intentata da terzi contro il commissario del Governo, a meno che si tratti di sua mancanza personale nel qual caso ha competenza il giudice amministrativo.

Tutti i pouvoirs «en blanc» saranno esercitati discrezionalmente dal commissario nominato dal ministro dell'economia nazionale su proposta del consiglio nazionale del credito.

TITOLO V

Direzione del credito

Art. 12. — È istituito un Consiglio Nazionale del Credito presieduto da un ministro designato dal Governo; il ministro può delegare i suoi poteri al Governatore della Banca di Francia, vice-presidente di diritto.

Il Consiglio Nazionale del Credito comprende, oltre il presidente o il vicepresidente, trentotto membri, cioè:

— diciassette rappresentanti delle forze attive del paese;

— dieci membri nominati con decreto del ministro dell'economia nazionale, e precisamente: due su proposta della confederazione generale dell'agricoltura; cinque su proposta rispettivamente delle cooperative agricole, del settore delle cooperative di consumo, del settore delle cooperative di produzione, del centro nazionale del commercio estero e dell'assemblea dei presidenti delle *chambres de métiers*; due, dei quali uno industriale, su proposta dell'assemblea dei presidenti delle camere di commercio e uno su proposta dell'unione delle camere del commercio marittimo;

— sette proposti dalle grandi organizzazioni operaie più rappresentative, dei quali tre rappresentanti gli interessi generali di queste organizzazioni, nominati dal ministro dell'economia nazionale e quattro rappresentanti il personale direttivo ed esecutivo di banca, nominati dal ministro del lavoro;

— sette rappresentanti dei ministeri dell'economia nazionale, della produzione industriale, dei lavori pubblici e dei trasporti, dell'agricoltura, della ricostruzione e dell'urbanesimo, delle

colonie e dell'ente incaricato della preparazione del piano;

sette rappresentanti designati dal ministro delle finanze per la loro competenza finanziaria o bancaria, dei quali tre rappresentanti delle banche nazionalizzate, due rappresentanti delle banche non nazionalizzate, designati dall'associazione professionale delle banche, un rappresentante degli enti di finanziamento del commercio estero e il sindaco della associazione degli agenti di cambio di Parigi;

sette rappresentanti degli enti finanziari pubblici o semi-pubblici: il direttore generale della Cassa Depositi e Prestiti; il Governatore del Credito Fondiario di Francia; il presidente, direttore generale del Credito Nazionale; il direttore generale della Cassa Nazionale di Credito Agricolo; il direttore della Cassa Centrale della Francia d'Oltremare; il direttore della Camera Sindacale delle Banche Popolari; il direttore degli assegni postali presso il ministero delle poste, dei telegrafi e dei telefoni.

Il Consiglio Nazionale del Credito costituisce nel proprio seno quattro comitati: del depositi, del credito a breve termine, del credito a medio e lungo termine, del commercio estero.

Il direttore del Tesoro assiste a tutte le sedute del Consiglio Nazionale del Credito e dei comitati costituiti nel suo seno.

Art. 13. — Il Consiglio Nazionale del Credito propone al Ministro delle finanze tutte le misure intese a sviluppare i depositi in banca o nelle casse di risparmio, a diminuire la tesaurizzazione della moneta, a sviluppare l'uso della «moneta di scrittura», a raccogliere, nell'interesse generale, tutte le disponibilità del pubblico.

Partecipa all'elaborazione di qualsiasi progetto avente per oggetto la concentrazione bancaria e la riduzione delle spese generali della gestione bancaria mediante miglioramento dell'organizzazione e dei metodi. Propone il tasso del profitto delle banche private e nazionalizzate.

Propone al ministro delle finanze la parte di disponibilità da riservarsi ai bisogni del Tesoro, alle emissioni destinate al territorio metropolitano, ai territori d'oltremare e all'estero. Propone le misure utili a garantire i depositi bancari e la sicurezza degli investimenti.

E' consultato sugli interventi finanziari dello Stato, diretti o indiretti, quali le partecipazioni, le concessioni fiscali, le garanzie di buon fine, le *lettres d'agrément*.

Studia, per gli interventi finanziari dello Stato, i mezzi e la tecnica che debbono essere impiegati secondo la natura delle operazioni previste.

E' consultato dal ministro dell'economia nazionale sulla politica generale del credito, particolarmente per quel che concerne il finanziamento della ricostruzione e del piano di modernizzazione economica della nazione, dei piani d'importazione e d'esportazione.

Riceve a tal fine dal ministro dell'economia nazionale e dagli organi incaricati di preparare il piano di modernizzazione economica della nazione, tutte le informazioni necessarie per consentirgli di fissare i piani d'investimento corrispondenti e le priorità da stabilire alle emissioni ed agli investimenti a lungo termine effettuati mediante pubbliche sottoscrizioni.

Controlla il funzionamento degli organi statistici e d'informazione in materia di credito.

Dà il suo parere su tutte le direttive che riguardano la distribuzione del credito e su tutte le questioni che gli vengono sottoposte dal ministro dell'economia nazionale o dal ministro delle finanze. Può proporre al ministro dell'economia nazionale la creazione di consigli regionali del credito la cui composizione e le cui attribuzioni saranno fissate per decreto.

Studia la nazionalizzazione delle banche che, per lo sviluppo dei loro depositi o dei loro affari o l'estensione della rete delle loro agenzie in tutto il territorio, assumono le stesse caratteristiche delle banche nazionalizzate con la presente legge. Invita il Parlamento a proporre al Governo la nazionalizzazione di altri istituti bancari all'infuori di quelli previsti dall'art. 6 della presente legge.

Esercita, tramite la Banca di Francia, tutte le attribuzioni già demandate al comitato permanente d'organizzazione bancaria, che, dalla data di promulgazione della presente legge, è disciolto.

Il Consiglio Nazionale del Credito riceve da tutti i dipartimenti ministeriali, dalla commissione di controllo delle banche e dalla Banca di Francia, tutti i documenti necessari allo espletamento delle sue funzioni.

Si riunisce obbligatoriamente una volta al mese su convocazione del presidente o del vicepresidente. Invia ai ministri dell'economia nazionale e delle finanze, entro il primo trimestre di ogni anno, un rapporto sulla situazione del credito e su tutti i problemi attinenti.

Art. 14. — Un decreto dei ministri dell'economia nazionale e delle finanze, emanato entro tre mesi, e su proposta del consiglio nazionale del credito, stabilirà le norme fondamentali per il funzionamento degli istituti nazionalizzati.

Un secondo decreto, emesso nello stesso modo, determinerà le norme fondamentali per il funzionamento degli istituti del settore libero.

I due decreti suddetti dovranno particolarmente contenere:

— le norme per la redazione e la pubblicazione dei bilanci degli istituti di credito;

— le norme applicabili in materia di operazioni bancarie;

— le norme per la composizione dei portafogli bancari;

— gli obblighi degli istituti di credito in materia di emissione e di conversione dei titoli pubblici;

— le incompatibilità risultanti dall'esercizio della professione bancaria per ciò che riguarda sia i membri degli organi di direzione previsti che il personale degli istituti di credito.

Art. 15. — La Commissione di controllo delle banche è composta come segue: il Governatore della Banca di Francia, presidente; il presidente della sezione finanze del Consiglio di Stato; il direttore del Tesoro presso il ministero delle finanze; il direttore incaricato dei problemi del credito presso il ministero dell'Economia nazionale; un rappresentante della federazione degli impiegati di banca più importante. Detta commissione esercita tutti i poteri d'investigazione, controllo e disciplina regolati dalle leggi del 17 e del 14 giugno 1941. I suoi poteri si estendono agli istituti finanziari.

Essa può nominare un liquidatore per ogni azienda o istituto che venga radiato dall'elenco delle banche, o cessi di essere registrato, o che, senza essere iscritto nell'elenco stesso o esservi registrato, abbia ricevuto notifica della decisione decretante la cessazione di qualunque operazione entro un termine fissato.

Allorchè l'amministrazione, la gestione o la direzione d'una banca o di un istituto finanziario non possono più, per qualsiasi motivo, essere esercitate dalle persone regolarmente a ciò abilitate, la commissione, o, con riserva di ratifica da parte della stessa, il suo presidente, può designare per la banca o l'istituto finanziario un amministratore provvisorio al quale verranno trasferiti i poteri necessari all'amministrazione, gerenza o direzione.

La Commissione di controllo delle banche assume nei confronti delle banche nazionalizzate le funzioni previste dall'ultimo capoverso dell'art. 10 della presente legge e si aggrega a questo scopo tre membri del Consiglio Nazionale del Credito eletti da quest'ultimo.

Tutte le decisioni della Commissione di Controllo sono notificate al Consiglio Nazionale del Credito.

TITOLO VI

Disposizioni diverse

Art. 16. — Il Governo è autorizzato a prendere, entro sei mesi, mediante decreto in forma di regolamento di pubblica amministrazione, emanato su proposta dei ministri delle finanze e dell'economia nazionale, previo parere del Consiglio Nazionale del Credito, tutte le disposizioni necessarie per organizzare la distribuzione dei crediti a lungo termine occorrenti per la modernizzazione delle attrezzature industriali, commerciali, artigianali e agricole del paese. Può, allo scopo, in particolare, sia promuovere la creazione di nuovi istituti, a medio o a lungo termine, sia procedere alla modifica degli statuti, o alla riorganizzazione degli istituti esistenti, specialmente del *Crédit National*, della *Caisse Nationale des marchés de l'Etat* e della *Caisse nationale de Credit Agricole*.

Art. 17. — Il Governo è autorizzato a prendere, entro il termine di sei mesi, mediante decreto in forma di regolamento di pubblica amministrazione, emanato su proposta dei ministro delle finanze e del ministro dell'economia nazionale, e previo parere del Consiglio Nazionale del Credito, qualsiasi misura atta al miglioramento delle condizioni del credito e dell'assicurazione di credito necessaria allo sviluppo del commercio estero della Francia. A tal fine può, in particolare, promuovere la creazione di nuovi istituti specializzati nel credito all'esportazione o all'importazione, e proporre al Parlamento la modificazione degli statuti o la riorganizzazione degli istituti esistenti, specialmente della *Banque Nationale Française du commerce extérieur* e di tutti gli enti amministrativi o sovvenzionati dallo Stato aventi per oggetto l'assicurazione del credito all'esportazione o importazione.

Art. 18. — Nonostante le disposizioni dei precedenti articoli 7 ed 8, gli azionisti delle banche di deposito nazionalizzate si riuniranno in assemblea generale entro l'anno 1946, su convocazione del consiglio in funzione al 31 dicembre 1945, ai soli fini di

PARTITI E COSTITUZIONI

Il progetto di Costituzione del Partito Comunista Francese

Il Partito Comunista Francese ha depositato alla Assemblea Costituente il progetto di Costituzione che pubblichiamo integralmente:

La sovranità della Nazione

Art. 1 — La Repubblica Francese è una democrazia nella quale la sovranità appartiene esclusivamente alla Nazione.

Art. 2 — Questa sovranità si esercita con i poteri legislativo, esecutivo e giudiziario, i quali provenendo dalla medesima fonte non sono separati ma soltanto ripartiti razionalmente fra gli organi che li esercitano in nome del popolo.

Art. 3 — La sovranità del popolo implica il controllo degli eletti da parte del popolo e il controllo del potere esecutivo da parte degli eletti. Implica egualmente la responsabilità e l'immovibilità di chiunque detenga autorità conferitagli dalla Nazione.

Art. 4 — La legge garantisce:

— la libertà di coscienza e la libertà di culto, assicurate con la separazione fra le Chiese e lo Stato e col carattere laico dell'insegnamento pubblico;

— la libertà individuale;

— l'inviolabilità del domicilio;

— il segreto della corrispondenza;

— la libertà di parola;

— la libertà di riunione;

— la libertà di associazione e il diritto sindacale.

La legge garantisce altresì:

— il diritto al lavoro e la sicurezza dell'impiego;

— il diritto al riposo;

— l'assicurazione a carico dello Stato contro tutti i rischi di inabilità al lavoro (infortunio, malattia, gravidanza, vecchiaia);

— l'insegnamento gratuito in tutti gli ordini di scuole;

— la gratuità della giustizia.

La legge assicura la protezione della madre e dell'infanzia. Tutti i cittadini e tutte le cittadine hanno uguali diritti, senza distinzione di sesso, di razza e di religione, in tutti i campi della vita pubblica, politica e culturale. Qualsiasi disposizione anteriore contraria a questa uguaglianza è abrogata di diritto.

Qualsiasi attentato o tentativo di attentato a tale uguaglianza sarà rigorosamente punito dalla legge.

Art. 5 — L'emblema nazionale è la bandiera tricolore bleu, bianca e rossa, a tre strisce verticali.

L'Assemblea Nazionale

Art. 6 — L'organo supremo della Repubblica è l'Assemblea Nazionale.

Soltanto essa esercita il potere legislativo e non può alienarlo nè delegarlo in qualsiasi forma. Essa nomina, controlla e revoca gli organi del potere esecutivo.

Art. 7 — L'Assemblea Nazionale ha l'iniziativa delle leggi e ne controlla l'applicazione. Essa vota il bilancio.

Art. 8 — L'Assemblea Nazionale è eletta per la durata di 4 anni, a suffragio universale, con rappresentanza proporzionale integrale, a scrutinio di lista, senza «panachage», con uguaglianza di quoziente e distribuzione dei resti sul piano nazionale.

Art. 9 — Le sedute dell'Assemblea Nazionale sono pubbliche. L'Assemblea stabilisce il proprio regolamento e fissa la data e la durata delle proprie sessioni.

Perchè una legge possa entrare in vigore è necessario e sufficiente che sia stata approvata dalla maggioranza dei votanti dell'Assemblea Nazionale.

Art. 10 — Solo l'Assemblea Nazionale è qualificata per decidere di tutte le questioni di ordine internazionale interessanti la Francia. Ordina la mobilitazione totale o parziale, e proclama lo stato di guerra sia in caso di aggressione militare contro il territorio francese sia in virtù di impegni internazionali intesi alla difesa reciproca o concordata della pace.

Ratifica i trattati internazionali, la nomina e la destituzione dell'Alto Comando delle Forze Armate.

Interpreta le leggi vigenti, annulla i decreti, le ordinanze, gli atti incostituzionali o illegali del proprio Ufficio Centrale (*Bureau*), del Presidente della Repubblica o dei Ministri.

Art. 11 — Affinchè le condizioni economiche non possano in alcun caso ostacolare l'esercizio di un mandato elettivo, e al fine di contribuire ad assicurare l'indipendenza dell'eletto, gli sarà assicurata una indennità sufficiente.

Art. 12 — La persona di ciascuno dei deputati all'Assemblea Nazionale è inviolabile. Nessun membro dell'Assemblea può essere perseguitato, ricercato, arrestato o detenuto in conseguenza delle proposte, dei discorsi, opinioni o voti da lui espressi nell'esecuzione del suo mandato.

Per la durata del suo mandato, nessun membro dell'Assemblea Nazionale può essere perseguitato o arrestato per fatti penali o correzionali se non con l'autorizzazione dell'Assemblea Nazionale, salvo il caso di delitto flagrante.

Il Presidente della Repubblica

Art. 13 — L'Assemblea Nazionale elegge il Presidente della Repubblica. Egli è il Primo Magistrato della Repubblica.

Può essere eletto Presidente della Repubblica qualunque cittadino o cittadina eleggibile all'Assemblea Nazionale. Il Presidente della Repubblica è eletto per sei anni e può essere rieletto una sola volta.

In caso di morte del Presidente della Repubblica, l'Assemblea Nazionale elegge il nuovo Presidente entro il termine di un mese.

Il Presidente della Repubblica propone all'Assemblea Nazionale i progetti concernenti lo stato di guerra e di pace, i trattati internazionali; concede le decorazioni; riceve le lettere credenziali e le lettere di ri-

---

ascoltare i rapporti del consiglio e dei sindaci, di approvare i conti dell'esercizio 1945, di fissare il dividendo di detto esercizio, senza tuttavia poter distribuire in alcun modo delle riserve, e di dare benestare per la gestione agli amministratori, i cui poteri cesseranno il 31 dicembre 1945.

Art. 19. — Nulla è innovato nello statuto del personale delle banche nazionalizzate, compresa la Banca di Francia, e nelle modalità di assunzione, licenziamento e retribuzione.

In caso di licenziamento per soppressione di impieghi conseguente all'applicazione della presente legge, il personale potrà percepire oltre alla liquidazione, dalla pensione eventualmente spettante, una indennità di licenziamento.

Un regolamento di pubblica amministrazione fisserà prima del 31 marzo 1946, le modalità per la sistemazione del personale così licenziato.

Tutti coloro che a qualsiasi titolo partecipano alla direzione, all'amministrazione, al controllo delle banche non nazionalizzate, sono tenuti al segreto professionale.

Art. 20. — Qualsiasi atto o convenzione conseguente all'applicazione della presente legge è esente dai diritti di bollo e di registro.

Art. 21. — Qualsiasi disposizione contraria alla presente legge è abrogata.

Art. 22. — Appositi decreti, emanati sotto forma di regolamento di pubblica amministrazione su proposta del ministro delle finanze, determineranno le modalità per la applicazione della presente legge.

chiamo dei rappresentanti diplomatici stranieri; firma tutti i decreti, controfirmati dai Ministri, che contengono nomine ai gradi di Ufficiale Generale, a funzioni di Primo Presidente di Corte d'Appello, di Procuratore Generale, di Presidente di Tribunale, e di Procuratore della Repubblica, alle funzioni di Direttore o vice Direttore dei pubblici servizi nazionali.

Promulga le leggi entro dieci giorni dalla loro approvazione da parte dell'Assemblea Nazionale.

Sceglie i Ministri conformandosi ai voti dell'Assemblea Nazionale.

In caso di gravi mancanze nelle funzioni o qualora si trovi nell'impossibilità di esercitarle, il Presidente della Repubblica può essere destituito dall'Assemblea Nazionale, che elegge immediatamente il suo successore.

Ufficio Centrale (Bureau) e Presidente dell'Assemblea Nazionale

Art. 14 — L'Assemblea Nazionale elegge per la durata della propria legislatura, un Ufficio di 25 membri, che siede in permanenza e compie le funzioni di Ufficio (Centrale) dell'Assemblea, convoca e chiude le sessioni. Durante le vacanze di sessione, esercita i poteri dell'Assemblea e controlla il Governo. L'Ufficio dell'Assemblea esercita il diritto di grazia.

L'Ufficio elegge per la durata della legislatura un Presidente e un Vice Presidente dell'Assemblea Nazionale.

Il Presidente dell'Assemblea Nazionale è il Secondo Magistrato della Repubblica. Sostituisce di diritto e immediatamente il Presidente della Repubblica se questi si trova nella impossibilità di esercitare le sue funzioni o in caso di morte del Presidente della Repubblica fino alle elezioni del suo successore.

Il Vice Presidente sostituisce di diritto e immediatamente il Presidente dell'Assemblea in caso di morte o di impedimento.

Il Presidente, il Vice Presidente e i membri dell'Ufficio (Centrale) dell'Assemblea Nazionale sono costantemente responsabili verso l'Assemblea e revocabili da parte di essa.

Consiglio dei Ministri

Art. 15 — L'organo esecutivo e amministrativo della Repubblica Francese è il Consiglio dei Ministri, che agisce sotto il controllo dell'Assemblea Nazionale.

La composizione del Consiglio dei Ministri (numero dei Ministri ed eventualmente dei sottosegretari di Stato, ripartizione delle loro funzioni) è fissata per legge.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri è il Terzo Magistrato della Repubblica.

Art. 16 — Il Consiglio dei Ministri non può emanare alcuna legge, alcun decreto-legge, neppure provvisorio, ma soltanto proclami conformi alle leggi e decreti di esecuzione.

Il Consiglio dei Ministri assume, d'accordo con l'Assemblea Nazionale, l'iniziativa delle leggi.

Art. 17 — Il Consiglio dei Ministri è collettivamente responsabile dinanzi all'Assemblea Nazionale. Ogni Ministro risponde personalmente dei propri errori civili e penali.

Art. 18 — Quattro grandi Consigli consultivi assistono il Governo e sono incaricati di preparare, elaborare e assecondare il suo lavoro:

un Consiglio Economico, presieduto dal Ministro dell'economia nazionale;

un Consiglio Sociale, presieduto dal Ministro degli Affari Sociali;

un Consiglio Culturale, presieduto dal Ministro dell'Educazione Nazionale;

un Consiglio Militare, presieduto dal Ministro della Difesa Nazionale.

I membri di detti Consigli vengono eletti dall'Assemblea Nazionale. Una legge organica regolerà la composizione di questi Consigli e anche le modalità con le quali il Governo potrà essere tenuto ad assicurarsi la loro collaborazione, e le condizioni in cui essi potranno essere consultati dall'Assemblea Nazionale.

Riforma giudiziaria anche in Francia

In Francia, presso il Ministero della Giustizia, sono state istituite delle commissioni, composte di giuristi e di pratici, per lo studio della riforma giudiziaria. Sono piccole commissioni che lavorano con molta calma. Varii scritti relativi alla loro attività sono stati pubblicati in riviste e in giornali.

Tra essi si segnala quello dello Charpentier (*Les Cahiers Politiques*, 9). Vi è una sostanziale identità tra i problemi relativi alla riforma giudiziaria in Francia e in Italia, il che si spiega con la sostanziale identità della struttura statale dei due Paesi. In Francia, come da noi, si lamenta la pesantezza e lentezza dell'organizzazione giudiziaria: come da noi, quindi, si manifesta l'esigenza di una giustizia più idonea ad uno Stato moderno. Lo Charpentier pone tre desiderata: che la giustizia sia rapida, democratica, e gratuita. Giustizia democratica significa avvicinare la giustizia al popolo, togliendola dal piedistallo sul quale si trova. Viene suggerita l'istituzione di giudici non di carriera, che siano a diretto contatto con gli interessi che si presentano nelle singole liti. Giustizia gratuita significa che il ricorso alla giustizia non deve essere oneroso com'è oggi; il che è possibile in vari modi: semplificazione processuale e legislativa, pubblico servizio pagato dallo Stato in favore dei non abbienti.

Anche in Francia esiste, come da noi, un problema di quadri della magistratura. La decadenza dei magistrati dal rango che essi avevano una volta nella società, la loro scarsa retribuzione, la loro dipendenza dal Ministro Guardasigilli, hanno diminuito in Francia la magistratura come da noi. Le proposte di soluzione sono più o meno quelle nostre, e cioè: aumento delle retribuzioni, piena indipendenza economica e funzionale, acceleramento della carriera e istituzione di magistrati uditori o supplenti.

Anche il problema delle giurisdizioni si pone in Francia; pure lì ci si trova di fronte una pletora di giurisdizioni speciali e quindi alle prese con con una grande varietà di procedure e con la difficoltà di individuare le competenze: bisogna quindi limitare le giurisdizioni arbitrali obbligatorie e semplificare e unificare le giurisdizioni.

Come è noto, è stato introdotto in Francia a titolo provvisorio il giudice unico. L'istituzione incontrò subito una forte resistenza in tutti gli ambienti, tanto che voti furono espressi affinchè essa fosse veramente temporanea e si limitasse ai tribunali meno importanti. Senonchè quello che era un esperimento è divenuto col tempo un'esperienza. L'Autore è contrario al giudice unico per le stesse ragioni che furono esposte in Italia allorchè fu fatta analoga proposta, e cioè la scarsa educazione civile del popolo, la scarsa preparazione dei quadri e l'impossibilità di eliminanare le pressioni politiche.

Problema urgente è poi in Francia quello dello scabinato. E' noto che in alcuni tribunali francesi lo scabinato già esiste (tribunali di commercio, tribunali dei minorenni, consigli dei probiviri). Le opinioni prevalenti appoggiano l'allargamento di questa istituzione.

Il sistema della collegialità raccoglie però ancora il favore dei più; anche all'Autore esso pare il migliore, data la situazione sociale francese, ed egli propone che, pur mantenendo i tre gradi di giurisdizione, siano sostituiti ai tribunali di mandamento i tribunali dipartimentali. Ciò perchè, con i tempi moderni, è difficile ammettere che in periodi normali sia troppo difficoltoso per i cittadini recarsi al capoluogo del proprio dipartimento.

RASSEGNA DEI LIBRI

Alfredo DE DONNO - *La Costituente* (Edizioni Roma, 1944).

Il breve volume del De Donno è diviso in tre parti: l'una giuridica, l'altra storica, l'ultima politica.

Nella prima si illustra, con orientamento di divulgazione, la nota tesi di Sieyès, secondo cui spetta al popolo il potere di stabilire la costituzione dello Stato e la costituzione è un patto solenne tra cittadini liberi, i quali, «senza padrone nè re», stabiliscono le forme della propria organizzazione statuale. Donde, quindi il primato del potere costituente rispetto al potere legislativo, che è il potere di uno Stato già costituito. Donde ancora la conseguenza che lo Statuto albertino non risponde alle esigenze di una libera costituzione, in quanto concesso da un sovrano e non promanante dal popolo.

La seconda parte illustra le Costituenti della Rivoluzione e del 1848 francesi, quella romana del 1849 e alcune delle Costituenti del periodo 1919-1940 (Germania, Russia, Turchia, Polonia, Spagna). Invero, in questa parte si parla più degli avvenimenti costituzionali accaduti nei vari paesi prima e dopo le rispettive Costituenti, che delle Costituenti stesse.

Nell'ultima parte l'Autore vede nella Costituente italiana lo scioglimento della questione costituzionale rimasta in sospeso dal 1848 e quindi un fatto rivoluzionario che trae origine dal disastro della guerra, che ha liquidato il nostro passato.

Wolf GIUSTI — *La Democrazia* — (Cosmopolita - Roma, 1945).

Il volumetto dovrebbe essere un'opera di informazione e di divulgazione di ciò che attiene alla democrazia. In realtà esso consiste in una serie di divagazioni sul tema della democrazia, che molte volte presuppongono proprio quelle nozioni che dovrebbero essere divulgate e di cui si vorrebbe dare informazione.

E' certo estremamente arduo poter esporre, in modo chiaro e accessibile ai più, nozioni così difficili come quelle attinenti alla democrazia, ai rapporti tra la democrazia ed il liberalismo, tra democrazia e socialismo, tra democrazia e religione, tra democrazia e totalitarismo, che costituiscono appunto i vari argomenti del volumetto.

Federico SQUARZINA — *La rappresentanza proporzionale* (Iandi - Sapi, Roma, 1945).

In questo breve studio sulla teoria della rappresentanza proporzionale e sulla sua pratica applicazione in Italia nel 1919, l'A., che è un convinto proporzionalista, fa derivare la giustificazione razionale del sistema dallo scopo obbiettivo dell'elettorato. Poichè lo scopo dell'elettorato è la manifestazione delle tendenze del corpo elettorale, è naturale che questa manifestazione sia agevolata con un apposito meccanismo elettorale, che non può essere che un «congegno che renda accessibile la rappresentanza a tutte le tendenze appena significanti che, con carattere di spontaneità, si affermino nei contrasti fra le varie vedute politiche e fra i diversi interessi concreti di singoli gruppi sociali» vale a dire il sistema proporzionale.

Relativamente ai vari sistemi di rappresentanza proporzionale, l'A., scartati quelli «empirici» (voto limitato, voto cumulativo, voto unico) ed il sistema Hare, che richiede un corpo elettorale assai educato politicamente e che affida in parte l'esito dello scrutinio alla sorte, si pronuncia invece in favore del sistema delle liste concorrenti. Riguardo all'applicazione del sistema in Italia, l'A., esaminando il regolamento della Camera dei Deputati (riformato appunto con votazione del 26 luglio 1920, in conseguenza della nuova legge elettorale) mette chiaramente in luce quanto con esso si rendesse difficile la posizione del deputato indipendente di fronte al deputato inquadrato in un partito politico.

E' certo, conclude l'A., che l'esperimento del 1919 non fu un esperimento felice, specie a causa dell'azione disgregatrice svolta dai partiti, preoccupati più dei propri interessi che di quello generale; tuttavia, ciò non prova nulla contro la bontà del principio proporzionale.

Manlio ROSSI-DORIA - *Prospettive dell'agricoltura italiana* - (Partito d'Azione, Roma - Quaderni Agrari, n. 1).

L'agricoltura italiana, per chi non voglia arrischiarsi a facili quanto problematiche profezie, è dominata da quattro ordini di fenomeni, che ne condizioneranno lo sviluppo nel prossimo avvenire. Questi elementi sono:

1) le distruzioni provocate dalla guerra e la necessità della ricostruzione;

2) lo sconvolgimento dei valori monetari e dei rapporti fra prezzi e prezzi e costi e costi;

3) il progressivo congiungimento del nostro mercato agricolo con i mercati internazionali;

4) i movimenti sociali nelle campagne e la necessità delle riforme agrarie.

Il problema della ricostruzione è il più urgente, ma non bisogna sopravvalutare i danni subiti, perchè questi sono meno gravi del previsto e perchè esistono forze spontanee di ripresa. Solo per le zone più gravemente devastate (che sono però meno vaste di quanto comunemente si creda) deve procedersi ad una ricostruzione pianificata, mentre per le altre occorre affidarsi alle forze spontanee, di cui si è fatto cenno.

Lo sconvolgimento dei prezzi solo apparentemente agevola l'agricoltura; ma in realtà, turbando i rapporti fra prezzi e costi, finisce col diventare dannoso. L'antitesi fra disciplina integrale della produzione, dei prezzi e dei consumi, e la completa libertà di mercato (poichè mancano le premesse per l'uno e per l'altro sistema) si è risolta finora nella completa assenza di politica economica. Occorrerebbe procedere con metodo, facendo uscire dal mercato una massa di merci per destinarla ai bisogni di determinate categorie di consumatori, equilibrare alcuni processi di produzione, influire direttamente sul mercato libero, con una organizzazione il più possibile agile e spedita.

Il ricongiungimento coi mercati stranieri dovrebbe avvenire nel quadro di una politica liberista, però con un'accorta programmazione che permetta di superare la inevitabile crisi di passaggio.

La riforma agraria — che deve articolarsi secondo le diverse caratteristiche regionali — ha dei limiti che occorre chiarire, se la si intende come processo di ridistribuzione delle terre, rispettando la piccola e media proprietà.

Il volumetto, nella sua particolare densità, pone una serie di problemi che appaiono piuttosto impostati che risolti: specialmente sui limiti fra pianificazione ed economia di mercato. Ma l'argomento è così vasto e di così generale portata che non si può chiedere all'A. di esaurirlo nel giro delle poche pagine che compongono questo studio preliminare, il cui merito principale consiste nella avvedutezza con cui i problemi vengono delineati e nella profonda conoscenza degli argomenti sfiorati.

G. SASSUOLO - *La riforma agraria in Italia* (T. L. I. ed., Roma - 1945).

Si può dire che ogni paese ha avuto la «sua» riforma agraria, in relazione a determinate condizioni storico-ambientali, di carattere politico, economico, tecnico, giuridico, demografico. I grandi esempi non mancano, in diversi momenti della storia: Francia, Russia, Romania, Grecia, Ungheria, ecc. Ma l'insegnamento non sarebbe fecondo se non si tenesse conto delle italiana. Ecco perchè questo denso e ben informato volumetto indugia quasi amorosamente a delineare il diverso volto delle diverse regioni italiane, che è poi il «vero» volto della patria comune nei suoi diversi atteggiamenti. E quale diversità di aspetti, dalla montagna vera e propria, alle colline, all'altopiano, dalla irrigua pianura padana alle colline umbre, toscane e marchigiane, alle plaghe orticole della Campania «felice», al Tavoliere delle Puglie, al latifondo di Sicilia, alla inconfondibile agricoltura sarda!

Quale diverso atteggiarsi di problemi, che giustamente l'A. ricusa di trattare in modo uniforme, precisando che ciascuna zona esige una «sua» riforma agraria, non essendo possibile provvedere con identici schemi ai problemi della pianura padana — dove la intensa agricoltura (una delle più progredite del mondo) è caratterizzata da un ordinamento capitalistico della produzione, in cui il lavoro è fornito nella sua totalità da salariati fissi ed avventizi — ovvero ai problemi dell'Italia Centrale — povera in generale, dove il contadino vive discretamente in grazia di una particolare forma contrattuale e dove il proprietario ricava un bassissimo interesse dal capitale investito e concorre largamente alla produzione.

L'A. non ignora il dato politico della riforma agraria, della quale la realtà tecnica ed economica costituisce un vincolo ed una condizione, come non trascura la necessità di un certo periodo di tempo (fissato in un decennio) perchè la riforma stessa si attui. E potrà attuarsi — secondo l'A. — attraverso una riforma degli ordinamenti e dei contratti agrari nonchè attraverso provvedimenti che promuovano una diversa ripartizione della proprietà.

Rassegna della stampa

(Sullo stesso argomento del decentramento e della autonomia, altre rassegne sono state pubblicate nei fascicoli 2 e 3, in data, rispettivamente, 30 novembre e 10 dicembre).

DECENTRAMENTO E AUTONOMIA

Richiamandosi al programma dell'Unione Nazionale per la Ricostruzione fondata da Nitti, *Libera Stampa* (30 novembre 1945) afferma che l'Italia deve opporsi al movimento di dissoluzione insito nelle autonomie politiche, che pongono la compagine dello Stato in un rischio anche peggiore di quello in cui versa per l'anarchia dei poteri pubblici, aprendo la via a tutte le correnti centrifughe. E' certo che in alcuni casi, come per la Sardegna e la Sicilia, vi possono essere gravi ragioni per concedere forme limitate di autonomia con significato però più amministrativo che politico. Tuttavia è un terreno su cui bisogna procedere con la massima cautela possibile. Occorre distinguere fra autonomie politiche ed autonomie amministrative: le prime sono da respingere ma non devono essere confuse col decentramento, che rispetta la necessaria unità dell'amministrazione statale. Il decentramento amministrativo, come affermava il Minghetti, non mette affatto in pericolo l'unità politica dello Stato; è tuttavia arduo trovare il giusto limite fra autonomie politiche da respingersi, ed autonomie amministrative, da accertarsi.

Dal canto suo U. Marchetti (*Commento*, 1. dicembre 1945) reagisce a questa offensiva contro le autonomie, sferrata oltre che da Nitti da altri, tra cui Bonomi e Labriola, scrivendo che l'allarme per l'unità dello Stato non è giustificato. Le autonomie sono una esigenza sostanziale più che teorica del nuovo Stato italiano. Il problema non è nuovo, esso già si presentò in forma caratteristica alla fine dell'altra guerra, allorquando apparve facilitato nelle sue soluzioni dalla situazione giuridica e di fatto delle provincie redente, organizzate sulla base di una larga autonomia. La compagine statale austriaca potè resistere anche dopo la disfatta proprio in virtù del decentramento. Oggi, di fronte alla disintegrazione dello Stato, l'unica risorsa per la ripresa nazionale è quella di avvalorare le autonomie regionali o provinciali, avvalorando nello stesso tempo anche una coscienza unitaria. D'altronde, la concezione di uno Stato onnipotente munito di una onnipotente burocrazia dovrebbe essere ormai sorpassata, la libertà vera per il cittadino non esiste nella statolatria. La principale causa del progressivo e fatale decadere della libertà, che culminò nello Stato totalitario fascista va proprio imputata all'accentramento e alla soppressione di ogni autonomia locale. Concedendo autonomie, non si tratta di creare Stati nuovi, bensì di organizzare il sistema amministrativo più consono alle esigenze antiburocratiche dell'Italia. L'ultima parola in questo tema spetterà alla Costituente che dovrà creare il nuovo Stato democratico.

Sullo stesso problema, M. Bracci (*Il Ponte*, dicembre 1945) in un accurato studio, dopo aver affermato che è dubbio che tutti coloro che parlano di Regione abbiano idee precise intorno ad essa, eccetto forse che rispetto ai suoi limiti territoriali, scrive che le Regioni in cui attualmente è diviso lo Stato italiano non sono Regioni naturali e, tutto sommato, l'unica caratteristica regionale è l'agricoltura. Quindi il mito di una vivente entità naturale da ripristinare con l'istituzione delle Regioni non ha fondamento: occorre invece studiare il problema regionale dal lato del decentramento delle funzioni dello Stato, decentramento che può essere costituzionale o amministrativo. Il primo dà vita allo Stato federale, ipotesi che va scartata specie perchè, tra l'altro, un'organizzazione federale aggraverebbe inevitabilmente le differenze sociali ed economiche che attualmente esistono tra nord e sud. Resta quindi il decentramento amministrativo, la cui attuabilità, peraltro, è condizionata dalla soluzione di un problema finanziario che consiste nello stabilire quali siano le risorse finanziarie nazionali che possano essere destinate ai fini pubblici, e, accertato quanto occorra allo Stato, attribuire la differenza ai nuovi enti in proporzione della capacità contributiva dei loro organizzati.

Quanto alle funzioni da trasferire all'ente regionale, è più conveniente affidare ad esso funzioni tipicamente amministrative. Di queste, per le opere pubbliche, che per lunghi anni saranno opere di ricostruzione e si svilupperanno secondo il grado di urgenza e di necessità delle varie Regioni, senza escludere una competenza subordinata ed esecutiva della Regione, occorrerà tuttavia che intervenga lo Stato a risolvere in via principale i problemi locali. Le opere pubbliche compiute invece al fine di nazionalizzare attività produttive, come la produzione dell'energia elettrica, potrebbero essere affidate alla competenza delle Regioni o dei consorzi comunali, che potrebbero così provvedere al finanziamento di attività redditizie. Negli stessi termini è il problema per quanto riguarda le comunicazioni ed i trasporti (navigazione interna, ferrovia, tranvie, trasporti automobilistici ed aerei).

Lavoro, credito, previdenza ed assistenza sono certamente suscettibili di ordinamento regionale come pure l'istruzione media e, sotto certi aspetti, anche superiore. Quanto all'agricoltura, qualora si addivenisse alla socializzazione dei mezzi di produzione, le funzioni pubbliche al riguardo imporrebbero l'istituzione dell'ente regionale.

Il punto oscuro del problema del regionalismo resta dunque quello finanziario. Per risolverlo bisogna organizzare più economicamente lo Stato, abolendo le provincie, riducendo il numero dei comuni e semplificando l'ordinamento periferico dell'amministrazione centrale.

Il problema del coordinamento della Regione con lo Stato potrebbe poi risolversi con l'istituzione di un governatore generale con funzioni ispettive, che tenga luogo del prefetto, ed affidando l'attività di controllo su tutti gli enti autarchici ad un collegio giurisdizionale in parte elettivo ed in parte designato dal potere legislativo centrale, collegio a cui il governatore dovrebbe denunciare tutti gli atti viziati in legittimità o in merito.

In tal modo l'attività amministrativa locale sarebbe notevolmente snellita, tanto più che molte delle funzioni esecutive statali, ora affidate ad organi periferici, potrebbero essere affidate agli organi regionali.

NATURA E FUNZIONI DELLA COSTITUENTE

Foscolo Lombardi rileva nell'Avanti del 23-8-1945, la necessità di far precedere la carta costituzionale da una dichiarazione dei diritti che la informi di sè.

Questa dichiarazione deve differire dalle dichiarazioni che precedettero la Costituzione americana e la Costituzione francese, perchè deve sanzionare il dovere sociale della proprietà e il diritto dello Stato a intervenire nella sua gestione.

Per la costruzione di uno Stato veramente democratico la nuova Costituzione non può non informarsi a questi principi fondamentali:

dare al popolo la massima possibilità di esprimere la propria volontà;

costituire un corpo legislativo capace anche tecnicamente di funzionare;

formare un governo che possa esercitare in pieno la sua funzione esecutiva nell'ambito delle leggi;

assicurare la massima indipendenza alla magistratura;

affermare solennemente i diritti del lavoro.

Quanto al funzionamento dell'Assemblea Costituente, *Politicus* (*Tribuna del Popolo*, 13-9-45) non ritiene ammissibile che il governo mantenga il potere legislativo anche dopo l'elezione di una Assemblea rappresentativa e ne sostiene il passaggio alla Assemblea stessa. Onde la duplicità del suo compito costituente e legislativo.

A causa della estraneità alla nostra tradizione giuspubblicistica dell'istituto della Costituente *Costantino Morfati* (*Domenica*, 6-8-1945) afferma la necessità di dibatterne pubblicamente i problemi.

Notato che è da distinguere la Costituzione dalla legge ordinaria, in quanto quest'ultima trae la sua legittimità da norme ad essa preesistenti, mentre la prima si legittima da sè stessa, cioè dalla sua capacità a porsi ed a valere come principio, il Morfati enuncia alcuni criteri di classificazione del potere costituente. Un criterio consiste nel considerare se la sostituzione di un nuovo ordinamento statale a uno vecchio, (ciò che è carattere primo di ogni potere costituente) avviene per opera di organi straordinari o col concorso degli organi del vecchio ordinamento. Altro criterio è quello che distingue l'attività costituente a seconda che si esplichi in virtù di un atto di volontà unilaterale o in virtù di un patto bilaterale. Il concetto di patto nell'attività costituente sorge anche quando si fa riferimento all'origine contrattuale della società. In ordine al problema della legittimazione dell'attività costituente, nota che se da un punto di vista meramente giuridico detta legittimazione può farsi risiedere nel semplice fatto del dispiegarsi dell'attività costituente come collegata ad una volontà primaria, da un punto di vista più largamente politico si tende a porre la legittimazione in alcunchè appartenente alla sfera morale o del costume o comunque di natura metagiuridica. Uno di tali principi metagiuridici è quello che, tenendo soprattutto conto delle esi-

genze della persona umana nell'ambito dello Stato, non ammette che il popolo per effetto della Costituzione da esso stesso approvata possa spogliarsi di quella sovranità che ad esso stesso spetta e che è condizione prima del dispiegarsi della personalità.

Lo stesso autore (*Domenica*, 2-9-45) a proposito della Costituzione provvisoria, nota come prima di addivenire alla Costituzione definitiva, la decisione costituente determina il sorgere di almeno due costituzioni provvisorie. La prima è il governo che, nato dallo sconvolgimento sociale stesso che ha determinato il sorgere della decisione costituente, deve preparare la convocazione dell'Assemblea. La seconda è quella che proviene direttamente dall'Assemblea Costituente già convocata. Essa presenta problemi che vogliono soluzioni diverse a seconda delle particolari situazioni cui l'Assemblea si trova di fronte. Dette situazioni possono essere le seguenti: 1) le forze politiche che hanno determinato il crollo dei vecchi ordinamenti e quindi il sorgere della decisione costituente, hanno altresì prodotto il sorgere di un nuovo principio di organizzazione che l'Assemblea Costituente non può che riconoscere (Francia 1848, Germania 1918, Spagna 1931, dove le Assemblee Costituenti si trovarono di fronte a instaurazioni repubblicane già sancite dalla volontà popolare); 2) al momento della convocazione dell'Assemblea, non esiste alcun nuovo ordinamento istituzionale che sostituisca quello già scomparso (Francia immediatamente dopo Sédan); 3) al momento della convocazione dell'Assemblea, sussistono ancora i vecchi ordinamenti. E qui sono da distinguersi due casi: a) non esistono dubbi sul fatto di dover conservare queste vecchie istituzioni, solo è da discutere quale sia il nuovo indirizzo da imprimere ad esse (Francia 1789); b) l'Assemblea deve discutere se sia il caso o meno di mantenere le vecchie istituzioni (caso presente dell'Italia).

E a proposito del caso italiano, è da considerare la situazione paradossale offerta dalla presenza di un Capo di Stato rappresentante il principio monarchico in un congegno che deve tra l'altro mettere in discussione detto principio. Per eliminare questa situazione che, se non di diritto, almeno di fatto potrebbe limitare la pienezza dei poteri della Costituente, non fosse altro che per l'insieme di influenze collegate con l'istituto regio, sarebbe opportuna la temporanea sospensione del titolare della funzione regia, con il conseguente accentramento di questa nel gabinetto. Ciò eliminerebbe l'incongruenza della presenza di un membro di un'istituzione, la cui ragione di essere dovrebbe trovarsi al disopra della contesa politica e che viceversa di detta contesa sarebbe ora parte diretta.

Ne *Il Giornale del Mattino* dell'1 settembre '45, *Leopoldo Piccardi* nota che, pur non dovendosi mettere in dubbio la necessità di una rapida convocazione dell'Assemblea Costituente, tuttavia la campagna per la Costituente che attualmente si svolge non è tale da chiarificare i problemi che in sede di Costituente devono essere risolti. C'è in altri termini la tendenza a rimanere nel vuoto verbalismo o, peggio, a disperdersi in un gioco politico che è fine a sé stesso. Da ciò nasce un duplice pericolo: da un lato la parte più ingenua della popolazione è portata, per una specie di aspettazione messianica, a considerare la Costituente come un rimedio a tutte le miserie che affliggono il nostro Paese; dall'altro lato i più scettici provano un sentimento di sfiducia e di disinteresse verso il nuovo mito.

Ciò è tanto più grave in quanto il Paese, nell'accingersi alla revisione del suo ordinamento costituzionale, gli si trova in partenza in una posizione di svantaggio. Infatti, in genere, le nuove Costituzioni non sorgono da discussioni accademiche ma sono il frutto di un profondo processo di revisione che avviene nella coscienza di un popolo; e solo quando questo processo si è compiuto in una rivoluzione che spazza via i vecchi ordinamenti, interviene il legislatore a sanzionarlo. Tutto ciò in Italia non è avvenuto, perchè la nostra evoluzione politica è stata bruscamente interrotta dal fascismo. Questo non vuol dire che non c'è in Italia un problema della Costituente, e ciò per il semplice fatto che, laddove non esiste un ordinamento statale, fa d'uopo di crearne uno nuovo. Ma è necessario, affinchè la nuova Costituzione non sia un arido documento giuridico estraneo alle nostre aspirazioni e alla nostra vita, che i partiti, con un'opera di chiarificazione, creino attorno alla Costituente l'interesse di tutti gli strati della popolazione.

Ivanoe Bonomi dedica ai problemi della Costituente una serie di articoli su *Il Giornale del Mattino*. Nel primo (7 ottobre 1945) insiste sulla necessità che dei due problemi che la Costituente dovrà affrontare e cioè il problema istituzionale e quello dell'elaborazione di una nuova carta costituzionale, si ponga l'accento sul secondo, che è il vero problema sostanziale dell'attività costituente. Soltanto se sui problemi del futuro assetto dello Stato si avrà una chiarificazione di idee e di programmi da parte dei partiti, la futura Assemblea sarà veramente un atto cosciente della nazione. Poichè nessuna assemblea può improvvisare dal nulla una Costituzione, sono necessarie delle idee direttrici, e allo scopo è bene si tengano presenti i nuovi modelli costituzionali introdotti nel campo del diritto pubblico dopo la guerra del '14-18.

Nel secondo articolo (14 ottobre 1945) affronta il problema dei rapporti fra Stato e Chiesa. La nuova Costituzione, eliminando lo Stato confessionale, deve assicurare la libertà per tutte le credenze e l'uguaglianza dei cittadini indipendentemente dalla fede religiosa. Ma con ciò resta ancora aperto il problema se si debba adottare la separazione fra Stato e Chiesa oppure il regime concordatario. È da prevedere che i democristiani sosterranno il mantenimento dello *status quo*, mentre taluni elementi della sinistra chiederanno la piena separazione della potestà civile e di quella religiosa.

Nel terzo articolo, (21-10-45) in ordine al problema della rappresentanza dei partiti e degli interessi, Ivanoe Bonomi sostiene la legittimità di ambedue le rappresentanze. Infatti è opportuno considerare il cittadino tanto come rappresentante di una determinata branca di quella collettività di interessi di cui è fatta la società, tanto come il soggetto di quelle ideologie che raggruppano le masse intorno ai programmi ed alle aspirazioni sociali, la cui forza trascende gli interessi particolari. Questa duplice esigenza è soddisfatta dal sistema bicamerale. Camera e Senato possono dunque continuare a coesistere: la prima come assemblea del suffragio universale, il secondo come rappresentanza degli interessi non solo economici, ma anche culturali.

Nel quarto articolo (28 ottobre 1945) l'autore nota che, sebbene ogni costituzione moderna contenga oltre che l'affermazione dei diritti individuali, anche elementi sociali, tuttavia non è a credersi che in una carta costituzionale debbano trovarsi le soluzioni dei problemi sociali ed economici: il potere costituente si esaurisce nell'enunciazione di principi programmatici che dovranno essere di guida alla futura legislazione. In altri termini, la Costituente ha solo il compito di deliberare la nuova Costituzione e questa può, in materia sociale ed economica, affermare soltanto dei principi, ma non può invadere il campo della legge normale che dovrà svilupparli e concretarli.

Su *Domani d'Italia* del 16 e del 17 ottobre 1945 *Luigi Sturzo* («Costituente e plebisciti», I e II) afferma che sarebbe un limitare i poteri della Costituente l'indire un referendum su qualsiasi punto sul quale essa è sovrana; chi avesse un simile potere sarebbe superiore alla Costituente stessa.

Circa un plebiscito che, secondo alcuni, dovrebbe ratificare o meno il deliberato dell'Assemblea Costituente o che, secondo altri, dovrebbe scegliere tra monarchia e repubblica, salvo restando il potere dell'Assemblea Costituente di deliberare quale monarchia e quale repubblica, dovrà essere l'Assemblea stessa a decidere di appellarsi al popolo in questa od altre questioni che per la loro natura esigano un consenso popolare esplicito.

Il problema dei limiti della Costituente è affrontato anche da *G. Astuti* «Potere costituente e sovranità popolare» (*Meridiano*, 15 ottobre 1945). Mentre si dichiara d'accordo con I. Bonomi circa il compito fondamentale della Costituente — deliberare, cioè, la nuova carta costituzionale, negando con ciò che l'Assemblea possa apportare riforme radicali della vita sociale ed economica del paese — non consente però con lui nell'attribuzione esclusiva alla Costituente del potere di decidere la questione istituzionale. E ciò soprattutto in considerazione del fatto che non è ammissibile che, mediante un semplice decreto legge d'un governo non rappresentativo, mediante un decreto frutto di un compromesso fra due gruppi di tre partiti ciascuno, si attribuiscano alla Costituente poteri sovrani ed illimitati. Perciò alle elezioni per la Costituente deve essere necessariamente abbinato un referendum che rappresenti l'espressione plebiscitaria della volontà popolare di conferire il proprio potere costituente ad una Assemblea rappresentativa.

Leone Castani (*Risorgimento Liberale*, 18 ottobre 1945) sostiene anch'egli la necessità del referendum per due scopi. Anzitutto, poichè non basta un decreto legge per impegnare il popolo a delegare il potere costituente ad un'Assemblea, è necessario un referendum che dia alla Costituente carattere di validità e ne indichi i limiti: in secondo luogo, adottare il referendum anche per la materia elettorale è uno scrupolo democratico che deve essere seriamente esaminato da chi vuole avviare il paese verso un regime di democrazia.

GARANZIE DELLA COSTITUZIONE

M. Bonesch (Stato moderno, 5 luglio 1945), ritiene che le Corti costituzionali siano un organo con funzioni necessarie e specifiche solo ove non esista un regime parlamentare e quindi le Camere non abbiano potere di rovesciare il Governo rimediando immediatamente agli atti illegali. Ma ove le Camere abbiano tale potere la reazione popolare contro gli arbitri dispone di un organo per farsi sentire.

D'altronde una Corte costituzionale funzionerà solo se sarà alimentata dalla coscienza e dalla volontà collettiva; parlare quindi di un tribunale che entri in funzione contro un tentativo di colpo di stato è per lo meno inutile perchè il colpo di stato si profila proprio quando il popolo si disinteressa della costituzione. Ma le Corti costituzionali non solo sono inutili, bensì pericolose in quanto, in un paese ove la libertà non sia forte, esse contribuiscono ad addormentare la vigilanza del popolo, a rafforzare la sua tendenza al disinteresse verso la difesa dei suoi diritti, come accadde in Germania nel 1932 quando Von Papen destituì il Governo socialista prussiano che, invece di resistere con la forza al colpo di stato, preferì rimettersi alle decisioni della Corte federale di Lipsia, abbandonando il potere al Governo usurpatore che sei mesi dopo, da quella stessa Corte, riceveva il benestare.

E' pericoloso dare al popolo l'illusione che un tribunale difenda per lui la sue libertà; bisogna dire ad esso che la libertà sta nelle sue mani e solo nelle sue mani.

Dal canto suo *A. C. Jemolo (Idea, novembre 1945)* prevede che le Costituzioni del 1946 conterranno norme dirette contro il pericolo di dittature. Riprendendo concetti già espressi in un altro articolo *(Meridiano, 13 maggio 1945)* l'illustre giurista afferma che, se è vano sperare che la libertà possa essere difesa da formule o da strumenti costituzionali allorchè il sentimento di essa è spento nelle coscienze, tuttavia è utile che le carte costituzionali contengano certi principi, per chiarire idee, orientare sbandati, ammonire giudici.

Occorre garantire i singoli dai pericoli provenienti dall'esecutivo e da quelli provenienti dalle assemblee legislative. I pericoli da parte dell'esecutivo non sono tanto quelli esistenti nel 1848, quanto le infinite piccole vessazioni della burocrazia che possono, contro il volere del legislatore, rendere impossibile o sterili certe attività del privato. E' necessario, quindi, che la Costituzione difenda il cittadino da ogni arbitrio o pericolo di arbitrio da parte dell'Amministrazione. Ma soprattutto è necessario difendere il cittadino dalle sopraffazioni delle maggioranze.

(Sull'argomento, vedi la rassegna pompa fattone sul fascicolo 2, del 30 novembre).

La preparazione delle liste elettorali

(continuazione da pagina 7)

si rileva dalle cifre sopra riportate, la popolazione che può essere convocata per le elezioni, non supera mai la metà, pur essendo superiore al decimo di quella complessiva. In 43 province, la popolazione stessa non supera nemmeno il 10 per cento.

Allo stato delle cose, solo il 7 per cento della popolazione complessiva del regno potrebbe essere chiamata alle urne e ciò qualora si indicessero le elezioni, (mi riferisco a quelle amministrative), in tutti i comuni ove fosse possibile, senza badare al rapporto in cui stanno col complesso dei comuni della rispettiva provincia.

I dati illustrati nella presente relazione si riferiscono alla situazione dell'ottobre scorso; non è però da credere che nel frattempo la situazione sia notevolmente migliorata. Per convincersene, basta confrontare i dati in questione con quelli (relativi al novembre successivo) forniti dalle prefetture. Invero, questi ultimi dati concernono solo 40 province. Ma ciò non monta, perchè, limitando il confronto anche ad un numero di province ulteriormente ridotto (precisamente quelle in cui si costata un aumento di liste approvate e sono solo 23 province), l'aumento stesso è appena di 121 lista (da 319 a 440) pari al 38 per cento; ed applicando tale percentuale al numero di tutti i comuni che, secondo la nostra indagine, risultavano, nell'ottobre scorso, già con la lista maschile approvata, cioè 654, risulterebbe che i comuni con la lista approvata sarebbero cresciuti a 1021 e cioè a poco più del 12 per cento del complesso dei comuni del regno (*).

D'altra parte, che la situazione si perfezioni lentissimamente, lo dimostra lo stato di cose, cui si è già accennato in principio, nelle stesse province del meridionale e dell'Italia insulare, dove — pur essendovisi iniziati i lavori sin dal gennaio scorso — la percentuale dei comuni che hanno pubblicato la lista maschile ammonta, rispettivamente, al 60 ed al 46 per cento; mentre la percentuale dei comuni che l'hanno approvata si abbassa, rispettivamente, al 25 ed all'11 per cento.

(*) Secondo i dati comunicati dalle prefetture successivamente alla data della presente relazione, (dicembre 1945) i comuni che hanno approvato la lista maschile ammontano ad 1[illegible], cioè ad un numero pressochè uguale a quello calcolato.

Missione di giuristi italiani in GB

(continuazione da pagina 3)

All'atto di separarsi dalla missione, il sig. Randall Lane, *Capo della Sezione Legale* del British Council, si è così indirizzato agli ospiti italiani:

« La cultura appartiene al mondo « dello Spirito e i beni dello Spirito « sono i soli che, condivisi, aumen- « tino invece di diminuire. Non vi è « paese al mondo moderno al quale « la cultura britannica debba più « che all'Italia. Dal secolo quattor- « dicesimo, e anche prima, i poeti e « gli scrittori inglesi hanno trovato « nell'arte e nella letteratura ita- « liana, nonchè nella bellezza natu- « rale del Loro paese, una fonte ine- « sauribile d'ispirazione. Da secoli « gli inglesi sono avvezzi a cercare « ristoro spirituale nella loro bel- « lissima terra.

« Ma in Inghilterra sentiamo che « anche noi abbiamo un contributo « da offrire al mondo... Crediamo — « spero senza altezzosa presunzione « — che le nostre istituzioni conten- « gono elementi preziosi anche ad al- « tri paesi che si accingono con noi « al grande compito di creare l'or- « dine dal caos, e di rassodare nel « mondo le basi della giustizia e del- « l'amicizia tra le nazioni...

« Se l'Italia potrà prendere dall- « l'Inghilterra qualcosa di utile al « popolo italiano nel contributo che « esso vuol dare alla civiltà futura « — e questo contributo non potrà « non essere grande — la Gran Bre- « tagna avrà in tal modo ripagato, « sia pure molto parzialmente, il « suo vasto debito culturale verso « l'Italia ».

Contro il voto obbligatorio

(continuazione da pagina 5)

(che è il complesso delle opinioni dei singoli elettori) risulterebbe seriamente deformata. Prendiamo, ad esempio, il massimo problema politico del momento, il problema istituzionale, su cui gli elettori saranno chiamati a pronunziarsi (direttamente, attraverso un sistema di voto doppio simile a quello adottato in Francia, o indirettamente, votando per l'una o l'altra lista). Cosa porterebbe il voto obbligatorio? E' facile prevederlo. Gli elettori ignoranti e privi di una qualsiasi opinione politica, che, senza la minaccia dell'ammenda resterebbero assenti dalle urne, sono, è chiaro, assolutamente neutri in fatto di monarchia o repubblica; quindi non dovrebbero pesare nè pro nè contro. Viceversa, costretti a votare, poichè si può tranquillamente escludere che essi ricorrano al rimedio della scheda bianca (rimedio cui ricorre solo chi ha una maturità politica), essi finirebbero per votare per la monarchia o per i partiti monarchici; poichè si sa che in tutte le situazioni della vita, sta per lo « status quo » chi nulla sa circa la opportunità di mutarlo.

Quindi, con l'obbligatorietà del voto, le non volontà degli elettori normalmente assenti dalle urne conterebbero come volontà positive a quell'effetto determinato.

VOTI - PROPOSTE - OPINIONI

La Provincia di La Spezia per un nuovo orientamento regionale.

All'argomento è dedicato un opuscolo (La Provincia della Spezia ed i suo problemi attuali) redatto dal Segretario generale della provincia — dott. Ferruccio Spazzi — ed edito a cura della Deputazione Provinciale (dalla quale è inviato) e della Delegazione provvisoria per il porto mercantile.

Lo studio pone in principio le seguenti domande:

«1) se lo sviluppo recente della città — *(dovuto principalmente alla istituzione dell'Arsenale militare marittimo)* — può essere assunto come un fatto dovuto ad una semplice causa esterna improvvisamente manifestatasi nel corso del tempo e sotto la influenza di particolari condizioni politiche di valore transeunte; — 2) se invece non sussistano elementi e fattori di valore permanente che permettano di assegnare al complesso Città-Provincia della Spezia una particolare funzione nel quadro della vita nazionale; — 3) se l'attuale assetto non debba perciò essere riveduto in modo più razionale e tale da permettere nell'interesse nazionale il libero sviluppo della funzione medesima; — 4) se e quali provvedimenti debbono essere adottati per conseguire tale scopo».

A tali domande risponde: alla prima, dopo un rapido excursus storico che dimostrerebbe «la costante persistenza di un vincolo politico, economico, demografico fra la zona della riviera prossima al golfo ed il golfo medesimo da un lato, e l'intero bacino della Magra dall'altro», sì che *oggi* «tutta la Lunigiana si presenta con un carattere indivisibile etnicamente ed economicamente»... «la creazione, quindi, dell'Arsenale M.M. si presenta unicamente come il fatto saliente atto a concretizzare sul terreno pratico vincoli e rapporti la cui memoria si perde nel tempo; e conferire in modo definitivo alla Spezia il primato fra i centri lunigianesi». *Alla seconda, affermando* che «un ulteriore sguardo alla storia ci mostra l'attuale capoluogo lunigianese formante, col suo entroterra naturale, un unico blocco efficiente sopratutto in periodi particolarmente critici per la storia civile e militare della Nazione italiana»: *resistenza alla pressione longobarda, lotta contro gli arabi, strette relazioni economiche con le regioni ultrappenniniche (media valle del Po). L'attuale aggregazione delle provincie lunigianesi della Spezia e di Massa alle regioni* «per ora geografiche soltanto» *ligure e toscana* «si può fondatamente affermare» *dovuta a ciò che* «il criterio geografico ha fissato fatti storici dovuti unicamente al passeggero trionfo di idee particolari e separatiste: l'affermazione... delle Repubbliche marinare di Genova e di Pisa... nella loro marcia d'incontro, rispettivamente verso sud e verso nord, intesa a dirimere la controversia particolare di due città italiane pel dominio del Tirreno...». *La necessità e la legittimità della revisione della situazione esistente è la risposta alla terza domanda.* «La situazione attuale... discende direttamente dalla situazione originata dal mosaico italiano medioevale, quasi che neppure fosse intervenuto nel frattempo l'eroica epopea del Risorgimento. La Spezia e la sua provincia sono state sinora vedute sempre e soltanto in funzione di appendici genovesi, ciò che ha ostacolato a lungo la formazione di un sano orientamento e di un altro sano pensiero politico-giuridico nello studio e nella risoluzione dei problemi amministrativi ed economici locali». La revisione apparirà anche più evidente ove si consideri come, in uno stato unitario..., gli interessi e l'orientamento in ogni campo dell'umana attività si fissino senz'altro nel caso della Spezia sulle direttrici che dal magnifico golfo naturale spezzino conducono alla media valle del Po e di qui (per la via più breve fra quante dalla natura segnate) al bacino del Po, alle chiuse di Verona, al termine alpino del Brennero.

A non diverso risultato si giunge passando a dare uno sguardo alla geografia economica. Come la Provincia litoranea, marittima e industriale della Spezia trova il suo più naturale completamento nella zona montana appenninica e nella retrostante pianura emiliana agricola e agricolo-industriale, così quest'ultima trova a sua volta il suo completamento naturale ed il suo naturale respiro sul mare attraverso il Golfo ed il Porto della Spezia.

A questo concetto, della rivalorizzazione commerciale del Golfo spezzino, attraverso il quale per la via più breve e più agevole può scorrere il flusso delle importazioni e delle esportazioni, hanno spontaneamente aderito tutte le Provincie emiliane ricadenti nella zona d'influenza potenziale del Porto spezzino.

Tale spontaneo riconoscimento assume chiaro valore di affermazione di valori naturali e permanenti sinora artificiosamente compressi o artificiosamente trascurati per deviare, verso sbocchi illogici, soluzioni evidenti, non destinate a finire in una inutile e superata rivalità, ma bensì conformi ai concreti e superiori interessi della Nazione.

La Provincia della Spezia chiede quindi che, in uno stato etnicamente e politicamente ricostituito a unità, le sia consentito di essere richiamata alla funzione che (assieme alla finitima Provincia di Apuania) naturalmente esercitava nei secoli trascorsi in un quadro unitario politicamente, anche se allora dolorosamente non italiano di nome.

Senza nulla togliere di quanto sia necessario alla vita ed alla prosperità altrui, e col pieno rispetto dei più sani principi geografico-economici, ciò può avvenire:

1°) aggregando le Provincie lunigianesi alla Regione emiliana, qualora si addivenga alla costituzione delle Regioni come circoscrizioni amministrative del territorio nazionale, per mezzo di un equilibrato e ben inteso decentramento amministrativo;

2°) nell'attesa, ponendo mano senza ulteriore indugio all'esecuzione di quei piani che si appalesano indispensabili per valorizzare nell'interesse nazionale i fattori naturali e permanenti sopra illustrati;

3°) creando le condizioni perchè il Capoluogo possa riconquistare la primitiva posizione, già così brillantemente tenuta in passato, nel campo delle relazioni internazionali . . . .

Risulta evidente che la questione capitale consiste nel rendere il Porto Mercantile della Spezia adeguato e rispondente alle necessità cui in potenza può utilmente servire . . . . . .

Ma ciò a nulla varrebbe se non intervenissero opportuni provvedimenti atti ad assicurare il necessario collegamento con quell'entroterra che a sua volta altro non attende se non la ripresa navale e marittima del Golfo spezzino per appoggiare a questo il proprio traffico di importazione e di esportazione.

Tali provvedimenti, com'è ovvio, si concretano:

1°) nella adeguata sistemazione della rete ferroviaria, e principalmente nel potenziamento della grande arteria attraversante trasversalmente la media valle del Po;

2°) nel miglioramento delle vie di comunicazione ordinaria tra l'uno e l'altro versante Appenninico».

Altri provvedimenti necessari sono ritenuti: la costituzione di un «Ente autonomo in grado di raccogliere e disporre dei mezzi finanziari occorrenti all'esecuzione dei lavori di rinnovamento dell'attrezzatura portuale ed all'ampliamento degli impianti portuali in genere»; *la istituzione di un* «porto od almeno di un punto franco e della zona industriale in franchigia».

Sono pubblicati gli

ATTI DELLA COMMISSIONE PER L'ELABORAZIONE DELLA LEGGE ELETTORALE POLITICA PER LA COSTITUENTE

Il volume contiene:

I - Relazione di maggioranza
II - Relazione di minoranza
III - Verbali delle sedute e allegati
IV - Schema di legge

208 pagg. in 8° - L. 160

In vendita nelle principali librerie

NOTIZIARIO

(Continuazione da pagina 2)

blemi economici e sociali: il problema della terra, il problema industriale, quello delle garanzie del lavoro e quindi della legislazione sociale».

La Costituente dovrà essere sovrana. Essa «dovrà fare la costituzione ma parallelamente a questo dovrà essere iniziata una attività legislativa la quale potrà essere o una attività dell'assemblea o una attività del Governo soggetta al controllo dell'Assemblea».

Sul problema delle autonomie regionali, Togliatti si è dichiarato contrario ad ogni federalismo: «noi sappiamo che il nostro Stato esiste da 10 anni o poco più ed esso quindi è ancora qualche cosa di fragile. Non bisogna mettere in pericolo questo fragile con degli affrettati esperimenti di riorganizzazione dello Stato in senso federalistico». Una autonomia deve essere pure riconosciuta alla Sicilia ed alla Sardegna. Una «larga autonomia locale» deve essere anche data al comune ed alla provincia, con abolizione dei prefetti nominati dall'esecutivo e la loro sostituzione con «funzionari» eletti «su scala provinciale e, se necessario, su scala regionale».

Sui mezzi di difesa della democrazia, Togliatti, si è espresso sfavorevolmente quanto alla istituzione di un'Alta Corte Costituzionale: «le garanzie sostanziali dovranno essere cercate in altre direzioni».

La Magistratura dovrà essere indipendente e dovrà anche essere considerata la opportunità «della eleggibilità, almeno di una parte della Magistratura» e della istituzione di forme di controllo popolare «arrivanti perfino a sancire — se si riterrà necessario — la revocabilità del mandato parlamentare, qualora gli elettori constatino che il loro rappresentante non ha tenuto fede agli impegni assunti».

Questi ultimi sono, comunque, «problemi di contorno». Gli essenziali sono: il problema istituzionale; quello dei rapporti tra Stato e Chiesa; quello del contenuto economico del regime democratico. Sul primo, Togliatti ha riaffermato la necessità della istituzione della Repubblica; sul secondo, la necessità che «nella costituzione italiana vengano sancite e difese dalla legislazione italiana la libertà di coscienza, di fede, di culto, di propaganda e di organizzazione religiosa»; sul terzo, ha dichiarato la volontà del suo Partito che sia instaurata «una Costituzione che garantisca libertà di parola, di stampa e di coscienza, di organizzazione economica e politica».

Il progetto per l'autonomia della Sicilia alla Consulta regionale

Il 23 dicembre si sono chiusi i lavori della Consulta Regionale Siciliana sul progetto per l'autonomia. È stato approvato il progetto per l'autonomia della Regione.

I rappresentanti dei Partiti Socialista, Comunista e d'Azione e parte dei liberali e dei tecnici hanno riaffermato che l'entrata in vigore del regime d'autonomia deve essere sancita dalla Costituente. Invece, i democristiani, i democratici del lavoro, i restanti liberali e i tecnici hanno sostenuto che sarebbe nocivo per il paese dare nuova esca alla propaganda separatista con un ulteriore rinvio della attuazione dell'autonomia. All'appello nominale sono risultati 17 voti favorevoli al progetto e 12 contrari.

ESTERO

«Osservatori» alleati alle elezioni in Grecia

Più di 600 «osservatori» americani assisteranno alle elezioni politiche che si svolgeranno in Grecia nel marzo 1946. La missione sarà composta da un gruppo di «teorici», specialisti di storia ed esperti della politica, da un gruppo di esperti elettorali e da circa cento «squadre di osservazione», composte generalmente da un ufficiale dell'esercito, da un autista militare e da un interprete. La Gran Bretagna manderà circa cento squadre di osservatori e la Francia quaranta. L'Unione Sovietica ha declinato l'invito di inviare una sua missione, adducendo a motivo il fatto che gli «osservatori», diventerebbero «controllori», mentre l'Unione Sovietica è contraria e si è opposta all'intervento negli affari interni degli altri Paesi.

Nuovo Presidente della Repubblica austriaca

Il 19 scorso ha avuto luogo la prima riunione del nuovo Parlamento austriaco. Ciò ha segnato la ripresa della vita parlamentare, che per undici anni era rimasta sospesa.

Il giorno seguente, 20 dicembre, si è svolta la riunione delle due Camere del Parlamento, che hanno eletto Karl Renner nuovo Presidente della Repubblica austriaca.

Elezioni nell'U.R.S.S.

Il 10 febbraio avranno luogo le elezioni nell'U.R.S.S. La campagna elettorale propriamente detta avrà inizio prossimamente.

Riconoscimento della F.N.R.J.

Inghilterra, Stati Uniti e Francia hanno formalmente riconosciuto la Repubblica Federale Popolare della Jugoslavia, proclamata la notte del 29 novembre dalla Assemblea Costituente.

Gli S. U. hanno fatto — per bocca del Sottosegretario al Dipartimento di Stato Acheson — delle riserve sulla «democraticità» del regime attuale e sulla condotta delle elezioni.

Le elezioni in Cecoslovacchia

Benes, presidente della Cecoslovacchia, ha annunciato, nel messaggio di Natale al popolo ceko, che le elezioni politiche, libere e segrete, si svolgeranno in primavera.

La Costituente albanese

L'assemblea Costituente albanese è stata convocata per il 10 gennaio 1946.

Elezioni in Olanda

Le elezioni generali in Olanda avranno luogo il 23 maggio 1946. Le liste dei candidati dovranno essere presentate entro il 9 aprile.

Disposizioni di Mac Arthur per le elezioni in Giappone

Le elezioni giapponesi che avrebbero dovuto aver luogo in gennaio, saranno ritardate di una settimana per ordine di Mac Arthur.

Il Generale ha dato ordini precisi al Governo giapponese di escludere dalle liste elettorali tutti i deputati che si sono compromessi con il Generale Tojo o con il suo governo. Questi deputati, il cui numero ascende a circa 300, non potranno nè votare nè essere eletti.

Elezioni nelle Filippine

Le elezioni generali nelle Filippine si terranno entro il 30 aprile 1946. Secondo la nota dichiarazione americana, il 4 luglio 1946 le Filippine acquisteranno l'indipendenza.

Elezioni nell'Iran

Il Ministro degli Interni, Allah Y. Saleh, ha diramato il 21 dicembre disposizioni d'esecuzione immediata per le elezioni popolari dei consigli provinciali in tutte le provincie dell'Iran tranne in quelle insorte dell'Azerbaigian. Saleh ha espresso il suo «disappunto» per «l'assenza di un governo centrale rappresentativo dell'Azerbaigian», ora tenuto dal partito democratico, poichè tale governo renderebbe «impossibile» lo svolgimento di elezioni «veramente democratiche».

Questo Bollettino non ha carattere ufficiale e pertanto non importa alcuna responsabilità del Governo.

Redattore resp. TERENZIO MARFORI

REDAZIONE E AMMINISTRAZIONE presso il Ministero per la Costituente ROMA - Via Panisperna, 89

Autorizzazione della R. Prefettura di Roma n. 278/B-3-1237

Concessionaria esclusiva per la distribuzione S. A. D. I. Via Astura, 81 - Roma

TIPOGRAFIA - VIA IV NOVEMBRE, 149 - ROMA

LIBRI per la Costituente

Di imminente pubblicazione, a cura del Ministero per la Costituente (editore Sansoni)

STATI UNITI D'AMERICA, a cura di Romolo *ASTRALDI*.

UNIONE DELLE REPUBBLICHE SOCIALISTE SOVIETICHE, a cura di Gaspare *AMBROSINI*.

SPAGNA (1931), a cura di Vezio *CRISAFULLI*.

IRLANDA, a cura di Paolo *BISCARETTI*.

FRANCIA (1875), a cura di Armando *SAITTA*.

108

BOLLETTINO
di informazione e documentazione del Ministero per la Costituente

Anno II - N. 1
Si pubblica ogni 10 giorni

Roma, 10 gennaio 1948

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

IN QUESTO NUMERO:

5 questionari delle Commissioni di studio

★ ★

I partiti politici in Italia - 3

★ ★

Relazione al progetto di Costituzione della FNRJ

★ ★

IDEE E PROGETTI PER LA COSTITUZIONE FRANCESE

VOTI - PROPOSTE - OPINIONI

ASSR

NOTIZIARIO

ITALIA

Approvazione della legge elettorale amministrativa

Il Consiglio dei Ministri ha approvato, nella seduta del 2 gennaio, il testo definitivo della legge elettorale amministrativa.

I criteri fondamentali della legge sono i seguenti:

a) coesistenza dei due sistemi, maggioritario e proporzionale;

b) limite di popolazione per il passaggio dall'uno all'altro sistema, 30 mila abitanti (sistema maggioritario al disotto, proporzionale al disopra);

c) adozione della scheda di Stato;

d) obbligo della preventiva presentazione delle candidature anche per il sistema maggioritario;

e) mantenimento, nel sistema maggioritario, del rapporto di 4/5 ad 1/5 tra maggioranza e minoranza;

f) libertà dell'elettore di segnalare i candidati prescelti scegliendoli tra tutte le liste, nel sistema maggioritario;

g) mantenimento del meccanismo di votazione previsto per il sistema proporzionale.

Il principio dell'obbligatorietà del voto, affermato dalla Commissione della Consulta con lievissima maggioranza di voti non è sanzionato nel testo definitivo in quanto il suo accoglimento per le elezioni amministrative è subordinato all'accoglimento di analogo principio per le elezioni politiche.

Il governo ha demandato al Consiglio di gabinetto e al Ministro degli Interni il compito di organizzare le elezioni in modo che esse si svolgano fra il 3 e il 24 marzo, così da consentire la convocazione delle elezioni alla Costituente per il 5 maggio.

Secondo il calendario predisposto, le operazioni preliminari alla votazione avverranno nell'ordine seguente:

11 gennaio - autorizzazione ai prefetti di fissare la data delle elezioni nei comuni la cui attrezzatura è già completa o prossima al compimento;

13 gennaio - decreto prefettizio adottato d'intesa col primo presidente della corte d'appello.

18 gennaio - pubblicazione del manifesto di convocazione dei comizi elettorali.

La legge prevede un periodo di 45 giorni fra l'apertura dei comizi elettorali e il voto, e cioè non si andrà alle urne prima del 3 marzo. Entro il 15. giorno le liste dei candidati dovranno essere presentate alla segreteria del comune; il 16. e 17. giorno le liste saranno approvate dall'apposita commissione e trasmesse al sindaco e al prefetto; dal 18. al 35. giorno le prefetture provvederanno alla stampa, al conteggio e all'invio ai comuni delle schede; il 28. giorno le liste saranno pubblicate a cura del sindaco; entro il 35. giorno dovrà essere ultimata la distribuzione dei certificati elettorali; entro il 40. giorno saranno designati i rappresentanti di lista presso i seggi e sarà consegnato ai presidenti dei seggi il materiale occorrente per le votazioni.

La nuova legge ripristina nel complesso l'ordinamento elettorale amministrativo del 1915.

Organi del Comune secondo questa legge sono un Consiglio, una Giunta ed un Sindaco.

Il Consiglio comunale è composto di un numero di membri, variabile col numero di abitanti del rispettivo comune. In particolare 80 membri per i comuni con più di 500.000 abitanti; 60 per quelli con più di 250.000; 40 per quelli con più di 30.000; 30 per quelli con più di 10.000; 20 per quelli con più di 3000 e 15 per gli altri comuni.

Sono eleggibili a consiglieri comunali gli iscritti nelle liste elettorali di qualsiasi comune purchè sappiano leggere e scrivere escluse le persone appartenenti a determinate categorie indicate dalla legge stessa in conseguenza di loro precedenti fascisti o in considerazione di loro particolari rapporti con il comune. Così sono esclusi per i loro precedenti fascisti, i senatori dichiarati decaduti, i presidi delle provincie, i podestà dei comuni capoluoghi di provincia, nonchè i podestà dell'ultimo quinquennio del regime fascista o quelli nominati dal governo fascista repubblicano, gli ufficiali superiori e generali dispensati dal servizio e quelli di qualunque grado cancellati dai ruoli con perdita del grado, gli impiegati statali di grado superiore al IX dispensati per giudizio di epurazione, i cancellati dagli albi professionali per giudizio di epurazione e coloro che sono stati iscritti al partito fascista repubblichino.

I consiglieri comunali durano in carica quatro anni e si rinnovano integralmente mediante elezioni alla scadenza del quadriennio.

Quanto alla Giunta comunale essa si compone del sindaco che la presiede e di un certo numero di assessori variabili col numero degli abitanti del comune, da 14 per i comuni con più di 500.000 abitanti ad un minimo di due per quelli con meno di 3000 abitanti. Gli assessori sono eletti dal Consiglio comunale nel suo seno con le modalità indicate dalla legge del 1915.

Il Sindaco infine è anch'esso eletto dal Consiglio comunale nel suo seno a maggiaranza assoluta di voti.

Per quanto riguarda poi i criteri da seguire nella elezione dei Consigli comunali, che, come si è visto costituiscono la base per la successiva creazione delle Giunte e dei sindaci la legge distingue tra comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti e comuni che abbiano più di 30.000 abitanti, che comunque siano capoluoghi di provincia.

Per i comuni con meno di 30.000 abitanti si applica il sistema maggioritario. Le candidature raggruppate in liste comprendenti da un quinto ai quattro quinti dei consiglieri da eleggere, devono essere presentate per ciascun comune con più di 20.000 abitanti da almeno 200 elettori.

Per i comuni minori di 20.000 abitanti il numero dei presentatori è inferiore a 200.

Ciascun elettore ha diritto di votare per tanti candidati, in qualunque lista siano compresi, quanti sono i consiglieri da eleggere. e però i consiglieri da eleggere sono cinque o più di cinque l'elettore può votare solo per un numero di candidati pari ai quattro quinti.

Sono proclamati eletti quei candidati che hanno riportato singolarmente il maggior numero di voti, ed a parità di voti è eletto il più anziano.

Nei comuni capoluoghi di provincia e in quelli con popolazione superiore ai 30.000 abitanti l'elezione dei consiglieri comunali è fatta a scrutinio di lista con rappresentanza proporzionale.

La lista dei candidati deve essere presentata da almeno 500 elettori nei comuni con più di 500.000 abitanti, 300 nei comuni con più di 100.000; 200 negli altri. Nessuno può essere candidato in più di una lista di uno stesso comune.

L'elettore vota per una determinata lista e in essa può manifestare con apposito segno di croce la sua preferenza per alcuni candidati, in numero di 4, 5, 6, 8 rispettivamente per i comuni il cui numero dei consiglieri da eleggere è di 40, 50, 60, 80. L'elettore può altresì cancellare alcuni dei candidati.

Il numero di candidati che per ogni lista risulteranno eletti dipenderà dalla «cifra elettorale» cioè dal numero di voti che la lista stessa avrà ottenuto rispetto alle altre.

Per quanto riguarda poi i singoli candidati di ogni lista risulteranno eletti i primi della graduatoria fatta in base alle cifre individuali, cioè alla cifra di lista aumentata delle preferenze e diminuita delle cancellazioni riportate da ciascuno.

ESTERO

L'allargamento del Governo bulgaro...

Secondo gli accordi della Conferenza di Mosca, le basi dell'attuale Governo bulgaro devono essere allargate.

Il Governo ha in un primo tempo respinto i nominativi che l'opposizione aveva proposto quali suoi rappresentanti, ed ha chiesto ufficialmente alle frazioni dissidenti dei partiti agrario e social-democratico di nominare delegazioni di tre membri per iniziare le discussioni.

Nel corso di queste, i rappresentanti del Governo hanno presentato a quelli dell'opposizione le seguenti con-

(continua a pagina 16)

ALLA RADIO

Ogni domenica dopo il giornale radio delle ore 20, su tutte le onde e in collegamento con tutte le stazioni italiane, verrà trasmesso un breve notiziario a cura del Ministero per la Costituente.

Tali trasmissioni saranno dirette da Umberto Calosso dalla Radio di Torino e serviranno a tenere informata l'opinione pubblica sui problemi riguardanti la futura Assemblea, sui lavori delle varie commissioni tecniche istituite presso il Ministero e che attendono allo studio dei maggiori tra questi problemi.

Uomini rappresentativi e tecnici verranno interrogati di volta in volta, sui problemi più importanti; saranno anche tenute conversazioni con operai, commercianti, donne di casa, ecc., allo scopo di divulgare e rendere facilmente accessibili il significato, i compiti e gli obbiettivi della Costituente.

I partiti politici in Italia

3

1 - Gli storici che più si sono avvicinati alle fonti del pensiero politico italiano, basti citare il Salvemini e il Rosselli, hanno trovato notevoli tracce dei movimenti di idee e di organizzazioni, che si venivano sviluppando con ampiezza in altri paesi, sopratutto in Francia. L'influenza del pensiero rivoluzionario opera attraverso il Buonarroti, che fu l'anello di congiunzione — come dice il Salvemini — fra la scuola di Babeuf e il socialismo italiano della prima metà del secolo XIX, mentre l'influenza del pensiero riformista opera direttamente sulle nostre *élites*, ancora impegnate nella lotta per la indipendenza nazionale, da Mazzini a Garibaldi, a Montanelli. D'altra parte, la spinta dei « giacobini » del '99, arrestata dalla reazione e dalla restaurazione, poteva fermarsi dopo il '48 con Pisacane per quella stessa ragione storica che il socialismo nazionale dell'Autore dei *Saggi sulla Rivoluzione* aveva chiaramente rivelata, la ragione e la forza del lavoro, che opera nel senso della liberazione dell'uomo e dell'organizzazione delle masse proletarie.

Ora, indipendentemente da questo motivo dialettico, che affiora dalle pagine dell'eroe di Sapri, e che acquisterà rigore scientifico nell'opera di Marx, vengono svolgendosi con impeto elementare e con la suggestione potente dei fatti emotivi, tutti gli impulsi etici e psicologici sostenuti dalla propaganda degli individualisti libertari della scuola di Bakunin, che i ceti intellettuali della borghesia e gli elementi intellettualizzati del proletariato accolsero con costante entusiasmo. Perciò le prime forme di organizzazione operaia furono mutualistiche e solidaristiche; anche quando dopo la conversione di A. Costa, il socialismo « scientifico » riportò in un piano inferiore la difesa di classe, senza lotta. L'insuccesso della tattica insurrezionale costituiva un argomento formidabile contro l'impostazione sentimentale ed anarchica del problema delle classi proletarie.

Allora l'atteggiamento nettamente dissidente che le sezioni italiane dell'*Internazionale* di Londra erano venute accentuando, dopo la *Commune*, insofferenti della sua disciplina e del suo macchinismo burocratico, doveva logicamente mutare. E questa svolta, a un certo punto, era segnata da una famosa lettera del Costa del 1879, in cui si lamenta l'insuccesso del piano rivoluzionario e se ne indica la ragione nel mancato apporto delle masse popolari, restate indifferenti di fronte all'« impulso generoso » che aveva fatto innalzare da pochi sognatori « la bandiera della rivolta ». D'ora in poi, dice Costa, bisogna partire da questo principio, che la miseria, l'inferiorità politica e morale delle masse è l'effetto della loro condizione economica, cioè del monopolio che le classi capitalistiche si sono assicurato degli strumenti del lavoro.

Ma accolto questo principio, si trattava ancora di decidere se l'espropriazione delle classi capitalistiche potesse affidarsi alle armi del voto, in una parola alla legge, all'azione *legale*, o alla tattica del sabotaggio dello Stato borghese e delle sue istituzioni rappresentative, in una parola all'azione *rivoluzionaria*. I discepoli di Bakunin, gli anarchici, gli individualisti furono rivoluzionari; i legalitari, seguaci di Malon e capeggiati da Gnocchi-Viani, al convegno dell'« Internazionale Italiana » tenuto a Chiasso nel 1880, furono evoluzionisti.

Due anni dopo venne fondato a Bologna il *Partito operaio*, prettamente classista. Il suo organo, il « Fascio operaio », portava la seguente epigrafe di Malon: « Se non pensano a far da sè, gli operai italiani non saranno mai emancipati ». Le realizzazioni di questo movimento, che rinunciava a servirsi degli istituti della borghesia nella sua lotta di classe, furono molto modeste. Nel '91, a Milano il partito apriva le porte a tutti i lavoratori, senza pregiudiziale di ceto e si intitolava, appunto, *Partito dei lavoratori italiani*.

Sorge ora l'astro di Filippo Turati, che inizia, con la Kuliscioff, la pubblicazione della « Critica Sociale ». Sotto la sua influenza, che si era fatta sentire a Milano, il Partito si orienta nettamente, nel Congresso di Genova del '92, nel senso evoluzionista e legalitario.

Ma l'espulsione degli anarchici non eliminava i fermenti insurrezionisti, che la situazione economica di alcune regioni teneva sempre vivi ed operanti.

I moti della Sicilia e della Lunigiana sono soffocati dal governo di Crispi con gli stati d'assedio e le leggi marziali. Ma la reazione « legalitaria » procura al partito i successi elettorali del '95: i deputati socialisti sono ora 12, e innumerevoli sono gli intellettuali di orgine borghese che entrano o si avvicinano al Partito. L'arena parlamentare è aperta definitivamente ai rappresentanti del proletariato socialista. Nel Natale del '96 esce a Milano l'*Avanti!*, quotidiano, diretto da L. Bissolati.

Il ritorno offensivo dei conservatori, che riprendono, dopo l'insurrezione del '98, la maniera forte, si conclude con la capitolazione di Pelloux. Nelle elezioni del 1900, il partito socialista si univa con il repubblicano e il radicale in una coalizione, che fu detta dei « Partiti popolari ».

2 - Il Partito repubblicano, rompendo l'antica ostilità e il Partito radicale, uscendo senza impedimenti dalla matrice del Partito repubblicano, si incontravano, per poco, sullo stesso terreno di difesa con il Partito socialista italiano, così denominato dal Congresso di Reggio Emilia del '93. Ma era un'intesa negativa, che diede i suoi frutti durante la resistenza all'assalto delle destre, ma che non riuscì ad eliminare i pericoli del compromesso e dell'equivoco, dove più dove meno chiaramente denunciato.

Dopo la breve e difficile strada, percorsa insieme, il Partito socialista, che non aveva mancato di appoggiare la politica di qualche governo conservatore, il quale si assumesse la difesa delle libertà statutarie — e di qui il suo *ministerialismo*, deprecato e discusso — si staccò da questi compagni; di cui il primo il Partito repubblicano si chiudeva nell'antica intransigenza, e il secondo, il Partito radicale, si apprestava ad assumere il potere in partecipazione.

A dispetto di una gloriosa tradizione, il Partito repubblicano in Italia non riuscì a sopravvivere ai suoi maggiori; non riuscì a proporsi una mèta, oltre l'unità nazionale; non riuscì a rappresentare un gruppo di classi e di interessi. Fuori di Romagna non pensava neanche di competere col Partito socialista nella conquista del proletariato che sarebbe stato, appunto, la naturale base del Partito repubblicano. La garanzia delle libertà in regime rappresentativo, non importa se monarchico, era un dato positivo che sconsigliava i « quesiti » dal ricercare un mutamento politico attraverso pericoli e danni evidenti. Infine, l'appoggio del governo, dato al partito socialista e al radicale, doveva portare e portò alla liquidazione del Partito repubblicano militante. Restavano i teorici, i sognatori, i *laudatores*. E contro questi declamanti e scontenti si convogliarono le ironie, e non più le ostilità, dei partiti realizzatori, riformisti, radicali, popolari.

Sopratutto decisivo, per le fortune storiche del Partito repubblicano in Italia, era da considerare l'esame comparativo dei regimi costituzionali; per cui veniva dimostrato che non bastava la repubblica per assicurare la libertà e che il sistema rappresentativo può essere instaurato — come osservava lo stesso Colajanni — tanto una monarchia, quanto in una repubblica. Era il tempo in cui Disraeli definiva l'Inghilterra come una repubblica con a capo un doge ereditario.

Infine *last not least*, al Partito repubblicano mancò l'apporto dei ceti proletari che, dopo l'insuccesso dell'organizzazione operaia tentata da Mazzini, accorrevano nei ranghi del partito socialista, come partito di classe.

Di fronte alla semplicità di linee del programma repubblicano, alcuni altri partiti presentavano il caos. Colta in un momento del tempo, la confusione però si schiariva, non senza sforzo, lasciando intravedere una complessità di posizioni che i repubblicani si limitavano ad ignorare semplicemente.

Il radicalismo fu la corrente realizzatrice sorta al sole delle libertà statutarie dall'antico Partito d'azione repubblicana. La seduzione nostalgica dell'antico ideale continuò a insidiarlo. La prossimità dei gruppi parlamentari di

più larghi orizzonti non mancò spesso di oscurarlo. Ma l'opera spiegata nel parlamento e nel governo, la traduzione in atto di punti programmatici fondamentali per la tutela e la conquista di tutte le autonomie civili ed economiche — posta in ombra dalla baldanzosa offensiva di gruppi più avanzati — non deve esser taciuta: esso si presentava veramente come l'integrazione parlamentare dei partiti estremi e il vincolo di unione fra essi e le maggioranze. Lottando per sè, per i suoi ideali, per una più chiara definizione dei partiti, per una ripresa di attività rinnovatrice, il partito radicale lottava per creare altre condizioni ed altri metodi all'attività dei partiti e dei governi. Il suo ottimismo e la sua fiducia, non solo nel popolo, che non la meritava, ma anche nelle istituzioni alle quali aveva sacrificato le sue pregiudiziali politiche, lo indussero a gravi decisioni: basti pensare al suffragio universale, che fu una sua vittoria, ma una vittoria di Pirro. Del resto l'identificazione del Partito radicale col governo, presentatasi a un certo punto della dittatura Giolitti, era un'altra bella vittoria alla rovescia. In quel punto radicalismo, massoneria, democrazia senza aggettivi, riformismo socialista, erano più che sinonimi. E ciò non conferiva certo autonomia e chiarezza al programma radicale.

Ma sopratutto il suo compito di formare una classe politica e uno *stile* di governo, senza ripresentare le futili anglomanie dei costituzionalisti puri, era un compito grave e urgente, un'esigenza etica della nostra vita pubblica. Il compito parve assolto. Sonnino, ex capo della maggioranza di Pelloux, risalito al potere, trovò nella situazione e nella sua lealtà il divieto assoluto di porre ostacolo allo svolgimento del – riforme che può appunto chiamarsi radicale, cioè minimo comune denominatore dell'estrema sinistra. Gli ideali dell'estrema erano allora il decentramento, il suffragio universale, l'imposta progressiva.

Nella lotta, teorica, allo stato burocratico, in cui ogni vero vincolo di coesione sociale si va disgregando, viene segnalato ora quel processo di reintegrazione organica della società che si attua nel sindacato, in quanto comunione di interessi professionali omogenei. In attesa del suffragio universale — che avrebbe dato alla vecchia Italia colta la sanità rude del popolo nuovo, o al popolo, i vizi mentali e morali dell'Italia colta — i migliori uomini del partito si dedicavano ancora alla preparazione delle classi medie, cui era assegnato il compito della educazione delle masse... Ma una tale azione, specie nel suo aspetto pedagogico, perchè diventi regola obbiettiva, deve espandersi dal piccolo cerchio delle élites di un determinato settore o di un dato momento, verso piani più vasti e diventar tradizione e costume. Il che non avvenne e non tutto per colpa dei radicali.

Ma è innegabile che un'azione in profondità non fu seriamente tentata, che le alleanze e i compromessi non furono sempre giustificati, che l'esame dei problemi non fu sempre completo: basti pensare al problema religioso nella sua connessione con l'orientamento politico della democrazia cristiana. Solo più tardi il radicalismo critico, del gruppo dell'*Unità*, svolgerà largamente un'azione simile, ma in un clima storico cambiato in modo *radicale*, ma non proprio per fatto e comodo del partito di questo nome.

STATI E COSTITUZIONI

Relazione al progetto

La seguente relazione — redatta dal Ministero per la Costituente della Jugoslavia — accompagna il progetto di Costituzione della F. N. R. J. pubblicato nel numero precedente.

La relazione ha questo titolo: «Il significato ed il carattere del progetto di Costituzione della F. N. R. J. e le ragioni per le quali è presentato alla pubblica discussione di tutto il popolo».

E' stata pubblicata il 1° dicembre 1945.

I.

L'11 novembre 1945 i nostri popoli hanno eletto a grande maggioranza ambedue le Camere della Costituente che dovrà emanare la legge fondamentale, la Costituzione del nostro Stato. Il Ministero per la Costituente, autorizzato a preparare la convocazione ed i lavori della Costituente, ha affidato ad una commissione consultiva di esperti il compito di elaborare il progetto preparatorio della Costituzione della nuova Jugoslavia. Il Ministero della Costituente ha esaminato il progetto presentato e in base allo stesso ha elaborato questo progetto con il quale il Governo federale si è dichiarato d'accordo in linea di massima e nei principi fondamentali. Questo progetto serve quindi come proposta per la Costituzione della F. N. R. J. che il Governo federale presenterà per competenza alla Costituente. Per rendere questo progetto di Costituzione pienamente corrispondente ai desideri, alle opinioni e alle aspirazioni di vasti strati sociali dei nostri popoli, il Ministero per la Costituente ha deciso, con il consenso del Governo Federale, di presentarlo al popolo per una discussione completa e pubblica, e di raccogliere tutte le osservazioni, proposte e opinioni, tanto riguardo al contenuto quanto riguardo alla forma dello stesso.

II.

Affinchè tale discussione intorno alla Costituzione si svolga in modo utile, è necessario mettere qui in rilievo i principi fondamentali in base ai quali questo progetto di Costituzione è stato elaborato e quei principî che ne manifestano il significato generale e le caratteristiche.

Primo. - Tutto il progetto è stato elaborato partendo dal presupposto che la Costituzione non è e non ha da essere un programma o una dichiarazione, nè la previsione di quel che dovrebbe essere o di quel che sarà nell'avvenire. La Costituzione è fondamentalmente una registrazione giuridica della realtà sociale, economica e politica di uno Stato. Di conseguenza, questo progetto di Costituzione della nuova Jugoslavia è nelle sue linee fondamentali l'immagine giuridica della nostra nuova realtà sociale e politica e, rispettivamente, la conferma e l'espressione giuridica di tutti i grandi e significativi cambiamenti che si sono verificati nella vita dei nostri popoli, e la formulazione giuridica delle conquiste ottenute nella loro difficile e vittoriosa lotta liberatrice.

Però la Costituzione non è e non può essere un'immagine giuridica statica dei cambiamenti e delle conquiste realizzate. Perciò, in questo progetto, la Costituzione contiene gli schemi organizzativi e le necessarie condizioni e forme giuridiche per uno sviluppo regolare e sicuro dei cambiamenti e delle conquiste realizzate.

Secondo. - Nessuno può mettere in dubbio che modifiche fondamentali dell'organismo statale sono avvenute nei rapporti tra i nostri popoli. Da uno Stato di popoli privi di eguaglianza di diritti ed oppressi, è stata creata una libera comunità di popoli aventi eguali diritti. Di conseguenza, il progetto di Costituzione conferma giuridicamente il nuovo Stato come una spontanea unione di popoli aventi gli stessi diritti nella quale il problema nazionale è completamente risolto in base alla libera determinazione dei nostri popoli stessi. L'organizzazione statale che rende possibile e che esprime l'unione dei nostri popoli, giuridicamente eguali e che hanno manifestato liberamente la loro volontà di restare uniti, è uno Stato federale, la F. N. R. J., in cui le Repubbliche popolari che la compongono godono degli stessi fondamentali diritti di sovranità, limitati soltanto da quei diritti che esse hanno trasferito spontaneamente agli organi comuni federali del potere e dell'amministrazione statali.

Terzo. - Nel progetto trovano la loro espressione giuridica i principi fondamentali della vita economica e sociale. In ciò il nostro progetto di Costituzione differisce dalla maggioranza delle Costituzioni esistenti che si soffermano principalmente soltanto sulla determinazione dell'ordinamento politico e giuridico. Nella vita sociale ed economica del nostro paese sono avvenute importanti modificazioni per il solo fatto che il potere strappato dalle mani dei gruppi sfruttatori è passato in quelle delle masse popolari che sono la base dello Stato, cioè del popolo lavoratore. Con

di costituzione della Jugoslavia

ciò l'ampio settore statale e, unitamente allo stesso, anche il settore cooperativistico economico, hanno ottenuto una funzione speciale completamente diversa da quella che essi hanno avuto nel sistema del potere e dei rapporti politici della vecchia Jugoslavia. Nei rinnovati e modificati rapporti politici, il settore statale e quello cooperativistico-economico non solo rendono possibile al nostro Stato popolare di realizzare un piano economico generale, indispensabile per il periodo di rinnovamento e per un'economia razionale e progressiva, ma forniscono anche la base per la conservazione ed il consolidamento del potere democratico e per la difesa dell'indipendenza dello Stato. Ciò significa che questo progetto di Costituzione della F. N. R. J. non si sofferma soltanto sulla proclamazione formale della democrazia e sull'abbellimento del suo testo con diritti formali dei cittadini, come avviene nelle costituzioni di molti Stati. Va da sè che il nostro progetto riconosce e conferma tutti i diritti fondamentali dei cittadini, sia personali che politici, ma nello stesso tempo offre le condizioni politiche materiali perchè il popolo, per il tramite dei suoi organi rappresentativi, non solo elegga effettivamente gli organi del potere ma anche lo eserciti, e pone nelle mani dei cittadini, in quanto questo periodo storico lo consente, tutti i mezzi materiali e gli altri mezzi possibili, perchè essi possano realmente usufruire dei propri diritti di cittadini per la difesa delle conquiste finora ottenute e lo sviluppo di nuove conquiste democratiche, sociali e nazionali.

Quarto. - Il rapporto nella nuova Jugoslavia, tra il popolo e il potere si è modificato in modo che fra di loro non esiste più conflitto, ma unione politica ed organizzativa. Nella F. N. R. J. il potere emana dal popolo e appartiene al popolo. Il popolo esercita il potere per il tramite di organi rappresentativi del potere statale liberamente eletti. Questo potere, sostanzialmente modificato, trova la sua espressione per mezzo di nuove forme organizzative, cioè per mezzo dei Comitati del Popolo, di località, città, circondario, distretti, regioni e regioni autonome; per mezzo delle Skupcine popolari delle Provincie autonome, delle Repubbliche e della Skupcina popolare della F. N. R. J. All'infuori di questi, non ci sono e non possono esserci nel nuovo Stato altri organi del potere. Per la sua origine e sostanza, il potere statale è un potere del popolo. Il progetto della nostra Costituzione non fa quindi che confermare questa organizzazione del potere statale della F. N. R. J.

Quinto. - Il principio fondamentale dell'organizzazione statale è il principio l'organizzazione statale è il principio dell'unità del potere. Il potere popolare unitario è accentrato negli organi rappresentativi del potere statale che il popolo elegge e controlla e i cui membri esso ha il diritto — secondo il procedimento fissato per legge — anche di revocare. In questi organi sono personificate e riunite tutte le funzioni del potere. La funzione dell'amministrazione statale è attribuita alla competenza degli organi esecutivi, dei Governi e dei Comitati esecutivi, che vengono eletti e che sono responsabili di fronte agli unici rappresentanti del potere statale, le Skupcine e i Comitati del Popolo. Gli organi del potere statale, le Skupcine o i Comitati del Popolo, eleggono anche i magistrati ai quali affidano il compito di rendere giustizia, indipendentemente da qualsiasi influenza, come funzione del potere statale. Questa unità del potere è stata resa possibile dal fatto che nella vita popolare della nuova Jugoslavia si è realizzata l'unione economica e politica tra le masse popolari — gli operai, i contadini, gli intellettuali progressivi e i ceti medi dediti al lavoro. In quanto esprime, per il tramite dell'organizzazione statale, questa unità delle masse popolari, la FNRJ è uno Stato popolare e rappresenta il nuovo tipo di un'effettiva democrazia popolare. In tutta l'organizzazione del nostro nuovo Stato il progetto di Costituzione ha applicato coerentemente, dagli organi federali fino agli organi locali del potere statale, questo principio dell'unità del potere.

Sesto. - Il nostro progetto di Costituzione si distingue per una serie di nuove e significative istituzioni che sono contrassegno ed arma della democrazia popolare. In primo luogo, è confermata la forma repubblicana dello Stato quale condizione ineluttabile e conseguenza della Federazione e della democrazia. In secondo luogo, la Chiesa viene separata dallo Stato: in questa maniera viene garantito alla Chiesa il diritto all'esercizio delle funzioni religiose, e a tutti i cittadini la libertà di coscienza e di confessione. Inoltre, il progetto di Costituzione proclama e garantisce, tanto con l'organizzazione del potere popolare quanto con mezzi materiali e giuridici, i diritti fondamentali dei cittadini, e cioè non soltanto quelli personali e politici, ma anche i diritti sociali e culturali. Infine, partendo dal presupposto che lo Stato popolare è e deve essere anche uno Stato giuridico, il nostro progetto di Costituzione conferma che tutti gli organi del potere statale devono essere subordinati alla Costituzione e alle leggi, e che tutti gli organi dell'amministrazione statale sono sottoposti alle leggi. Oltre a ciò, i tribunali, ai quali è affidata la tutela delle leggi e del diritto, sono elettivi, hanno carattere popolare, sono indipendenti e sottoposti soltanto alla legge. La Procura di Stato, che ha per compito di curare che tutti gli organi dell'amministrazione statale e tutti i cittadini della FNRJ si attengano scrupolosamente alle leggi, è provvista dei mezzi necessari per assicurare la tutela della legittimità ed il rispetto delle leggi e dei diritti dei cittadini, sia da parte degli organi dell'amministrazione statale, che da parte dei funzionari pubblici e di tutti i cittadini.

Settimo. - Una caratteristica essenziale del progetto di Costituzione della FNRJ è che essa garantisce il diritto e la libertà alle nostre Repubbliche popolari di elaborare nelle loro Costituzioni e nell'ambito della loro sovranità e competenza, la propria organizzazione in armonia con le peculiarità delle singole nazionalità e Repubbliche Popolari. Ma questo diritto, con il quale viene confermata alle Repubbliche Popolari la possibilità di emanare autonomamente Costituzioni, non ha indebolito l'unità e la saldezza dell'unione dei nostri popoli e della FNRJ.

III.

La presentazione di questo progetto di Costituzione ad un'ampia e pubblica discussione popolare prima ancora della definitiva decisione della Costituente, ha per iscopo di offrire ai nostri cittadini l'occasione di dire liberamente la loro parola su tutti i problemi della legge fondamentale del nostro nuovo Stato. Dopo aver liberamente scelto ed eletto i propri rappresentanti in ambedue le Camere della Costituente, ai nostri cittadini viene data ancora la possibilità di esprimere la propria volontà e le proprie opinioni sulle norme fondamentali e sulla concreta organizzazione della FNRJ. In questa maniera, oltre che partecipare direttamente all'elaborazione della nostra nuova Costituzione, essi possono anche influire sui propri rappresentanti, i deputati popolari di ambedue le Camere della Costituente, i quali, secondo i principi della nostra democrazia, sono continuamente responsabili di fronte al popolo che li ha eletti. In quest'occasione, il Ministro per la Costituente invita tutti i nostri cittadini, tutte le organizzazioni politiche, sociali, culturali, professionali e di altro tipo, come pure le istituzioni del nostro paese, a mandare le proprie osservazioni, proposte e suggerimenti per questo progetto di Costituzione. Tutte le proposte possono essere inviate direttamente al Ministero per la Costituente — Ulica Milosa Velikog 12 — Belgrado, oppure indirettamente per il tramite dei gior-

(Continua a pagina 15)

INTRODUZIONE ALLA COSTITUENTE

LA COMMISSIONE DI STUDIO PER LA RIORGANIZZAZIONE DELLO STATO

SOTTOCOMMISSIONE PER LE AUTONOMIE LOCALI

Questionario n. 1: *Autonomie locali ed assetto amministrativo degli enti locali*

Nel generale processo di rivalutazione critica cui in questo momento tutte le istituzioni sono sottoposte, la ripartizione della competenza e dei poteri tra gli organi centrali e quelli periferici domina l'attenzione universale, venendo, forse, subito dopo il problema istituzionale. L'attuale sistema che riserva quasi tutti i poteri al centro forma l'oggetto di appassionate discussioni, le quali dimostrano quanto viva e sentita sia la necessità di una riforma che risponda alle mutate esigenze del nostro Paese.

Per predisporre il materiale di studi, di opinioni, di ricerche che valga ad illuminare l'assemblea costituente nella sua opera innovatrice, è sembrato opportuno compiere un'indagine, quanto più possibile accurata e completa, sui vari punti del gravissimo problema, invitando uomini politici, studiosi ed amministratori a formulare i loro pareri. Le persone cui il questionario allegato alla presente è trasmesso sono, perciò, chiamate ad apportare il contributo della loro dottrina e della loro esperienza ad una opera che è tra le essenziali per la rinascita del Paese: ciò le renderà consapevoli della importanza del loro compito e le indurrà a meditare e a riflettere sui vari quesiti e sulle risposte in modo che risultino pienamente aderenti, secondo il loro libero convincimento, alle esigenze concrete.

L'ampiezza e la gravità dei vari quesiti proposti impone — com'è noto — che l'indagine sia, quanto più possibile, completa ed esauriente. Perciò, nella formulazione del questionario, i vari problemi sono stati considerati non soltanto nei loro aspetti generali, ma anche negli elementi più importanti che interferiscono nella soluzione, in quanto, assai spesso, questi ultimi valgono a proiettare una luce chiarificatrice sulla valutazione complessiva. Ciò era tanto più impellente nel caso presente, in quanto la riforma auspicata deve evidentemente mirare ad un'opera concreta e reale che si adegui alle esigenze effettive e tenga, perciò, conto di tutti i vari profili (politico, amministrativo, economico, finanziario, ecc.) che hanno rilevanza nella soluzione. Da ciò la possibilità che vari dei quesiti possano essere estranei alla particolare competenza o all'esperienza della persona cui il questionario è rivolto. La quale, quindi, rispetto a questi punti si asterrà dal rispondere.

Infine, poichè il lavoro di raccolta e di valutazione delle risposte deve essere compiuto al più presto, in modo che questa Commissione sia in grado, dopo adeguata elaborazione, di comunicare i risultati all'assemblea costituente prima che essa inizi i suoi lavori, si raccomanda di far pervenire le risposte con la massima, cortese sollecitudine e, in ogni caso, non più tardi del 31 gennaio 1946.

PARAGRAFO I

1. Nel nuovo assetto dello Stato italiano, ritenete opportuno il ricorso alla FORMA FEDERALE, attribuendo ad ogni regione od a gruppi di regioni l'esercizio del potere legislativo in tutte le materie non espressamente escluse dalla costituzione? . . . . . *SI - NO*

2. In caso di risposta affermativa alla precedente domanda, quali funzioni dovrebbero essere riservate allo Stato federale (centrale), oltre i rapporti con l'estero e la rappresentanza diplomatica e consolare, le forze armate, i codici e l'ordinamento giudiziario? (*Specificare nella pagina qui di contro*).

3. Sempre in caso di risposta affermativa alla prima domanda, accettate il principio dell'unità doganale del territorio e della percezione da parte dello Stato dei dazi doganali? . . . . . *SI - NO*

4. Sempre in caso di risposta affermativa alla prima damanda:

a) ritenete che, a prescindere dai dazi doganali, lo Stato federale (centrale) debba percepire direttamente alcuni tributi? . . *SI - NO*

b) o pensate invece che al soddisfacimento delle mansioni rimaste allo Stato federale si dovrebbe provvedere con contributi delle regioni? . . . . . *SI - NO*

In caso affermativo, questi contributi da chi dovrebbero essere stabiliti:

c) dalla Camera nazionale? *SI - NO*

d) o da una rappresentanza delle diverse regioni? . . . *SI - NO*

e) o da un organo misto composto da deputati della Camera nazionale e da rappresentanti delle diverse regioni? . . . . *SI - NO*

Riportare sempre all'inizio, nel margine sinistro della presente pagina, il numero del punto ed eventualmente anche la lettera alfabetica del quesito cui si riferiscono le specificazioni o le motivazioni delle risposte.

SPECIFICAZIONI E MOTIVAZIONI DELLE RISPOSTE

PARAGRAFO I

(continua a pagina 8)

ATTIVITÀ DELLE COMMISSIONI DI STUDIO

LA COMMISSIONE ECONOMICA

Come si è già data notizia (fascicoli 3 e 4 del 1945) le Commissioni stanno elaborando dei questionari per raccogliere le opinioni delle più qualificate personalità e di enti sui principali problemi politico-amministrativi ed economici che potranno essere considerati dall'Assemblea Costituente. Gli stessi questionari saranno inoltre utilizzati per interrogatori di persone particolarmente esperte.

Abbiamo pubblicato nel precedente fascicolo (5 del 1945) i primi due questionari approntati dalla Sottocommissione per la Finanza. Ne pubblichiamo ora altri tre della stessa ed uno della Sottocommissione per i problemi monetari e del commercio estero.

Pubblichiamo altresì il primo questionario redatto dalla Sottocommissione per le autonomie locali. Tutti sono in corso di diramazione.

Le Commissioni si augurano che la pubblicità che su questo Bollettino è data ai questionari potrà rappresentare una utile opportunità per discussioni e trattazioni da parte di qualunque cittadino ed organizzazione, sì che la pubblica opinione apporti il suo libero contributo ai problemi in esame. Enti, società, associazioni, studiosi che non saranno direttamente interpellati sono invitati a far conoscere la loro opinione indirizzandosi o alle Commissioni o a questo Bollettino, che dedicherà spazio sufficiente ad accoglierla.

SOTTOCOMMISSIONE PER LA FINANZA:

Questionario n. 3: *Formazione delle leggi finanziarie*

1. Si ritiene conveniente che la carta costituzionale enunci il diritto di prelevamento delle imposte da parte dello Stato e degli altri enti pubblici?

2. In caso di risposta affermativa, si ritiene sufficiente una generica dichiarazione del diritto al prelevamento dei tributi e del dovere dei singoli di corrisponderli, o si pensa siano convenienti norme vincolanti l'attività futura del legislatore in materia tributaria?

3. Si ritiene opportuno che la carta costituzionale contenga una qualche disciplina della struttura dei tributi, sia per escludere l'applicazione di determinate imposte, sia per fissare taluni elementi fondamentali di alcune imposte, con riferimento ad es. al soggetto, all'oggetto, alla forma, alla riscossione, ecc.?

In particolare, pare conveniente formulare una dichiarazione esplicita intorno alla imposizione degli stranieri?

4. E' conveniente una norma che ponga il divieto della doppia imposizione interna? Come potrebbe essere formulata?

5. E' conveniente una norma che preveda un sistema inteso ad evitare le doppie imposizioni internazionali, mediante rappresaglie o alleggerimenti di imposte nazionali? Provvedimenti di questo genere dovrebbero esser presi con una legge formale, o potrebbero essere delegati al governo o addirittura all'amministrazione?

6. Si ritiene opportuno inserire nella carta costituzionale una dichiarazione della uguaglianza dei singoli di fronte all'imposta? Si ritiene che tale dichiarazione sia sufficiente a disciplinare la materia delle esenzioni tributarie? E' opportuna una regola che escluda formalmente o comunque vincoli la concessione di esenzioni tributarie? E' opportuno riaffermare nella carta costituzionale il principio che il potere esecutivo non può disporre delle imposte, e fissare la responsabilità personale di chi concede indebite liberazioni dalle imposte?

7. Le eventuali norme di cui si propone l'inclusione nella carta costituzionale debbono fissare regole formali per l'approvazione delle leggi d'imposta? Pare conveniente richiedere una maggioranza particolare od un *quorum* maggiore del normale per la validità delle sedute od una forma a procedura speciale per la discussione e l'approvazione? In particolare, è opportuno contemplare il ricorso al referendum? In quali casi e con quali modalità ed effetti?

8. Deve essere ammessa o meno — e nell'ipotesi affermativa per quali casi e con quali cautele — la facoltà del potere esecutivo di emanare norme tributarie? Si prega di prendere in considerazione la possibilità di una diversa disciplina per le norme che attengono alla sostanza dei tributi, e per quelle che regolano l'accertamento, il processo, il controllo, ecc.

9. L'iniziativa, in rapporto alle leggi tributarie, deve essere disciplinata secondo criteri diversi dall'iniziativa rispetto alle altre leggi? Qualora si conservi il sistema bicamerale, pare giustificata una norma analoga a quella dell'art. 10 dello statuto albertino?

O, comunque, come si pensa debbano essere regolati al riguardo i rapporti tra le due camere?

Questionario n. 4: *Bilancio dello Stato*

1. Le attuali norme relative al bilancio dello Stato, contenute nella legge di contabilità generale dello Stato e nel relativo regolamento, nonchè in varie leggi speciali, rispondono alle esigenze di una piena, e ordinata cognizione dei fatti finanziari e della rispettiva importanza?

2. Le norme in questione sono tali da garantire, oltre l'equilibrio del bilancio, altresì l'equilibrio sostanziale fra il complesso della spesa pubblica, ed il complesso delle entrate derivanti da mezzi fiscali?

3. Indipendentemente dalla risposta ai precedenti quesiti, si ritiene che i principii generali in materia di bilancio debbano essere addirittura inseriti nella carta costituzionale, o piuttosto che sia sufficiente adottare qualche vincolo costituzionale e quale (maggioranze o *quorum* particolari, deliberazioni a camere riunite, ecc.) per l'approvazione delle leggi che regolano la materia?

4. Si ritiene opportuno conservare il sistema del bilancio di competenza, o si ritiene preferibile — e per quali motivi — il sistema del bilancio di cassa? Nella prima ipotesi, si ritiene utile di istituire, come allegato al bilancio di competenza, il bilancio di cassa sia come preordinazione dei mezzi di tesoreria da approntare in rapporto alla scadenza ed al ciclo dei pagamenti, sia come descrizione dell'avvenuto movimento dei mezzi finanziari?

5. Tenuto conto delle attuali tendenze interventiste dello Stato e della necessità di assicurare un più

(continua a pagina 10)

(Continuazione da pagina 6)

PARAGRAFO II

1. Esclusa la soluzione di un assetto federale, ritenete opportuno attribuire una completa AUTONOMIA AMMINISTRATIVA E FINANZIARIA AGLI ENTI LOCALI?

2. O credete preferibile un effettivo decentramento degli organi statali, lasciando inalterato nelle grandi linee l'assetto degli Enti locali quale è oggi?

3. a) Pensate che gli Enti locali possano cooperare a quei controlli di carattere economico che, per loro natura, devono essere espletati dalle amministrazioni centrali dello Stato (per es. al controllo della funzione creditizia e a quello degli scambi con l'estero)?

b) in caso affermativo, per quali controlli vi sembra possibile e conveniente tale cooperazione? e in che modo essa si dovrebbe svolgere?

PARAGRAFO III

1. Esclusa sempre la soluzione di un assetto federale e nel caso di risposta affermativa alla prima domanda del paragrafo II, credete opportuna la istituzione di un ENTE REGIONE?

2. A quali criteri dovrebbe rispondere la ripartizione del territorio dello Stato in regioni? Dovrebbe essere considerato unicamente l'elemento geografico o si dovrebbe tener conto anche degli elementi storici, economici o di altre esigenze (comunicazioni, costumi, tendenze delle popolazioni, ecc.)?

3. In concreto, e a titolo di esempio, quale circoscrizione attribuireste alla regione nella quale vivete?

4. a) Gli organi della regione devono essere determinati dallo Stato?

b) devono essere uniformi per tutte le regioni?

c) oppure ogni regione può darsi la struttura organica che ritiene più opportuna?

5. Quali funzioni assegnereste a tale Ente? In particolare, gli vorreste assegnare:

a) funzioni di indole economica e sociale?

b) la istruzione primaria?

c) la secondaria?

d) la tutela sulle istituzioni di assistenza e di beneficenza?

e) la rete stradale oggi affidata allo Stato?

f) l'attrezzamento e l'esercizio dei porti?

g) l'esercizio delle miniere, di particolari beni demaniali come le aziende termali oggi di Stato?

6. a) *Attribuireste alla regione un potere legislativo vero e proprio?*

In caso di risposta affermativa:

b) in quali materie? In tutte quelle in cui non siano state già emanate norme da parte dello Stato o solo in quelle relative alle funzioni della regione?

c) i provvedimenti legislativi regionali acquisterebbero efficacia senza l'intervento di un organo dello Stato?

d) oppure sarebbe necessario tale intervento?

e) e a quest'organo attribuireste un potere di controllo?

f) e di quale natura?

g) *Oppure, invece di un potere legislativo, attribuireste alla regione soltanto un potere regolamentare delegato?*

7. Credete estensibili alle regioni, con opportuni adattamenti, le norme che oggi vigono per l'esercizio dei servizi pubblici da parte dei comuni e delle provincie?

8. a) La regione dovrebbe avere entrate proprie?

b) od invece una assegnazione da parte dello Stato?

Nel caso affermativo di cui alla lett. a):

c) pensereste di giungere alla soluzione che la regione percepisse tutte le imposte dirette?

d) ritenete che le entrate costituite dalle imposte dirette siano sufficienti a realizzare l'autonomia finanziaria della regione?

e) nel caso che riteniate insufficiente il gettito delle imposte dirette, quali altri tributi dovrebbero essere ceduti dallo Stato alla regione per assicurarle l'autonomia finanziaria?

Pensereste anche a nuovi tributi e quali?

9. Nel caso poi che la regione non sia in grado con le entrate proprie di provvedere ai propri fini e sia necessario, in via eccezionale, il contributo dello Stato, dite se e quali controlli ritenete necessari da parte dello Stato sulla gestione finanziaria dell'Ente.

10. a) O pensate di attribuire alla regione la percezione di tutte le imposte, dirette e indirette, obbligandola a versare allo Stato un'assegnazione?

b) e l'entità di questa come e da quale organo sarebbe stabilita?

c) ritenete che in questo caso la materia imponibile e l'aliquota dei tributi dovrebbe essere uniforme in tutto il territorio dello Stato?

11. a) Pensate che un assetto regionale dovrebbe essere preceduto da un livellamento economico delle regioni nella misura in cui esso sarebbe possibile?

b) come pensate che questo livellamento dovrebbe essere attuato? Dovrebbe esso prescindere dalle cause delle diverse condizioni economiche delle regioni e da intenti di riparazione?

c) dovrebbe all'opposto avere intenti di riparazione al pregiudizio che la legislazione e la politica doganale italiana posteriori all'unificazione abbiano eventualmente arrecato ad alcune regioni?

d) pensate, invece, che si debba stabilire un fondo di solidarietà attraverso cui le regioni più ricche aiutino le più povere?

12. a) Credete che l'istituzione delle regioni dovrebbe portare alla scomparsa delle province, le cui funzioni resterebbero affidate al nuovo Ente?

b) o ritenete che accanto alle regioni dovrebbero continuare a sussistere le province?

c) nel caso di conservazione delle province, con quali accorgimenti sarebbe possibile evitare un ulteriore incremento di organi burocratici e un aumento nel numero degli impiegati e nelle spese generali di amministrazione?

d) nel caso, invece, di scomparsa delle province, pensate che sarebbe opportuno lasciare negli attuali capiluoghi di provincia alcuni uffici regionali (ad es. per il servizio stradale, per l'igiene, ecc.)?

e) tali uffici potrebbero, per ragioni di economia, essere aggregati ai municipi dei capiluoghi?

PARAGRAFO IV

1. a) Nel caso che riteniate auspicabile l'istituzione dell'Ente regione, pensate che sia necessario un ORGANO DI COLLEGAMENTO fra lo Stato e la regione con funzioni politico-amministrative?

b) nel caso affermativo, quali funzioni dovrebbero essere attribuite all'organo anzidetto?

c) dovrebbero essergli attribuite anche funzioni di controllo?

d) ed entro quali limiti: legittimità?

e) o merito?

f) di quale natura dovrebbe essere l'organo stesso? Pensate cioè ad un organo elettivo?

g) o di nomina statale?

h) nella seconda ipotesi, di nomina libera?

i) o di carriera?

PARAGRAFO V

1. a) *Se respingete l'idea di creare l'Ente regione, pensate che possa farsi luogo a* CONSORZI DI PROVINCE *per il disimpegno in comune di* **tutte** *le loro funzioni?*

b) in caso affermativo, pensate che questi consorzi debbano essere volontari?

c) oppure obbligatori, sia pure circondando in questa seconda ipotesi di speciali garanzie la iniziativa del Governo?

d) *Credete, invece, che debbano effettuarsi consorzi, volontari od obbligatori,* **solo per particolari funzioni?**

PARAGRAFO VI

1. a) Posto che le PROVINCE debbano essere conservate, pensate di accrescere le loro funzioni?

Nel caso affermativo, come dovrebbe avvenire questo ampliamento di funzioni:

b) dovrebbero, cioè, le province assumere alcune delle funzioni che attualmente sono proprie dello Stato?

c) o alcune delle funzioni che attualmente sono proprie dei comuni?

d) ancora più in particolare, quali funzioni statali e quali funzioni comunali pensate, possano essere trasferite alle province?

e) credete che tali funzioni possano essere trasferite alle province anche nel caso in cui si ritenga opportuna la creazione dell'Ente regione?

2. Come credete si debba provvedere alle finanze delle province:

a) con addizionali varie ai tributi statali?

b) od a quelli comunali?

c) con tributi appositi?

d) con contributi statali?

e) o credete che possano venire mantenute le disposizioni vigenti in materia?

f) Le risposte di cui al presente punto 2) valgono solo nell'ipotesi che non si istituisca l'Ente regione o anche in quella della coesistenza della provincia e dell'Ente regione?

3. a) Ritenete attuabile ed opportuna una cassa di compensazione che cerchi di attenuare le differenze tra le condizioni finanziarie delle diverse province?

b) dovrà tale cassa essere alimentata con quote di determinati tributi istituiti dalle singole province?

PARAGRAFO VII

1. a) Ritenete che le attuali FUNZIONI DEI COMUNI debbano essere modificate?

b) che alcune di esse debbano essere attribuite alle province?

c) nel caso di risposta affermativa a quest'ultima domanda, quali funzioni dovrebbero essere attribuite alle province?

2. a) Oppure ritenete che alcune delle funzioni che attualmente spettano alla provincia debbano passare al comune?

b) e quali?

c) tale trasferimento di funzioni dovrebbe effettuarsi nel caso di soppressione della provincia?

d) o anche nel caso che essa continui a sussistere?

e) inoltre, ritenete che debbano passare al comune alcune funzioni attribuite ora allo Stato, come per es. l'istruzione primaria?

3. a) Ritenete utili i consorzi intercomunali per taluni servizi?

b) nel caso di risposta affermativa, quali servizi comunali potrebbero essere consorziati?

c) i consorzi intercomunali dovrebbero essere obbligatori?

d) oppure facoltativi?

4. a) Come pensate si possa risolvere il problema delle finanze comunali? Credete si debba continuare nelle attuali sovraimposizioni e compartecipazioni a tributi statali?

b) pensate a tributi che lo Stato possa cedere ai comuni?

c) pensate a nuovi tributi comunali?

d) siete favorevoli all'imposta di famiglia?

e) la credete cumulabile con quella sul valore locativo?

f) ritenete che l'imposta di famiglia abbia ad essere comprensiva di tutte le altre imposte comunali di carattere personale?

g) credete utile un'imposta sul reddito consumato?

h) ritenete suscettibile di serie modifiche il regime delle imposte di consumo?

i) credete desiderabile un ritorno alle vecchie cinte daziarie?

PARAGRAFO VIII

1. Siete d'avviso che alla legge sulla MUNICIPALIZZAZIONE DEI PUBBLICI SERVIZI siano da apportare modificazioni sostanziali?

2. a) Pensate in particolare che ai comuni e alle province sia attribuita la facoltà di *municipalizzare* qualsiasi servizio pubblico?

b) oppure, esclusa tale innovazione sostanziale, credete si debba allargare o lasciare immutata o restringere l'elencazione prevista dalla vigente legislazione dei pubblici servizi suscettibili di essere gestiti dai comuni e dalle province?

3. Credete che debba essere modificata l'indicazione dei servizi pubblici per i quali è ammesso l'esercizio in *monopolio*?

4. a) Pensate si debba mantenere il sistema dell'*azienda autonoma*?

b) ritenete anzi che debba imporsi in ogni caso l'adozione di questo sistema, da cui ora la legge e la prassi ammettono deroghe?

c) credete invece debba farsi più largo posto alla *gestione in economia*?

PARAGRAFO IX

1. Nella STRUTTURA DEGLI ORGANI DELLE PROVINCE E DEI COMUNI credete possibili modifiche di qualche importanza?

2. In particolare, pensate che nella elezione dei rispettivi consigli si possa utilmente introdurre il sistema della proporzionale?

3. Credete attuabile un congegno che introduca la rappresentanza delle minoranze anche negli organi esecutivi (Deputazione e Giunta)?

4. a) Ritenete che gli impiegati comunali e provinciali ed in particolare il Segretario comunale e quello provinciale debbano conservare l'attuale stato giuridico?

b) o che questo debba essere modificato?

c) quali le ragioni che vi inducono a proporre la conservazione o la modifica? E in concreto quali modifiche ritenete opportune?

PARAGRAFO X

1. a) Ritenete che l'attuale organizzazione dei CONTROLLI AMMINISTRATIVI E GIURISDIZIONALI sia confacente alle esigenze dei comuni e delle province?

b) in caso di risposta negativa, quali riforme proporreste?

PARAGRAFO XI

1. a) Quale organizzazione amministrativa ritenete più idonea per i territori in cui risiedono effettivi GRUPPI MINORITARI (per es. Venezia Giulia ed Alto Adige)? Pensate cioè che la tutela di tali gruppi determini la necessità di una organizzazione diversa da quella degli altri territori dello Stato?

E perchè?

b) in caso di risposta affermativa, quali dovrebbero essere eventualmente le differenze?

c) oppure ritenete che la tutela stessa possa essere affidata a particolari norme legislative, senza influire sull'organizzazione amministrativa del territorio?

LA NUOVA EUROPA

SETTIMANALE DI POLITICA E LETTERATURA

Il numero 2, che uscirà il 13 prossimo, conterrà:

Luigi Salvatorelli: *I Comunisti e la Democrazia*; Leopoldo Piccardi: *Una rivoluzione mancata*; Arrigo Cajumi: *Questa povera economia*; Angelo Macchia: *Libertà e diritto*; Vincenzo Ciaffi: *Significato di Properzio*; Umberto Morra: *Letteratura inglese: Un critico dei costumi*; Fante David: *Ricordo di Gundolf*; Arnaldo Bocelli: *Tecchi*; Piero Treves: *Gilbert Murray, ottuagenario*; Paolo Alatri: *Un biennio di politica italiana nell'opera del Partito d'Azione*; Giusta Nicco Fasola: *Il razionalismo ed il nazismo*. Inoltre: Arte (*G. C. Argan*); Teatro (*Fr. Jovine*).

ABBONAMENTI

L'abbonamento a questo *Bollettino* dal 1° gennaio al 30 aprile 1946 costa L. 100.

Versando l'importo — sul c/c postale n.° 1/8947 intestato al Ministero per la Costituente — entro il 30 gennaio si ha diritto a ricevere i primi 5 numeri già pubblicati.

(continuazione da pagina 7)

profondo equilibrio fra bilancio dello Stato e attività economica in genere, fra spese pubbliche e spese private in relazione al reddito reale della collettività, si ritiene opportuno che si richieda, almeno come prassi costituzionale, che il Ministro che presenta il bilancio illustri in una nota preliminare tutti gli elementi dell'equilibrio suddetto, mettendo fra l'altro in rilievo le conseguenze della spesa pubblica e della politica economica in genere?

Quali forme tecniche si ritiene opportuno prescrivere perchè risulti evidente il nesso tra i vari elementi della situazione economica?

6. Quali forme tecniche si ritiene opportuno adottare perchè risultino collegati fra loro i diversi bilanci annuali? Che cosa si pensa, ad esempio, della politica delle riserve di bilancio congiunturali? Quale disciplina si propone per gli impegni di spesa pluriennali e in particolare perchè questi impegni risultino chiaramente e fedelmente nei documenti del bilancio?

7. Quale si ritiene che debba essere la funzione e quali gli effetti delle leggi di bilancio, specialmente in relazione agli eventuali provvedimenti di variazione nel corso dell'anno?

Come si crede che debbano essere disciplinati tali provvedimenti di variazione?

Si ritiene opportuno che essi vengano costituzionalmente vincolati e in che modo?

8. Si ritiene opportuno attuare — e con quale portata, ed entro quali limiti — il principio della unicità del bilancio? Tale principio deve essere inteso nel senso che nel bilancio statale debbano comprendersi anche i bilanci dei vari enti parastatali o comunque collegati con la finanza dello Stato? In caso di risposta affermativa al precedente quesito, quale forma tecnica si propone?

9. Si ritiene opportuno introdurre nella carta costituzionale una norma diretta ad ottenere che i singoli capitoli di bilancio siano sufficientemente analitici? Come eventualmente potrebbe essere formulata tale norma?

10. Le attuali distinzioni tra i diversi titoli e categorie di entrate e di spesa (ordinarie e straordinarie, effettive e per movimento di capitale) meritano di essere conservate?

Si ritiene possibile ed opportuno mettere in evidenza le spese in conto capitale? Con quali forme tecniche?

11. Come si ritiene opportuno disciplinare una categoria di spese «consolidate» (spese obbligatorie ricorrenti con carattere di uniformità e periodicità) quali spese debbono entrare a far parte di tale categoria?

In particolare, si ritiene ammissibile che tali spese siano approvate in blocco?

12. Si ritiene opportuno che la proposta delle spese debba essere limitata esclusivamente all'iniziativa ministeriale, oppure che possa riconoscersi altresì l'iniziativa del parlamento? Nella seconda ipotesi, l'iniziativa parlamentare deve avere o no qualche limitazione ed in quali rapporti deve essere con l'iniziativa ministeriale?

Si ritiene possibile ed opportuno prescrivere nella carta costituzionale che ogni legge portante nuove o maggiori spese indichi con quali capitoli di entrata la spesa debba essere fronteggiata?

13. Si ritiene opportuno che la decorrenza dell'esercizio finanziario venga modificata, per es. facendola coincidere con l'anno solare?

In particolare, si ritiene opportuno che il periodo di riscossione dei tributi coincida con la decorrenza dell'esercizio finanziario?

Si ritiene opportuno che la decorrenza dell'esercizio finanziario degli enti autonomi ed autarchici coincida con quella dell'esercizio statale?

14. L'attuale sistema relativo alla predisposizione e presentazione al parlamento del bilancio presenta inconvenienti e quali?

In che modo tali inconvenienti possono essere superati?

In particolare, si ritiene conveniente affidare ad un organo estraneo all'esecutivo i diversi compiti relativi alla formazione del bilancio?

15. Si ritiene opportuno che nella carta costituzionale si introduca una norma che garantisca la pubblicazione dei documenti contabili periodici (ad es. del «conto del Tesoro»)?

16. E' utile che le aliquote di imposta siano approvate annualmente con il bilancio preventivo? Tale principio dovrebbe riferirsi a tutte le aliquote o solo a quelle delle imposte dirette?

Quali suggerimenti potete dare circa i problemi tecnici che l'accoglimento dell'anzidetto principio può suscitare, per es. circa la formazione dei ruoli di riscossione?

Questionario n. 5: *Controllo della gestione finanziaria*

1. Si ritiene — e per quali considerazioni — che le attuali norme relative al controllo sul bilancio dello Stato contenute nella legge di contabilità generale dello Stato e nel relativo regolamento, nonchè in varie leggi speciali, rispondano alle esigenze di garantire la piena legittimità delle spese comunque ordinate ed eseguite?

2. Si ritiene che le norme predette siano tali da garantire, oltre la legalità formale delle spese, altresì la migliore gestione economica (proficuità delle spese) dell'azienda statale?

3. Indipendentemente dalla risposta ai precedenti quesiti, si ritiene in linea di massima che i principi generali in materia di controllo debbano essere inseriti nella carta costituzionale, o piuttosto che sia sufficiente adottare qualche particolare vincolo costituzionale e quale (maggioranze o *quorum* particolari, deliberazioni a camere riunite, ecc.) per l'approvazione delle leggi che regolano la materia?

4. Si ritiene che vi siano duplicazioni ed interferenze fra i controlli (interni) eseguiti dagli organi dipendenti dalla Ragioneria Generale dello Stato e quelli (esterni) eseguiti dalla Corte dei Conti? In caso affermativo, come si ritiene che i due ordini di controllo potrebbero essere coordinati o unificati?

5. Qualora si proponga l'unificazione della funzione di controllo, quali caratteristiche dovrebbe avere l'organo al quale si deferirebbero tali funzioni, e in particolare come si dovrebbe garantire la sua indipendenza dal potere esecutivo?

Nella risposta si prega di tenere presenti i seguenti punti:

a) il controllo sul bilancio dovrebbe essere di mera legittimità o anche di merito ed in quest'ultima ipotesi con quali limitazioni?

b) è attuabile (e in che modo) un sistema di controlli concomitanti alla formazione dell'atto e quindi in ogni caso decentrati e quanto più largamente e possibile preventivi?

c) quali dovrebbero essere i rapporti fra organi di controllo e assemblee legislative, ai fini di un migliore esercizio del controllo (politico) da parte di queste ultime? (per es. mediante segnalazione non solo degli elenchi dei decreti registrati con riserva, ma anche degli atti conclusisi in contradditorio, che hanno portato al rifiuto della registrazione normale)

d) sarebbe opportuno disporre che i vari organi di controllo pubblichino annualmente distinte relazioni sulla attività delle diverse amministrazioni controllate, con le proprie osservazioni e proposte?

6. Per quanto riguarda il rendiconto delle spese, si ritiene che la Corte dei Conti debba dichiarare l'ammontare delle uscite controllate preventivamente o successivamente dando giustificazione di quelle non potute controllare?

7. Quali osservazioni si ritiene di fare circa la efficienza dell'attuale sistema di controllo sulle entrate e quali modifiche si propongono?

8. In quali modi ed entro quali limiti dovrebbe esercitarsi il controllo sulla gestione e sugli atti degli enti parastatali o comunque collegati con la finanza dello Stato?

SOTTOCOMMISSIONE PER I PROBLEMI MONETARI E DEL COMMERCIO ESTERO

Questionario n. 1: *Regime delle valute*

PREMESSA

Il questionario è stato redatto con riguardo alla situazione presente e prospettiva dei regimi valutari. Attualmente, ci troviamo in una prima fase di ripresa dei rapporti valutari internazionali, ripresa che sta avvenendo sulla base della compensazione bilaterale. E' probabile che a questa fase ne segua una di passaggio dal regime di autonomia valutaria dei singoli stati ad un ordinamento valutario internazionale, il quale presumibilmente seguirà le linee dello schema tracciato a Bretton Woods, con quelle modificazioni che in esso verranno introdotte per esigenze di ordine tecnico e politico. Non è escluso, tuttavia, che queste esigenze facciano fallire il piano fin dall'inizio o in secondo tempo, e che di conseguenza si continui nell'applicazione degli istituti valutari propri del periodo tra le due guerre, o vi si ritorni in seguito.

Il questionario segue perciò quella che sarà la presumibile successione cronologica dei regimi valutari ove il ciclo si attui completamente, e, dai regimi valutari propri dell'anteguerra — nei quali ancor oggi si indugia — conduca, attraverso un periodo di transizione, ad un regime valutario internazionale. A tipo di questo regime, il questionario assume quello tracciato a Bretton Woods, che i quesiti finali propongono all'esame degli interrogati.

A questi, la Sottocommissione raccomanda di proporzionare lo sviluppo delle risposte alla diretta conoscenza che essi hanno delle singole questioni proposte: di trattare, perciò, con maggiore ampiezza, le questioni alla cui corretta impostazione e soluzione essi ritengano di poter recare un effettivo contributo; omettendo, invece, ove lo credano, di rispondere ai quesiti relativi ad argomenti di cui non abbiano esperienza immediata come pubblici amministratori o come uomini di affari, o che non abbiano, come studiosi, già in precedenza assunti ad oggetto di indagine scientifica.

a) *La gestione dei cambi in regime di monopolio.*

1. Come vi è noto, nei paesi, come il nostro, in cui vige il monopolio dei cambi, questo è affidato all'istituto di emissione, o ad un istituto ad esso collegato (attraverso la comune direzione, il conferimento del capitale e simili), od infine ad un istituto indipendente. Avete osservazioni in merito a queste varie soluzioni?

2. Le operazioni in cambi sono poi compiute, per conto dell'istituto monopolista, da un certo numero di banche agenti. Avete osservazioni sulla estensione da dare alla rete delle banche agenti; sulla particolare situazione da fare tra esse all'Istituto di emissione; sui compiti delle banche aggregate e delle banche corrispondenti delle banche agenti?

3. Ritenete utile, al fine di snellire il controllo valutario, autorizzare singole ditte ad intrattenere conti in valuta? Con quali modalità?

4. Ritenete conveniente ammettere, in regime di monopolio di cambi, le importazioni franco valuta? In quali circostanze?

b) *La politica dei tassi di cambio in regime di monopolio.*

5. Il monopolio delle operazioni in cambi agevola l'eventuale applicazione di una politica di cambi multipli. Quali sono le vostre osservazioni generali al riguardo?

6. In particolare, diteci se ritenete utile per l'Italia l'applicazione di cambi a favore per le rimesse degli emigranti: nelle condizioni attuali, in altre condizioni particolari, o in linea generale?

7. Analogamente, diteci se ritenete conveniente promuovere il turismo con agevolazioni valutarie, applicabili cumulativamente ad agevolazioni d'ordine interno (di viaggio, tributarie, ecc.).

8. Anche negli scambi di merci, i cambi molteplici hanno trovato applicazione, nell'esperienza italiana del periodo tra le due guerre, attraverso le così dette «facilitazioni» all'esportazione e gli «sfioramenti» sulle importazioni. Quali osservazioni avete al riguardo di questi istituti? Quale è il vostro pensiero in merito ad eventuali differenziazioni dei tassi di cambio per singole divise o per singole merci esportate o importate?

9. E' noto a questo riguardo, che il meccanismo dei «buoni di valuta» concessi per il reintegro della materia prima d'importazione contenuta nei prodotti esportati porta alla conseguenza che, per ogni prodotto d'importazione-esportazione cui esso si applica, la valuta estera assume un costo particolare a quel prodotto. Avete osservazioni sull'esperienza italiana in questa materia?

c) *Il sistema della compensazione generale.*

10. Di particolare importanza, in questa materia dei tassi di cambio, è il problema della determinazione dei cambi di *clearing*. Quali sono le vostre osservazioni sull'esperienza italiana al riguardo?

Quali ritenete che debbano essere le basi di tale determinazione? Quali conseguenze derivano, a vostro avviso, dal venire meno, in regime di *clearing*, della funzione equilibratrice delle variazioni del corso dei cambi?

11. Una di queste conseguenze può essere indubbiamente lo squilibrio delle due correnti di cambio tra i paesi legati dall'accordo di *clearing*. La consuetudine, da parte dell'istituto gestore del *clearing*, di pagare gli esportatori nazionali con le disponibilità di valuta nazionale proveniente da altri *clearing*, può aggravare la tendenza allo squilibrio. Ravvisate possibilità di perfezionare il meccanismo del *clearing* sotto tali riguardi; ad esempio, rendendo i saldi fruttiferi a vantaggio del paese creditore, od altrimenti?

12. Diteci quali possibilità di perfezionamento ravvisate nei riguardi della garanzia del cambio a beneficio degli operatori, in relazione alle eventuali oscillazioni tra il momento della stipulazione del contratto e quella del versamento in *clearing* da parte dell'importatore; e tra questo ed il momento del pagamento all'esportatore.

13. Diteci se ritenete realizzabile e con quali modalità, l'innesto nel meccanismo del *clearing* delle classiche forme di regolamento dei rapporti di debito-credito internazionale attraverso le banche.

14. Esponeteci il vostro avviso sui metodi di mobilizzazione dei crediti di *clearing*.

15. Diteci se ritenete utili, e sotto quali circostanze, le compensazioni private.

d) *Regimi di controllo parziale e di transizione.*

16. Nello stesso sistema degli scambi bilanciati su base bilaterale, esistono, come vi è noto, istituti che parrebbero utilizzabili come ponti di passaggio a regimi valutari internazionali: tali, i *clearing* con «punte» convenzionali od occulte (ossia con aliquote regolabili in valuta libera) e gli accordi di scambio compensato con regolamento in divisa (conti statistici). Volete fare le vostre osservazioni su questi istituti?

17. Diteci se ritenete che una analoga funzione di transizione possa essere esplicata: a) da accordi di compensazione con regolamento in dollari; b) da accordi di *clearing* con giro periodico dei saldi al Fondo di Bretton Woods; c) da una progressiva limitazione delle categorie di operazioni regolate attraverso i *clearing*. Ritenete attuabili questi vari mezzi tecnici?

18. Esponeteci le vostre idee sui presupposti generali del passaggio al regime di Bretton Woods e su altri mezzi tecnici atti ad agevolarlo.

19. In particolare, diteci se ritenete attuabile un regime di semi-libertà fondato sulla cessione obbligatoria della valuta proveniente da singole correnti di importazione o da altre fonti determinate, e sulla li-

119

bertà di negoziazione per quella d'altra origine; od un regime nel quale il controllo sia limitato alla sola assunzione di partecipazioni all'estero, od altri regimi simili.

20. Ritenete che il controllo politico degli investimenti di capitale all'estero giovi alla difesa della situazione valutaria del paese, o credete preferibile che tali investimenti avvengano con criteri di affari?

e) *Regime valutario internazionale secondo lo schema di Bretton Woods.*

21. Come è noto, il regime di Bretton Woods è sostanzialmente un regime di *gold standard* temperato dalla facoltà per i membri di far luogo, entro certi limiti, a variazioni delle loro parità monetarie. E' possibile che la capacità, per i paesi economicamente più deboli, di sostenere un tale regime, presupponga — all'infuori del campo valutario — la realizzazione di condizioni ad essi favorevoli nei rispetti degli scambi commerciali internazionali e dello sviluppo economico interno. Quali sono le vostre osservazioni a questo riguardo?

22. Anche quando tali condizioni siano realizzate, l'adesione all'accordo comporterà una certa limitazione alla libertà di indirizzi della politica valutaria nazionale. Quale portata attribuite a tale limitazione?

23. In particolare, la necessità del consenso del Fondo a variazioni della parità monetaria eccedenti il 20% della parità inizialmente fissata, assegna speciale importanza a questa scelta iniziale. Esponeteci le vostre osservazioni: *a)* sulle condizioni interne che dovranno realizzarsi perchè si possa addivenire alla determinazione di un tasso di scambio; *b)* sulla durata presumibile, per l'Italia, del periodo di transizione durante il quale dovranno essere mantenute limitazioni al commercio dei cambi; *c)* sui criteri cui dovrà ispirarsi la scelta del tasso di stabilizzazione; *d)* sulle ripercussioni che la stabilizzazione, a vari livelli ipotetici, potrà esercitare su singoli aspetti della nostra economia.

Avvertenza comune a tutti i questionari.

Le eventuali risposte ai questionari dovranno pervenire al Ministero per la Costituente entro il 28 febbraio 1946, affinchè le Sottocommissioni possano avvalersene nel redigere le relazioni finali.

Sono in vendita nelle principali librerie gli *Atti della Commissione per l'elaborazione della legge elettorale politica per l'Assemblea Costituente.*

Un volume di 208 pagg. in 8°, L. 160.

Idee e progetti per la Costituzione Francese

Abbiamo pubblicato altrove alcuni dei progetti e degli articoli più interessanti apparsi in Francia, riguardanti l'assetto costituzionale francese.

Diamo qui notizia di alcuni scritti apparsi in riviste varie, attinenti al medesimo argomento.

Nella rivista «Politique», del luglio 1945 (n. 2) *Paul Coste-Floret* pubblica uno studio intitolato «Regime parlamentare e regime presidenziale», nel quale esamina con molta chiarezza la situazione costituzionale francese, muovendo dai difetti della terza repubblica francese: debolezza dell'esecutivo, disfunzione del legislativo, scarsa funzionalità del potere giudiziario. Alcuni costituzionalisti avevano proposto di introdurre in Francia la figura della repubblica presidenziale; osserva l'Autore che in Francia l'elezione a suffragio universale del presidente della repubblica non è molto incoraggiante in questo senso, perchè dà adito alla possibilità di costituire un pericoloso potere personale; ancor meno incoraggiante è poi il criterio dell'irresponsabilità dei ministri dinanzi al Parlamento, proprio del regime presidenziale.

Suggerisce quindi l'Autore una soluzione intermedia, e cioè di unificare in una sola persona la figura del capo dello Stato e del capo del governo, ma lasciando i ministri responsabili anche di fronte al parlamento. Onde eliminare i pericoli del potere personale del Presidente, suggerisce poi di modificare le elezioni presidenziali in elezioni di secondo grado, affidandole però non già a una massa indifferenziata di elettori di secondo grado, bensì ai componenti dei Consigli generali (cioè in Consigli dei Dipartimenti). I Consigli generali a loro volta dovrebbero essere eletti con rappresentanza proporzionale integrale in ciascun dipartimento. Il sistema prospettato fa sorgere la questione della responsabilità del presidente della repubblica-presidente del consiglio. Infatti, eleggendo per 7 anni il presidente della repubblica e del consiglio è possibile che si manifesti, ad un certo punto, un conflitto tra essi e il potere legislativo. Ritiene l'Autore che potrebbe ovviare un meccanismo di questa fatta: decisione concorde delle due camere sulla chiamata in responsabilità dal presidente, quindi scioglimento della camera bassa e nuove elezioni; voto della nuova camera sulla fiducia al presidente; in caso negativo il presidente decadrebbe senza possibilità di rielezione, assumendo l'*interim* il presidente del senato.

Per quanto riguarda il potere legislativo, si osserva che la camera unica favorisce la dittatura, e altera l'equilibrio dei poteri a favore del potere legislativo, oltre ad abbassare il livello della tecnica legislativa, e di acuire le crisi governative. Posta quindi l'esigenza delle due camere, è però da modificare la camera alta, lasciando la camera bassa quello che è, salva l'adozione della rappresentanza proporzionale, con l'accorgimento, eventualmente, del premio alla maggioranza. Il senato dovrebbe essere modificato in questo senso: assemblea eletta per 9 anni, rinnovandola per terzi ogni 3 anni, e composta per un terzo da membri eletti a suffragio universale dai padri di famiglia con più di 3 figli, per un terzo dalle associazioni professionali, e infine per un terzo su base territoriale, proporzionalmente alla popolazione dei comuni. Circa i rapporti fra le due camere, una maggioranza e due terzi della camera bassa potrebbero far passare una legge anche se respinta dal senato. L'accordo delle due camere dovrebbe però essere richiesto per l'instaurazione del procedimento di responsabilità politica.

Infine, per quanto riguarda il potere giudiziario, l'Autore è d'opinione di separare la magistratura di pubblico ministero dalla magistratura giudicante: la prima farla dipendere direttamente dal ministro guardasigilli, la seconda costituirla in corpo autonomo sotto la direzione del 1. presidente della Cassazione. Per quanto riguarda i quadri, tutti i vincitori dei concorsi dovrebbero, per cinque anni, esercitare indifferentemente ambedue le funzioni giurisdizionali; dopo di che essi avrebbero una opzione per scegliere tra la carriera del pubblico ministero e quella giudicante.

Con queste conclusioni, delle quali non può non apprezzarsi l'intelligenza e l'aderenza alla reale situazione francese, l'Autore ritiene la IV repubblica possa essere veramente installata su una base democratica e sociale.

François De Menthon, già ministro del governo De Gaulle, pubblica sui «Cahiers politiques» (n. 13-agosto-settembre 1945) uno studio dal titolo «Verso la costituzione della quarta repubblica». La nuova costituzione, secondo De Menthon, dovrebbe contenere una nuova Dichiarazione dei Diritti, con particolare rilievo però alla parte relativa alla garanzia di essi, e uno statuto dei partiti politici: questo statuto moralizzerebbe la vita politica, poichè il riconoscimento statutale di un partito frenerebbe il partito stesso nella sua azione politica, sconsigliandolo dal seguire determinati procedimenti; gioverebbe ai partiti, i quali potrebbero avere la sicurezza di non essere mai sospettati circa l'impiego e l'origine dei loro fondi; infine gioverebbe al corpo elettorale, dandogli la garanzia della serietà e dell'assenza di secondi fini nella politica dei partiti.

Capo dello Stato potrebbe essere un presidente della repubblica eletto per 7 anni, ma non più dalle due camere riunite, bensì dalle camere allargate con rappresentanti dei consigli generali e con i sindaci dei maggiori comuni. Spetterebbe al presidente della repubblica la presidenza del consiglio dell'Unione francese, ossia della rappresentanza fe-

Rassegna della stampa

VOTO OBBLIGATORIO

G. Cassandro e A. Piccioni espongono, in due editoriali pubblicati sotto forma di intervista, le ragioni per cui si sono fatti sostenitori, in seno alla Commissione per gli affari politici ed amministrativi della Consulta, del principio dell'obbligatorietà del voto. Il primo *(Risorgimento Liberale*, 28 dicembre 1945), dichiara che se per liberalismo si intende non un astratto individualismo ma il porre a base dell'azione politica una vigile ed attiva difesa della libertà e un profondo senso di solidarietà sociale, il voto obbligatorio è conforme ai principi del liberalismo. Libertà è responsabilità e il cittadino, votando, afferma sì un diritto ma compie, nello stesso tempo, un dovere a cui non può sottrarsi. Quanto alla necessità di consentire l'astensionismo come manifestazione politica, va notato che perchè l'astensionismo abbia veramente un significato esso deve manifestarsi colla scheda bianca. Al contrario un astensionismo che si concretizzi nell'assenza dalle urne non avrebbe alcun preciso significato politico. La partecipazione più ampia dei cittadini alla vita pubblica è l'elemento, essenziale per la democrazia, che dà un reale contenuto al suffragio universale, il cui principio viene rinnegato quando si parla, come alcuni fanno, di immaturità politica dei più larghi strati del popolo. Il secondo *(Il domani d'Italia*, 3 genaio 1946) scrive che due sono le ragioni che condicono all'introduzione del voto obbligatorio: da una parte, il largo assenteismo sempre verificatosi in Italia e che nulla fa prevedere possa diminuire; dall'altra, la necessità che il mandato in base al quale si deve ricostruire l'edificio dello Stato democratico sia la espressione del massimo dei consensi popolari. Il voto obbligatorio non è, come alcuni affermano, anti-liberale, in quanto la libertà dell'individuo è salvaguardata dalla possibilità di introdurre nell'urna la scheda bianca, nè è antidemocratico in quanto l'obbligo legale richiama a una valutazione interiore dei motivi dell'obbligo stesso e quindi a un avviamento verso una più intima partecipazione alle ragioni sostanziali di una vita politica differenziata. Sullo stesso piano è *Arturo Pittoni* il quale, *(Italia Nuova*, 3 gennaio 1946) crede il voto obbligatorio pienamente giustificabile sia dal punto di vista teorico che da quello pratico. Dal punto di vista teorico lo è qualora si parta da quella concezione democratica di vita in seno alla nazione che pone al cittadino, quale limite al godimento della libertà, l'esercizio della libertà altrui e che nega il non esercizio di un diritto quando ciò sia di danno per sè e per gli altri. Dal punto di vista pratico poi, il voto obbligatorio è mezzo efficace per ridurre o limitare il numero degli astenuti sia con semplice affermazione del principio sia, come avviene in alcuni nazioni, con minaccia di sanzioni.

Dal canto suo *La Tribuna del Popolo* (25 dicembre 1945) scrive che il voto obbligatorio potrebbe essere molto efficace in questi momenti in cui il Paese è chiamato a pronunciarsi sull'ordinamento che dovrà darsi per l'avvenire. E' infatti necessario, perchè questo ordinamento abbia larga base, che il maggior numero possibile di elettori manifesti la sua volontà. *G. Manfredini (Italia Libera*, 23 dicembre 1945) si oppone al voto obbligatorio per ragioni giuridiche, per ragioni politiche, e per ragioni contingenti. Dal punto di vista giuridico bisogna osservare che se è vero che votare è adempimento di una pubblica funzione oltre che esercizio di un diritto subbiettivo, è pur vero che l'esercizio del diritto è l'aspetto primario dell'atto del votare mentre l'adempimento della funzione ne è l'aspetto secondario. Introducendo il voto obbligatorio si opera perciò sul piano secondario e non se quello primario, forzando i termini della situazione giuridica in cui si trova l'elettore. Dal punto di vista politico va poi notato che, con l'introduzione dell'obbligo, l'esercizio del diritto di voto non è più una manifestazione spontanea ma è una coatta e esteriore attività per l'elettore. Ma oltre a ciò, l'introduzione del voto obbligatorio sarebbe inopportuna in quanto costringerebbe masse amorfe ad adempiere la funzione elettorale in un momento di confusione e di incertezze che andrebbero dissipate e non esasperate attraverso una forma di costrizione: questa ci darebbe solo una democrazia coatta.

A. Cianca (Il Mondo, 28 dicembre 1945) scrive che la questione non va impostata sotto l'aspetto etico-giuridico, nè sotto l'aspetto delle sanzioni, nè sotto quello della legislazione comparata ma va esclusivamente esaminata sul piano politico. Bisogna distinguere tra assenteismo e astensionismo: il primo è, più che un errore, una colpa, il secondo invece può essere, ed è manifestazione concreta di una volontà sul piano politico. D'altronde se la percentuale degli assenteisti dovesse diminuire solo sotto la minaccia di sanzioni, la democrazia non potrebbe compiacersene in quanto è suo compito non costringere ma persuadere ed avviare il Paese con la propaganda dei partiti e con l'azione di governo, verso quella meta di rinnovamento da cui una legge coercitiva potrebbe allontanarlo.

M. Vinciguerra (La Nuova Europa, 30 dicembre 1945) afferma che nel problema c'è un aspetto ideologico di grande valore e un aspetto contingente e di opportunità che devono essere ben distinti, mentre, al contrario, spesso sono confusi. Sul piano ideologico bisogna notare che la rappresentanza politica è costituita di due momenti: quello della designazione e quello della funzione: nella prima si esprime la volontà popolare attraverso i cittadini che votano individualmente, nella seconda, entra in funzione l'assemblea espressa dalla volontà popolare, con la duplice figura di organo di questa e, nello stesso tempo, di organo dello Stato. I fautori del voto obbligatorio confondono i due elementi della rappresentanza, presupponendo, come già notava l'Arcoleo, l'assorbimento delle libertà individuali nella suprema volontà dello Stato. Ma anche sacrificando il principio al fine di conseguire un risultato pratico contingente, il voto obbligatorio va respinto ugualmente dato che il problema sorge, quando la massa degli astensionisti è numerosa. In tal caso non c'è nessun mezzo da usare che possa dare buoni risultati: l'unica via sarebbe quella di andare a scuola dai fascisti.

Ugo della Seta (Voce Repubblicana 1° gennaio 1946) scrive che chi meno di tutti può obbligare il cittadino all'esercizio del diritto di voto è lo Stato, dato che l'astensionismo in determinate contingenze è anche esso un giudizio che il cittadino enuncia sullo Stato. L'obbligo di votare esiste ma interiore, come un risultato dell'educazione civile, come voce del dovere, come un comando della coscienza. Non è colla costrizione sulla coscienza dei cittadini che lo Stato può concorrere a formare la educazione morale e politica di un popolo. Dal canto suo *G. Gonella (Popolo* 4 gennaio 1946) polemizzando con Togliatti afferma che introdurre l'obbligo del voto non significa togliere la libertà di votare dato che il dovere di voto si esercita con libera scelta. L'obbligatorietà del voto è perfettamente democratica ed è uno strumento della democrazia per difendersi contro il disinteresse, l'indolenza e la viltà di coloro che non hanno ancora una coscienza democratica.

SOCIALIZZAZIONE E NAZIONALIZZAZIONE

Socializzazione o nazionalizzazione delle imprese? è la domanda che si pone *Riccardo Bauer (Realtà politica*, n. 6, 15-3-1945).

Premesso che la Costituente, dalla quale dovrà essere attivato il processo ricostruttivo della Nazione, avrà dinanzi a sè compiti estremamente complessi, ritiene che aspetto essenziale

Idee e progetti per la Costituzione francese

derale dei territori che compongono l'impero francese; in secondo luogo la difesa nazionale, indi la presidenza del comitato per la popolazione, oltre ad altre attribuzioni di rito.

La camera alta dovrebbe rappresentare i territori, le associazioni sindacali le associazioni familiari; eletta per 6 anni, sarebbe rinnovabile per due terzi.

Occorrerebbe introdurre nella costituzione francese, l'istituto del referendum, nel campo costituzionale, legislativo e politico. Il che comporta l'introduzione nell'ordinamento francese della categoria delle leggi costituzionali. Particolarmente interessante sembra l'accoglimento della soluzione già prospettata dall'*André Hauriou*, cioè a dire la istituzione di un «consiglio politico» composto dei presidenti delle due camere e dei presidenti del consiglio di Stato e della Corte di Cassazione, il quale sarebbe in sostanza una Corte delle garanzie costituzionali. Esso dovrebbe dare parere al presidente della repubblica per indire il referendum in materia costituzionale, oppure su leggi particolarmente importanti, oppure su questioni politiche allorchè si manifesti un conflitto tra il potere legislativo ed esecutivo, e quindi si prospetti l'opportunità di sciogliere la camera. Il parere del consiglio politico dovrebbe essere anche sentito per lo scioglimento delle camere, e in materia di giudizi concernenti la costituzionalità delle leggi.

NOTIZIARIO

(continuazione di pagina 2)

dizioni: 1. l'opposizione deve approvare la politica nazionale ed estera del Governo attuale; 2. essa deve obbligarsi a riconoscere i principii fondamentali ai quali si ispira tale politica del Governo; 3. l'attuale parlamento durerà fino alla fine della sessione e cioè fino al 28 marzo; 4. i membri dell'opposizione entranti a far parte del Governo dovranno cessare da ogni atteggiamento di animosità contro il Governo stesso.

I rappresentanti dell'opposizione hanno così risposto: «L'amichevole consiglio dato dal Governo russo sulla base delle decisioni di Mosca obbliga il Gabinetto a procedere ad una completa democratizzazione del Governo, il che richiede un reale mutamento nel Governo stesso. I Ministeri degli Interni e della Giustizia debbono essere affidati ad altre organizzazioni politiche (cioè fuori del Fronte Patriottico) affinchè la libertà dei cittadini bulgari possa essere realmente garantita. La politica interna non può essere approvata, poichè essa è stata formulata da un Governo e da un parlamento che non costituiscono una libera espressione della volontà dell'intera nazione bulgara. L'attuale parlamento deve perciò essere sciolto e dovranno essere tenute quanto prima possibile nuove elezioni, conformi alla costituzione e non fondate sulla lista unica di Governo».

... e del Governo romeno

Anche il Governo romeno ha dovuto, in esecuzione delle decisioni della Conferenza di Mosca, provvedere all'allargamento della propria base politica.

Le conversazioni non sono state scevre di difficoltà. E' sorto infatti un dissenso procedurale nei negoziati fra il governo e l'opposizione per l'inclusione di due Ministri in rappresentanza del partito nazionale-liberale e del partito nazional-contadino: il governo Groza ha respinto la candidatura di Ion Michalache, del partito nazional-contadino e di Bebe Bratianu del partito nazionale-liberale, sostenendo che spettava soltanto al Governo di giudicare della idoneità o meno dei candidati proposti, poichè la Commissione Tripartita ha dato a Groza l'incarico di condurre le trattative per l'ampliamento del gabinetto. D'altra parte, i partiti d'opposizione hanno sostenuto che dovesse essere la Commissione Tripartita e non il Governo a decidere. Nei circoli politici di Bucarest si riteneva che l'accordo di Mosca assegnasse chiaramente alla Commissione Tripartita il compito di giudicare se i candidati dell'opposizione siano o no idonei a partecipare al Governo.

Le trattative della Commissione Tripartita si sono infine concluse con la scelta e l'accettazione dei due leaders dell'opposizione - *Emil Hatreganu* e *Mihail Romniceanu*. Romniceanu, noto banchiere, appartenente al partito nazionale-liberale, è già stato Ministro delle Finanze, Hatreganu del partito nazional-contadino, è principalmente noto come uno dei leaders transilvani.

Essi hanno prestato, la sera del 7 gennaio, giuramento nelle mani di Re Michele in qualità di Ministri senza portafoglio. Per il resto, a parte l'acquisto di un seggio da parte dei liberali di Tatarescu, il Governo Groza è rimasto immutato.

Radio Bucarest ha annunciato l'8 a sera che il Gabinetto romeno ha ufficialmente ratificato le decisioni della Conferenza di Mosca riguardanti la Romania ed ha pubblicato una dichiarazione in cui si impegna ad adempiere alle condizioni richieste dalla Gran Bretagna e dagli Stati Uniti per un loro riconoscimento ufficiale del Governo romeno. Tali condizioni sono: indire al più presto possibile le elezioni generali basate sul suffragio universale e sulla votazione segreta; assicurare la libertà di religione, di stampa, di parola, e di associazione.

I Ministri dell'Interno, della Giustizia, degli Affari del Culto e delle Informazioni sono stati incaricati di porre in atto le suddette decisioni. Alla riunione del Gabinetto erano presenti anche i due nuovi Ministri, Hatieganu e Romniceanu.

VOTI - PROPOSTE - OPINIONI

NUOVO SISTEMA ELETTORALE

Il sig. *Nicola Nocelli* - via *Settembrini, 30, Napoli* — in un suo opuscolo illustra un nuovo sistema elettorale da lui ideato.

Si tratta in sostanza di un sistema che presenta le caratteristiche principali del collegio uninominale e della proporzionale.

Dopo aver affermato che ad un sistema elettorale perfetto occorrono due condizioni: «*che l'eletto sia l'espressione del pensiero politico dell'elettore; che non sia per l'elettore un X qualunque, ma una persona «locale» e a lui ben nota*» —, rileva che «*occorre badare a che i partiti abbiano nel parlamento una rappresentanza proporzionale alle forze che ciascuno di essi sarà stato capace di condurre alle urne...*».

Il sistema si basa sui seguenti punti fondamentali:

1) Il territorio nazionale si divide in un numero di collegi elettorali pari al numero di deputati da eleggere.

2) La capacità di costituirsi in comitati elettorali è riservata «*a quei partiti politici nazionali formati o da formarsi in piena libertà e riconosciuti tali dalla Consulta*».

3) Le schede, portanti il simbolo del partito, saranno distribuite dal partito stesso all'elettore prima del giorno delle elezioni.

4) Il giorno delle elezioni il cittadino si presenterà alla sezione elettorale, dove gli sarà consegnata una busta, nella quale chiuderà la scheda precedentemente compilata.

5) Un primo spoglio avverrà in ciascuno dei collegi elettorali, dove si procederà al conteggio delle schede e dei voti conseguiti da ciascun partito.

6) Le schede verranno poi inviate all'ufficio elettorale centrale, sedente a Montecitorio.

7) L'Ufficio elettorale centrale constaterà il numero dei voti riportati da ciascun partito in ogni singolo collegio e farà la somma di tutti i voti riportati da ciascun partito nei vari collegi.

8) L'Ufficio elettorale centrale stabilirà il «*quorum*» necessario alla nomina di un deputato. Tale «*quorum*» si otterrà dividendo il totale dei voti per il numero dei collegi (si abbiano ad esempio in totale 25.584.821 voti validi, che, divisi per 560 — numero dei collegi e dei deputati —, daranno un quoziente di 47.379: *quoziente di collegio*).

9) Si dividerà il totale nazionale dei voti riportati da ogni singolo partito per il quoziente di collegio: il risultato darà il numero dei seggi parlamentari assegnati a ciascun partito.

10) I seggi conquistati da ciascun partito verranno assegnati ai singoli suoi candidati in base ad una graduatoria, nella quale saranno in testa coloro che avranno riportato il maggior numero di voti nel proprio collegio.

11) Infine si procederà alla proclamazione e pubblicazione della lista sulla Gazzetta Ufficiale.

A conclusione dell'opuscolo, il Nocelli si chiede se il sistema da lui propugnato sia perfetto: «*Se si parla di perfezione assoluta, certo non lo è, però esso è molto più perfetto e del vecchio sistema maggioritario — in virtù del quale la gara finale doveva essere disputata da soli due partiti, venendo gli altri tagliati fuori nel primo scrutinio, e di quello fatto col metodo invero complicato, dello scrutinio di lista, anche se a base proporzionale. Con questo sistema si vota per l'astratto candidato, di cui forse si ignora finanche il nome!*

Un dubbio potrebbe spontaneamente sorgere circa il fatto dell'assegnazione dei titolari nei vari collegi nel caso si tratti di molti partiti aventi forze molto disparate».

Con una esemplificazione numerica, l'A. tende a dimostrare che «*quando sono in gara molti partiti con forze molto disparate i più piccoli si vengono a trovare un po' a disagio nelle graduatorie. Questo, però, non può inficiare la bontà del sistema che si propone, poichè, a parte il fatto che quando vi sono molti partiti, molti sono affini e che, per conseguenza, è indifferente che un Collegio venga dato ad uno piuttosto che ad un altro partito, v'è un'altra considerazione ancora, importantissima: che, in sede di assegnazione dei titolari nei vari collegi, i partiti possono accordarsi e scambiarsi, bilateralmente, i seggi, per modo che questi abbiano titolari più «quotati»*».

Questo sistema potrebbe essere applicato, secondo il Nocelli, «*anche nelle elezioni amministrative, provinciali e comunali, e a quelle interne dei partiti stessi, dei sindacati e di qualunque altra associazione economica e culturale i quali vogliano svilupparsi nel clima della vera libertà democratica*».

Questo Bollettino non ha carattere ufficiale e pertanto non importa alcuna responsabilità del Governo.

Redattore resp. TERENZIO MARFORI

REDAZIONE E AMMINISTRAZIONE presso il Ministero per la Costituente ROMA - Via Panisperna, 89

Autorizzazione della R. Prefettura di Roma n. 5778/B-3-1237

Concessionaria esclusiva per la Distribuzione: S. A. Dist. Via Lucina, 31 Roma

U.E.S.I.S.A. - VIA IV NOVEMBRE, 149 - ROMA

NUMERO SPECIALE

BOLLETTINO

24 PAGINE LIRE 12

di informazione e documentazione del Ministero per la Costituente

Anno II - N. 2
Si pubblica ogni 10 giorni

Roma, 20 gennaio 1946

24 pagg. - L. 12
Spedizione in abbon. post.

IN QUESTO NUMERO:

Cinque questionari della Commissione Economica

★ ★

La Costituzione degli S.U.A.

★ ★

Storia ed analisi delle elezioni in Gran Bretagna

★ ★

LA COSTITUZIONE PROVVISORIA DELL'ITALIA || LO STATUTO DELLA REGIONE SICILIANA

IDEE E PROGETTI PER LA COSTITUZIONE FRANCESE

VOTI - PROPOSTE - OPINIONI

NOTIZIARIO

ITALIA

La Valle d'Aosta

Il 1. gennaio — con il passaggio alla amministrazione al nostro Governo delle regioni settentrionali — è entrato in vigore il D. L. Lgt. 7 settembre 1945, n. 545, relativo al nuovo ordinamento amministrativo — ispirato ad una larga autonomia — della Valle d'Aosta. (*V. il testo nel n. 1/1945 di questo Bollettino*).

In esecuzione dell'articolo 21 del decreto istitutivo, secondo il quale «*fin quando non sarà possibile effettuare le elezioni amministrative, il Consiglio della Valle è nominato dal Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito il Consiglio stesso, su designazione dei Partiti che costituiscono il C.L.N. della Valle d'Aosta*» è stato nominato, il 4 gennaio, il Consiglio della Valle. Esso è composto dalle seguenti persone: geom. *Arbaney* Flaviano, sig. *Armand* Beniamino, dott. ing. *Binel* Lino, geometra *Bionaz* Ferdinando, avv. *Caveri* Severino, sig. *Chabloz* Giovanni, prof. dott. *Chabod* Federico, avv. *Chaun* Aureliano, geom. *Cuaz* Enrico, signor *David* Francesco, dott. *Deha Pierre* Ugo, prof. *D'Entrèves* Alessandro, colonnello *Ferrero* Giuseppe, dott. ing. *Freyia* Luigi, sig. *Manganone* Claudio, geom. *Nicco* Giulio, sig. *Nuochy* Renato, avv. *Pope* Ernesto, geom. *Parenson* Enrico, not. *Thiebat* Giuseope, avv. *Torrione* Carlo, sig. *Vacher* Candido, geom. *Verna* Luigi, prof. *Viglino* Ida, sig. *Vilettaz* Alessandro.

Il prof. *Chabod* e l'avv. *Caveri* sono stati eletti, rispettivamente, Presidente e Vice Presidente del Consiglio della Valle.

ESTERO

Il problema delle Costituzioni in un discorso di Pio XII alla Nobiltà romana

La mattina del 16 gennaio Pio XII ha rivolto al Patriziato ed alla Nobiltà romana un discorso, nel quale ha notato come all'indomani del conflitto armato, i popoli si trovino di fronte ad una impresa gravida di responsabilità, in quanto, non solo per l'Italia, ma per molte altre nazioni, si pone il problema di rimaneggiare le loro vecchie costituzioni o addirittura di elaborarne di nuove. Ove si pensi che questo fatto impegna per lungo tempo l'avvenire dei singoli popoli, si vede come questo gravissimo problema dovrebbe essere oggetto di lunga e calma ponderazione. Invece sotto spinte collettive e reciproche, l'avvenimento appare imminente. A questa impresa, poichè siamo in epoca di democrazia, devono cooperare tutti i membri della umana società, cioè, da una parte i legislatori cui spetta di deliberare, e dall'altra il popolo che manifesta la sua volontà attraverso il diritto di voto.

A questo proposito il Papa ha notato che il mondo offre spesso l'aspetto di un caos a tutti coloro che non possiedono un saldo principio per mezzo del quale interpretarlo. Questo principio soltanto il Cristianesimo può darlo. E' per questo che l'elaborazione di un ordinamento sociale nuovo, attraverso le nuove Costituzioni, se non vuole risolversi in un edificio disordinato e privo di basi, a quei principi cristiani deve richiamarsi. Infatti se i legislatori sono molto versati nelle questioni politiche, economiche ed amministrative ma non in quelle che riguardano l'ordine religioso, la dottrina e la morale cristiana, essi «al momento di terminare l'edificio si accorgono che nulla si tiene a piombo perchè manca la chiave della volta o non è al suo posto».

Dopo queste considerazioni di carattere generale, il Papa ha parlato dei particolari compiti della nobiltà nel nuovo ordine democratico, affermando che ad essa spetta per tradizione storica, il diritto e il dovere di esplicare funzioni direttive della società politica.

Avvenimenti nel Belgio

Il Governo belga ha respinto la proposta fatta da Re Leopoldo che il problema della monarchia sia sottoposto ad un referendum dopo le elezioni.

Nella sua lettera al governo belga il Re, rinnova la proposta secondo la quale il governo dovrebbe pubblicare tutte le accuse contro di lui nello stesso momento in cui il Re stesso pubblicherebbe la sua difesa, esprime la sua convinzione che l'unico mezzo per conoscere i desideri del popolo sia il referendum. Il Re afferma di essere pronto ad abdicare, nel caso che il popolo si pronunci contro di lui.

Nella sua lettera in data 19 gennaio, Van Acker ha risposto: «Noi dobbiamo fare tutto il possibile per eliminare tutti i fattori che ci dividono e ristabilire la pace e la concordia fra i nostri cittadini, condizioni indispensabili per la ripresa del paese. L'agitazione che necessariamente accompagnerebbe il referendum proposto da Vostra Maestà è incompatibile con l'opera di placare gli spiriti. La Camera dei Deputati ha già deciso che il referendum sarebbe incompatibile con la Costituzione. Il Governo non ha l'autorità di rivedere tale decisione».

Riferendosi ai timori del Re circa il principio monarchico, Van Acker afferma: «Questo principio non è in questione e la monarchia dopo la liberazione ha continuato ad esercitare le sue funzioni. Il Governo desidera affermare solennemente che nè il principio della monarchia nè quello della dinastia sono in discussione e che essi non sono oggetto di lotta politica».

E' stato annunciato il pomeriggio del 10 gennaio alla Camera dei Deputati lo scioglimento del Parlamento come misura preliminare alle elezioni generali che avranno luogo il 17 febbraio. Queste elezioni saranno le prime che si svolgeranno nel Belgio dopo quelle del 1939. Il nuovo Parlamento si riunirà il 6 marzo. La campagna elettorale si svolgerà principalmente tra i partiti di sinistra, guidati dall'attuale Presidente del Consiglio, Van Acker, e quelli di destra capeggiati dai cattolici.

CORRISPONDENTI DEL MINISTERO

In considerazione delle difficoltà di comunicazione e del non ancora soddisfacente funzionamento dei servizi postali, il Ministero per la Costituente è venuto nella determinazione di istituire un servizio di «corrispondenti» nelle principali città italiane. I «corrispondenti» sono dei punti d'appoggio del Ministero e dei cittadini che, pensosi della sistemazione della cosa pubblica, desiderano poter esprimere le proprie idee in proposito e fare che la propria voce non sia assente nell'insieme di studi che il Ministero sta raccogliendo. Ai corrispondenti sono inviate le pubblicazioni del Ministero e i questionari via via editi da esso. Chiunque desidera esporre le proprie opinioni sulle domande che il Ministero pone, o anche su altri argomenti, può rivolgersi ai corrispondenti.

Il servizio sarà perfezionato rapidamente. Si ricorda ancora ai cittadini che nessuna voce è sgradita al Ministero per la Costituente, e che di tutti coloro che avranno dato un loro contributo di pensiero sarà fatta esplicita menzione nelle relazioni finali che ogni Commmissione predisporrà a chiusura dei propri lavori.

I corrispondenti finora istituiti sono:

1) per la città di Genova e la Liguria il prof. PIETRANERA Giulio, Via Malachina, 5/2 - Genova-Pegli;

2) per la città di Torino e il Piemonte in genere, il prof. MONACO Riccardo, Via Mancini, 5 - Torino;

3) per la città di Milano e la Lombardia in genere, il dott. OSTI Mario, Centro Economico per la ricostruzione, Via Borgo Nuovo, 2 - Milano e il prof. GIACCHI Orio, Via Dante, 18 - Milano;

4) per la città di Venezia e il Veneto in genere, il dott. LONGOBARDI Cesare, Ca' Foscari - Venezia;

5) per la città di Bologna e l'Emilia in genere, il prof. FORTUNATI Paolo, Via Albertazzi 26 - Bologna;

6) per la città di Firenze e la Toscana in genere, il prof. VEDOVATO Giuseppe, Direttore dell'Istituto Coloniale, Via G. La Farina, 32 - Firenze;

7) per la città di Perugia e l'Umbria in genere, il prof. CHIODI Valentino, R. Università, Via Mazzini, 3 - Perugia;

8) per la città di Napoli e la Campania in genere, il prof. D'EUFEMIA Giuseppe, Via Lopez, 12 - Napoli;

9) per la città di Catanzaro e le Calabrie in genere, il prof. TORCHIA Antonio, Via Monte Catanzaro - Catanzaro;

10) per la città di Palermo e la Sicilia in genere, il prof. MIRABELLA Giuseppe, Direzione generale del Banco di Sicilia - Palermo.

Per Roma ed il Lazio, chiunque potrà liberamente rivolgersi al Ministero — Gabinetto — via Panisperna, 83 al dr. Gabriele CRESPI (tel. 43882).

Le frequenti interruzioni della energia elettrica ed i notevoli impegni della tipografia hanno causato la pubblicazione di questo fascicolo con un lieve ritardo.

Lettori e abbonati vorranno scusarcene.

STATI E COSTITUZIONI

La Costituzione degli Stati Uniti

Si inizia con questo numero la pubblicazione in compendio del testo dei più importanti e significativi statuti costituzionali del mondo. Ai testi sono aggiunte tavole grafiche per dare una visione d'insieme della struttura del sistema vigente nei vari Stati.

La serie comincia con la costituzione degli Stati Uniti d'America, la più antica tra le costituzioni scritte, che da 159 anni, completata da 21 emendamenti, regge i destini di un grande popolo, di cui ha in ogni momento garantito le manifestazioni della libertà individuale e politica.

Il processo formativo della Costituzione, che data dal 17 settembre 1787, ed i principî fondamentali cui si informa sono già stati esposti nel numero 1 del Bollettino *dello scorso anno. A complemento si ricorda qui, che la Costituzione ha il suo precedente immediato nella federazione che nel secondo anno dalla proclamazione dell'indipendenza le tredici colonie assurte a Stati avevano concluso ed estrinsecato in uno Statuto di 13 articoli entrato in vigore nel 1781. Tale statuto si manifestò ben presto difettoso e inadeguato per creare un governo federale; non v'era un Presidente, il Parlamento non era efficiente, mancava un potere coercitivo per imporre tributi, eseguire le leggi, disporre dei mezzi finanziari, obbligare, i singoli Stati alla osservanza dei trattati, punire le infrazioni; mancavano infine Corti nazionali. Si impose quindi ben presto la necessità di una revisione. La quale ebbe luogo nella riunione di Filadelfia del maggio 1787 presieduta da Washington ed anzichè una revisione di articoli fu la conclusione di un nuovo Statuto costituzionale che riuscì a conciliare in modo mirabile l'unità del potere federale con l'autonomia dei singoli Stati.*

Affermata nel preambolo la forza e la salda unione della nuova Nazione, tale Statuto, in soli sette articoli è riuscito a creare una nuova perfetta forma di governo istituendo tre grandi dipartimenti: il legislativo, l'esecutivo e il giudiziario, dei quali ha garantito l'indipendenza a mezzo della separazione dei poteri e con un sistema di reciproci freni e controlli così che l'uno mai può sovrapporsi all'altro; ha dato vigorosa efficienza al governo con la costituzione di un saldo potere esecutivo; ha provveduto a far derivare il governo dalla volontà popolare facendo elettive tutte le cariche pubbliche; ha risolto il problema di rendere esecutivi i poteri del governo federale ponendo come presupposto in linea di fatto la esistenza di Stati separati, ma dichiarando la Costituzione la suprema legge del Paese che i giudici di ciascuno Stato sono obbligati ad osservare; ha dato infine all'autorità federale il diritto non soltanto di imporre tributi, pagare debiti e provvedere alla difesa, ma anche di fare tutte le leggi necessarie a questo fine. Il testo della costituzione è preceduto dal seguente prambolo:

« Noi, popolo degli Stati Uniti, allo scopo di formare « una Unione più perfetta, di stabilire la giustizia, di as- « sicurare la tranquillità domestica, di provvedere alla di- « fesa comune, di promuovere il benessere generale e di « assicurare i benefici della libertà a noi stessi e ai nostri « posteri, decretiamo e prescriviamo la presente costituzione « per gli Stati Uniti d'America ».

Tale preambolo conteneva già implicitamente un'affermazione dei diritti inalienabili della personalità umana, ma per eliminare ogni dubbio il 1° Congresso eletto in base alla nuova costituzione approvò nel 1789 dieci articoli aggiuntivi che furono ratificati nel 1791. Di essi i seguenti ribadiscono quella affermazione:

I. — Il Congresso non farà alcuna legge per la istituzione di una religione o per proibirne il libero esercizio, o per restringere la libertà di parola o di stampa o il diritto del popolo di riunirsi pacificamente e di rivolgere petizioni al Governo per la riparazione di ingiustizie.

II. — Poichè una milizia bene ordinata è necessaria per la sicurezza di uno Stato libero, il diritto del popolo di tenere e portare armi non sarà violato.

III. — In tempo di pace nessun soldato sarà alloggiato in una casa senza il consenso del proprietario, e in tempo di guerra soltanto nel modo che sarà prescritto con legge.

IV. — Il diritto del popolo alla sicurezza delle proprie persone, cose, incartamenti ed effetti contro perquisizioni e sequestri non ragionevoli non sarà violato, e nessun ordine di esecuzione sarà spiccato se non per causa verosimile appoggiata da giuramento o affermazione e contenente la descrizione particolareggiata del luogo da perquisire e della persona o cose da sequestrare.

IX. — La enumerazione nella Costituzione di alcuni diritti non sarà interpretata come negazione o minorazione di altri diritti che il popolo si sia riservati.

X. — I poteri non delegati agli Stati Uniti dalla Costituzione e non vietati da essa agli Stati, sono riservati agli Stati rispettivi o al popolo.

Dei sette articoli della costituzione, i primi tre formano il fulcro del governo federale in quanto disciplinano rispettivamente il potere legislativo, l'esecutivo e il giudiziario.

L'articolo 1, diviso in dieci sezioni, riguarda il potere esecutivo. Se ne riproducono testualmente le parti essenziali completate, ove occorre, con gli emendamenti.

ARTICOLO I.

SEZIONE 1. — Tutti i poteri legislativi qui concessi saranno di competenza di un Congresso degli Stati Uniti, composto di un Senato e di una Camera dei rappresentanti.

SEZIONE 2. — La Camera dei rappresentanti sarà composta di membri eletti ogni due anni dal popolo dei vari Stati e gli elettori in ogni Stato dovranno possedere le qualità richieste per gli elettori del ramo più numeroso della legislatura dello Stato.

Nessuno può coprire la carica di rappresentante se non abbia compiuto l'età di 25 anni, non sia da sette anni cittadino degli Stati Uniti e al momento della elezione non abbia la residenza nello Stato ove sarà eletto.

La Camera dei rappresentanti eleggerà il suo Presidente (*Speaker*) e gli altri funzionari ed avrà da sola il potere di accusa (*impeachment*).

Quella sezione conteneva anche una disposizione ormai sorpassata relativa al riparto dei rappresentanti tra i vari Stati in base alla popolazione. Una legge votata nel 1939 dal 71° Congresso ha fissato in 435 il numero dei rappresentanti in ragione di uno ogni 211.877 abitanti, dovendo ogni Stato avere almeno un rappresentante e da allora per il riparto di tale numero fra gli Stati si tiene conto dell'aumento o della diminuzione della loro popolazione.

SEZIONE 3. *(con la modificazione del XVII emendamento).* — Il Senato degli Stati Uniti sarà composto di due senatori per ogni Stato eletti dal popolo per sei anni

e ogni senatore avrà un solo voto. Gli elettori in ciascuno Stato dovranno avere i requisiti richiesti per gli elettori del ramo più numeroso delle legislature degli Stati.

Questa Sezione, dopo aver disposto la rinnovazione biennale di un terzo dei senatori, ed enunciate le condizioni di eleggibilità (30 anni di età, cittadinanza da 9 anni e residenza nello Stato) così continua:

Il Vice Presidente degli Stati Uniti sarà il Presidente del Senato, ma avrà il diritto di voto soltanto in caso di parità.

Il Senato eleggerà gli altri membri del suo Ufficio ed anche un Presidente *pro tempore* nell'assenza del Vice Presidente o quando questi eserciti le funzioni di Presidente degli Stati Uniti. Soltanto il Senato avrà il potere di giudicare tutti gli stati di accusa (*impeachments*). Quando sarà riunito a tal fine, precederà un giuramento od una affermazione da parte dei senatori. Dovendosi giudicare il Presidente degli Stati Uniti presiede il Capo della Giustizia. Nessuno sarà dichiarato colpevole se non con la maggioranza dei due terzi dei membri presenti.

Nei casi di *impeachments* la decisione sarà limitata soltanto alla rimozione dalla carica e all'interdizione di ogni ufficio onorario, fiduciario o retribuito sotto l'autorità degli Stati Uniti, ma la parte dichiarata colpevole sarà responsabile e soggetta ad accusa, processo, giudizio e punizione in conformità di legge.

SEZIONE 4. *(con la modificazione del XX emendamento).* — Il tempo, il luogo e la procedura per l'elezione dei senatori e dei rappresentanti saranno stabiliti dalla legislatura di ciascuno Stato: ma il Congresso può sempre con legge regolare la materia o apportarvi qualche cambiamento, ad eccezione dei luoghi di elezione dei senatori.

Il Congresso si riunirà almeno una volta l'anno e tali riunioni cominceranno a mezzogiorno del 3 gennaio, fino a quando non sia con legge stabilita una data diversa.

SEZIONE 5. — Ciascuna Camera sarà giudice delle elezioni e rielezioni e del possesso dei requisiti per l'eleggibilità dei propri membri. La maggioranza di essi costituirà il *quorum* per deliberare; ma un numero minore può riconvocarsi di giorno in giorno ed avere la facoltà di costringere gli assenti a presentarsi nei modi e con le penalità che ciascuna Camera può stabilire.

Ciascuna Camera può fare il suo regolamento, punire i suoi membri qualora tengano un contegno che turbi l'ordine ed espellere, a maggioranza di due terzi, un membro.

Ciascuna Camera redigerà un processo verbale delle sue riunioni e ne curerà periodicamente la pubblicazione ad eccezione di quelle parti, che, a suo giudizio, esigano il segreto; i voti favorevoli ed i contrari dei membri dell'una e dell'altra Camera debbono esservi registrati per ogni questione se lo desideri un quinto dei presenti.

Nessuna delle due Camere, durante la sessione del Congresso può, senza il consenso dell'altra, prorogare i suoi lavori per più di tre giorni, nè trasferirsi in luogo diverso da quello in cui le due Camere sono riunite.

SEZIONE 6. — I senatori e i rappresentanti riceveranno per le loro funzioni una indennità che deve essere determinata con legge e pagata dal Tesoro degli Stati Uniti. Essi, salvi i casi di tradimento, fellonia e violazione della pace, saranno immuni da arresto durante la loro presenza nelle rispettive Camere e il viaggio di andata e ritorno, e non potranno essere chiamati a rispondere in alcun altro luogo di ogni discorso o dibattito nell'una e nell'altra Camera.

Nessun senatore o rappresentante durante il tempo per il quale è stato eletto potrà essere nominato in alcun ufficio civile sotto l'autorità degli Stati Uniti che sia stato istituito o la cui retribuzione sia stata aumentata durante tale tempo, e nessuna persona che ricopra un ufficio sotto l'autorità degli Stati Uniti potrà essere, fino a che continui ad esercitarne le funzioni, membro dell'una o dell'altra Camera.

SEZIONE 7. — Ogni progetto di imposizione di tributi avrà origine nella Camera dei rappresentanti; ma il Senato può proporre o concordare emendamenti come per gli altri progetti.

Ogni progetto (e così pure ogni ordine, deliberazione o voto), che sia stato approvato dalla Camera dei rappresentanti e dal Senato dovrà essere presentato, prima che diventi legge, al Presidente degli Stati Uniti; se egli lo approva, lo firma; altrimenti, lo restituisce con le sue obbiezioni alla Camera dove è stato iniziato, che registrerà le obbiezioni per esteso nel verbale e procederà al suo riesame. Se dopo il riesame, due terzi di detta Camera saranno d'accordo per approvare il progetto, questo sarà inviato con le obbiezioni all'altra Camera che procederà anch'essa nello stesso modo al suo riesame, e se i due terzi lo approveranno, diventerà legge.

Ma, in tutti i casi, la votazione sarà fatta per appello nominale e i nomi di coloro che abbiano votato a favore o contro saranno registrati nel verbale delle rispettive Camere. Se un progetto non viene restituito dal Presidente entro dieci giorni (escluse le domeniche) da che gli è stato presentato, esso diventa legge come se lo avesse firmato, a meno che il Congresso aggiornandosi non ne impedisca la restituzione, nel quale caso diventa legge.

Le tre ultime sezioni dell'articolo I concernono le attribuzioni del Congresso. Sua funzione preminente è quella di fare le leggi nelle materie di ordine generale, in quelle che riguardano i rapporti degli Stati tra di loro e dell'Unione con l'estero, mentre le legislature dei varî Stati hanno il diritto di legiferare in tutte le materie di carattere interno (polizia, municipi, persone, beni, diritti personali, contratti, educazione morale, commercio, navigazione interna, confessioni religiose).

La SEZIONE 8. *elenca i provvedimento legislativi riservati al Congresso. Esso ha il potere di*

«imporre e percepire in tutto il territorio tasse, diritti, imposte e contribuzioni indirette; di pagare i debiti e di provvedere alla difesa comune e al benessere generale; di contrarre prestiti, di regolare il commercio con l'estero e tra i varî Stati; di stabilire una norma uniforme di naturalizzazione e leggi uniformi in materia di fallimento; di battere moneta; di punire i contraffattori dei titoli e della moneta; di stabilire uffici e comunicazioni postali; di assicurare ad autori ed inventori per un determinato periodo il diritto esclusivo ai loro scritti ed invenzioni; di costituire tribunali di grado inferiore alla Corte suprema; di dichiarare la guerra; di formare e mantenere eserciti senza però stanziare fondi per un periodo superiore a due anni; di creare e mantenere una marina; di provvedere ad organizzare, armare e disciplinare la Milizia e a disporre di quella parte di essa che può essere adibita al servizio degli Stati Uniti, riferendo ai rispettivi Stati la nomina degli ufficiali e delle autorità per il suo addestramento secondo il metodo stabilito dal Congresso; di fare infine tutte le leggi per mettere in esecuzione i suddetti poteri e tutti gli altri demandati dalla Costituzione al Governo degli Stati Uniti, ai suoi dipartimenti e uffici...».

Nel 1913, col XVI emendamento è stato dato al Congresso il potere di imporre anche una tassa sul reddito mobiliare (income tax).

La SEZIONE 9. *enumera invece i provvedimenti sui quali il Congresso non può legiferare: gli è inibito di sospendere l'habeas corpus, di approvare progetti che pongano fuori legge i condannati di alto tradimento;*

«approvare leggi retroattive; imporre tasse personali se non in proporzione della popolazione; imporre tasse per merci importate da uno degli Stati; concedere preferenze in materia commerciale e fiscale ai porti di uno Stato in confronto di un altro; erogare fondi per spese non autorizzate con legge; concedere titoli nobiliari».

Ma la determinazione delle materie riservate alla legislazione confederale non sarebbe stata sufficiente ad impedire le eventuali interferenze della legislazione dei singoli Stati. Perciò la SEZIONE 10. *ha disposto che*

«nessuno Stato può concludere trattati, alleanze o confederazioni; emettere moneta e carta moneta; dare corso

legale per pagamento di debiti a moneta diversa dall'oro e dall'argento; approvare un progetto di *attainder* o una legge retroattiva o che disconosca le obbligazioni risultanti da contratti o concedere titoli di nobiltà ».

E' necessario poi agli Stati il consenso del Congresso quando si tratti di « far gravare imposte o diritti sulle importazioni od esportazioni, di stabilire diritti di tonnellaggio, mantenere truppe o navi da guerra in tempo di pace; concludere accordi o convenzioni con un altro Stato o con una potenza straniera o impegnarsi in guerra ».

Stabilito così il potere legislativo e determinati i suoi limiti, la Costituzione passa a regolare nell'articolo II il potere esecutivo.

ARTICOLO II.

SEZIONE 1. — Il potere esecutivo sarà demandato ad un Presidente degli Stati Uniti di America. Egli durerà in carica quattro anni ed insieme col Vice Presidente, nominato per ugual periodo di tempo, sarà eletto nel modo seguente:

Ciascuno Stato nel modo che sarà determinato dalla propria Legislatura nominerà un numero di elettori uguale al numero totale dei senatori e dei rappresentanti a cui lo Stato ha diritto nel Congresso ma nessun senatore o rappresentante o nessuna persona che ricopra un ufficio onorario o retribuito sotto l'autorità degli Stati Uniti sarà nominato elettore.

La Sezione continua stabilendo il modo di elezione che è stato però così modificato nel 1804 dal XII emendamento. Gli elettori — la cui data di nomina è stabilita dal Congresso — si riuniscono nei rispettivi Stati e nel medesimo giorno stabilito dal Congresso per tutti gli Stati, procedono contemporaneamente a due votazioni separate per il Presidente e il Vice Presidente, trasmettendo i risultati in piego sigillato al Presidente del Senato degli Stati Uniti, che procede poi allo spoglio in presenza del Senato e della Camera dei rappresentanti. Se nella votazione per il Presidente nessuno dei candidati ha ottenuto la maggioranza assoluta, allora la Camera dei rappresentanti procede subito alla votazione di ballottaggio tra i tre candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti, avendo la rappresentanza di ogni Stato un solo voto. Se la Camera non elegge il Presidente prima del 20 gennaio (XX emendamento del 1933) assume le funzioni di Presidente il Vice Presidente come nel caso di morte e di altra incapacità costituzionale del Presidente. Quanto al Vice Presidente, se nell'elezione nessuno ha raggiunto la maggioranza, è il Senato che lo elegge tra i due candidati alla Vice Presidenza che hanno ottenuto il maggior numero di voti.

I requisiti per l'eleggibilità del Presidente sono: 35 anni di età; residenza da 14 anni negli Stati Uniti; cittadinanza per nascita. Egli assume l'ufficio, retribuito con una indennità fissa, il 20 gennaio (emendamento XX del 1933) previo giuramento (o affermazione) di eseguirlo fedelmente e di salvaguardare, proteggere e difendere la costituzione con la sua migliore capacità.

Le altre tre sezioni dell'articolo concernono le attribuzioni del Presidente e la sua responsabilità.

SEZIONE 2. — Il Presidente sarà il comandante in capo dell'esercito e della marina degli Stati Uniti e della milizia dei vari Stati, quando essa sia chiamata al servizio attivo degli Stati Uniti; egli può richiedere il parere per iscritto del funzionario principale in ciascuno dei dipartimenti esecutivi su ogni materia che riguardi i compiti dei loro rispettivi uffici ed avrà il potere di concedere amnistie e grazie per offese contro gli Stati Uniti, ad eccezione dei casi di messa in stato di accusa (*impeachment*).

Egli avrà il potere, su parere e col consenso del Senato, purchè siano d'accordo i due terzi dei senatori presenti, di concludere trattati e nominerà, su parere e col consenso del Senato, ambasciatori, altri pubblici ministri e consoli, i giudici della Suprema Corte e tutti gli altri funzionari degli Stati Uniti alla cui nomina non sia qui provveduto in altro modo e che sarà stabilita con legge; ma il Congresso può con legge demandare la nomina dei funzionari inferiori, ritenuti capaci, al solo Presidente, alle Corti di giustizia o ai capi dei Dipartimenti.

Il Presidente avrà il potere di ricoprire i posti che si rendessero vacanti durante l'intervallo delle sessioni del Senato per assicurare il funzionamento di Commissioni che cesseranno dalle funzioni alla fine della loro prossima sessione.

SEZIONE 3. — Egli informerà periodicamente il Congresso della situazione dell'Unione e raccomanderà ad esso di prendere in considerazione i provvedimenti che egli ritenga necessari e convenienti; può convocare in casi straordinari entrambe le Camere o una di esse, e, nel caso di disaccordo circa la data di aggiornamento, può fissare egli stesso l'epoca che più ritenga conveniente; egli riceverà ambasciatori ed altri pubblici ministri; curerà che le leggi siano fedelmente eseguite e affiderà incarichi a tutti i funzionari degli Stati Uniti (19).

SEZIONE 4. — Il Presidente, il Vice Presidente e tutti i funzionari civili degli Stati Uniti sono rimossi dall'ufficio in seguito a messa in stato di accusa (*impeachment*) e a riconosciuta colpevolezza di tradimento, concussione o di altri gravi delitti e misfatti.

Come risulta da queste disposizioni, non esiste negli Stati Uniti un governo di gabinetto perchè i Segretari di Stato, cioè i ministri, capi dei dieci dipartimenti (Ministeri) del potere esecutivo, sono nominati e revocati dal Presidente col consenso del Senato sono cioè semplici capi amministrativi che rispondono dei loro atti soltanto verso di lui e da lui ricevono le direttive della politica. Si ha cioè il sistema di governo presidenziale che tuttavia mai è sbocciato in un governo autoritario od estraneo alle correnti dell'opinione pubblica, perchè un limite ai poteri del Presidente è insito nello stesso ordinamento federale.

Interprete e custode della costituzione, freno e controllo alle eventuali offese dei poteri pubblici contro la libertà è il potere giudiziario, che la Costituzione passa a disciplinare nello

ARTICOLO III.

SEZIONE 1. — Il potere giudiziario degli Stati Uniti è affidato ad una Corte Suprema e a quelle Corti inferiori che il Congresso può di volta in volta decretare e costituire. I giudici, sia della Corte Suprema sia delle Corti inferiori, eserciteranno le loro funzioni finchè avranno un buon contegno (*good behavior*) e riceveranno a date fisse per il loro servizio una retribuzione che non sarà diminuita finchè ricoprono la carica.

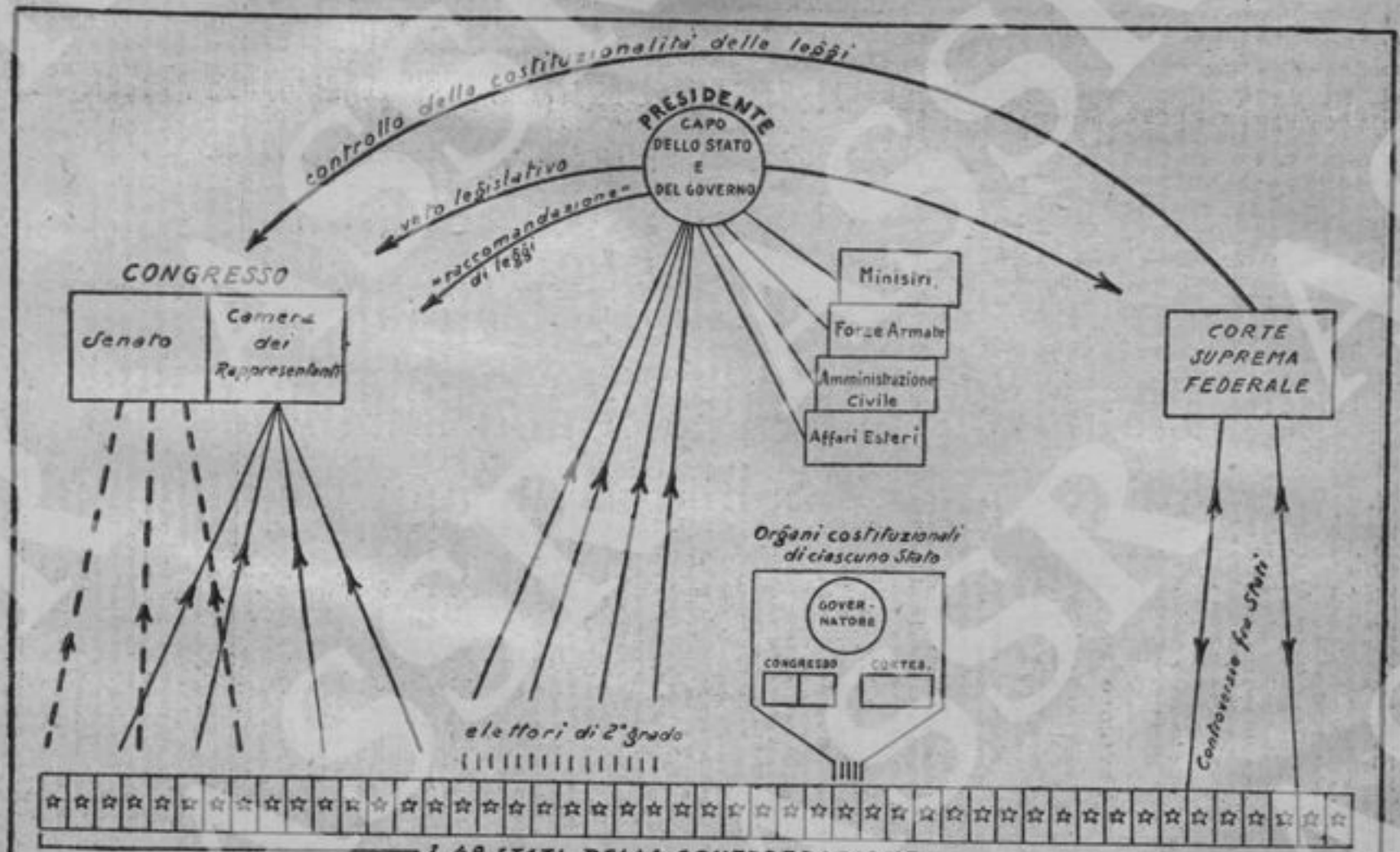
SEZIONE 2. (*con l'XI emendamento*). — Il potere giudiziario si estenderà a tutte le questioni in diritto e in fatto nascenti dalla presente Costituzione, dalle leggi degli Stati Uniti, dai trattati conclusi o che saranno conclusi sotto la loro autorità; a tutte le questioni che riguardino ambasciatori, altri pubblici ministri e consoli; a tutte quelle relative all'Ammiragliato e alla giurisdizione marittima; alle controversie nelle quali gli Stati Uniti siano parte — alle controversie tra due o più Stati —; tra i cittadini di differenti Stati; tra i cittadini dello stesso Stato che reclamino terre in virtù di concessioni di altri Stati.

In tutti i casi riguardanti ambasciatori, altri pubblici ministri e consoli e quelli in cui uno Stato sarà parte, il giudizio è devoluto alla Corte Suprema. In tutti gli altri casi su menzionati la Corte sarà giudice di appello in diritto e in fatto, con le eccezioni e le norme che il Congresso stabilirà.

Tutti i delitti, eccettuati i casi di stato di accusa (*impeachment*) saranno giudicati da una giuria e il processo avrà luogo nello Stato dove il delitto sia stato commesso; ma quando non sia stato commesso entro uno Stato, sarà celebrato in quel luogo o in quei luoghi che saranno designati con legge dal Congresso.

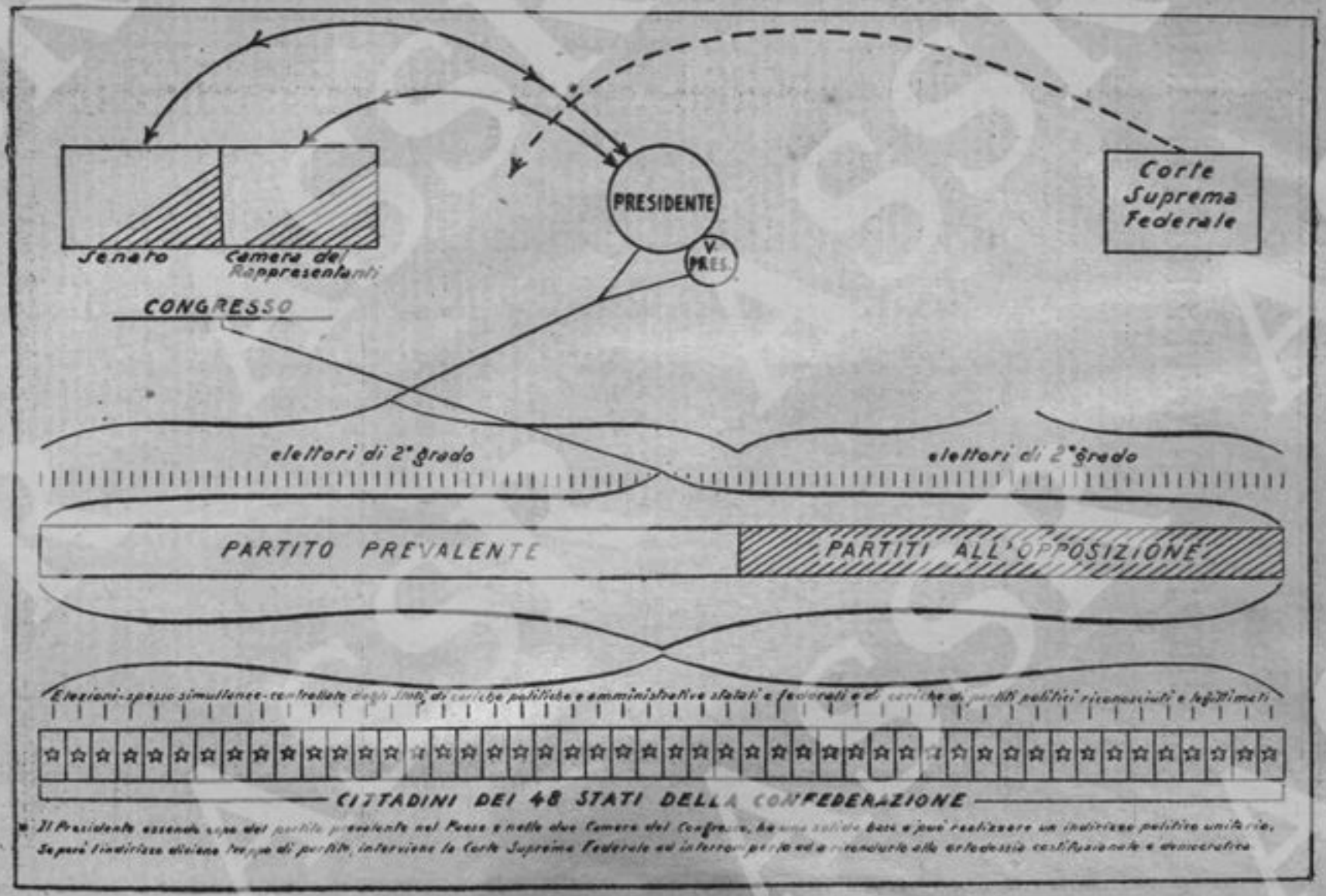
(*continua a pag. 22*)

SCHEMA FUNZIONALE DELLA COSTITUZIONE DEGLI STATI UNITI D'AMERICA - I



Ogni potere è diviso dagli altri; ma il Presidente è Capo dello Stato e Capo del Governo. L'iniziativa legislativa non spetta al Presidente, che ha soltanto potere di "raccomandazione". Spetta, invece, al Congresso che la esercita su sollecitazione di organizzazioni sindacali, commerciali, industriali, civili (quali, la A.F.L. e il C.I.O., la Camera di Commercio degli S.U., la Lega degli Industriali e simili).

SCHEMA FUNZIONALE DELLA COSTITUZIONE DEGLI STATI UNITI D'AMERICA - II



* Il Presidente essendo capo del partito prevalente nel Paese e nelle due Camere del Congresso, ha una solida base e può realizzare un indirizzo politico unitario. Se però l'indirizzo diviene troppo di partito, interviene la Corte Suprema Federale ad intervenire per ricondurlo alla ortodossia costituzionale e democratica.

ALLA RADIO

La costituzione provvisoria dell'Italia

Come abbiamo dato notizia nel fascicolo 5 dello scorso anno, l'Associazione nazionale per gli studi politici e costituzionali ha organizzato un secondo (1) ciclo di radioconversazioni dedicato ai problemi della Costituente.

Il ciclo è stato aperto dall'on. Ivanhoe Bonomi, *ex Presidente del Consiglio, con la radioconversazione tenuta la sera del 14 gennaio, dal microfono di Roma Monte Mario, della quale pubblichiamo il testo che ci ha cortesemente concesso.*

La prossima sarà tenuta dal prof. Carlo Arturo Jemolo, *il 21 gennaio, alle 21.20, dalla stazione di Roma Santa Palomba, su* Costituenti 1946.

L'Associazione Nazionale per gli studi politici e costituzionali, si propone di dedicare questo nuovo ciclo di radioconversazioni ai problemi della Costituente.

Per questo occorre che, in via preliminare, il pubblico conosca come si è giunti all'impegno della Costituente e quali sono i compiti dell'assemblea che il Paese dovrà eleggere prossimamente.

E' noto che il Governo italiano, rifugiatosi nel Mezzogiorno d'Italia dopo l'armistizio dell'8 settembre 1943, promise in diverse occasioni che il Paese sarebbe stato posto nella possibilità di adottare le forme istituzionali che reputasse più convenienti. Questa promessa era conforme al desiderio delle popolazioni, vivamente agitate e divise sul problema istituzionale, e conforme altresì al desiderio delle Nazioni Unite che intendevano superare il punto morto della crisi italiana rimettendo al Paese la decisione del suo destino.

Senonchè il ministero Badoglio non si prospettava ancora la necessità di una vera assemblea costituente incaricata di dare una nuova carta costituzionale all'Italia. Ligio ancora al vecchio Statuto albertino, esso aveva sciolto la Camera dei fasci e delle corporazioni prendendo impegno — in conformità alle prescrizioni statutarie — di farne eleggere un'altra nei quattro mesi successivi. Ma è evidente che questa nuova Camera, ancorchè si fosse potuta eleggere nel termine prescritto, non avrebbe avuto poteri costituenti. Avrebbe potuto, secondo la prassi costante, modificare qualche norma statutaria, sempre però in collaborazione col Senato, ma non avrebbe avuto poteri tali da modificare radicalmente le forme istituzionali. Se si fosse arrogata un tale compito sarebbe parsa subito un'assemblea rivoluzionaria esorbitante dalla sua funzione legislativa.

Per questo il Governo Badoglio, giunto a Roma nel giugno 1944, non poteva — sebbene avesse già nel suo seno il Togliatti ed altri rappresentanti dei sei partiti — interpretare i postulati del Comitato Centrale di liberazione nazionale che aveva da molti mesi funzionato clandestinamente a Roma sotto la mia presidenza. Quel Comitato aveva posto come esigenza inderogabile per una effettiva tregua istituzionale l'impegno legislativo per un'assemblea costituente con pieni poteri, nonchè per una straordinaria attribuzione di poteri al Governo, che avrebbe retto lo Stato, e per un periodo di tempo abbastanza lungo, prima della convocazione dei comizi elettorali.

Formatosi a Roma il mio primo Gabinetto, e trasferitosi per volontà degli alleati a Salerno, è parso subito necessario procedere alla emanazione di una specie di costituzione provvisoria che permettesse di governare nell'intervallo fra l'effettiva sospensione dei due pilastri dello Statuto Albertino (Camera e Senato) e la futura assemblea costituente reclamata dal Paese.

Questa costituzione provvisoria, per attuare la quale si adottò, come discutibile espediente legislativo, la forma del decreto-legge, è racchiusa nei pochi articoli del decreto 25 giugno 1944, ch'è certamente l'atto più importante, dal punto di vista costituzionale, dopo lo Statuto albertino *octroyé* nel 1848.

Il primo articolo di quel decreto consacra l'impegno di convocare, dopo la liberazione del territorio nazionale, una assemblea eletta a suffragio universale diretto e segreto perchè deliberi la nuova costituzione dello Stato. Tale norma ha una portata innovatrice di cui la grande massa degli italiani non si è resa ancora conto. Con quell'articolo il vecchio Stato italiano è posto *sub judice*. Monarchia, Senato, Camera, garanzie costituzionali, in una parola tutto lo Statuto albertino nel cui nome si è fatta l'unità nazionale, è rimesso in discussione e il popolo italiano ha il potere di mutarlo da cima a fondo. Nella storia costituzionale dell'Europa moderna è questo uno dei provvedimenti legislativi più audaci. Con esso uno Stato, che ha quasi un secolo di vita, rinunzia alla sua legittimità per assoggettarsi al giudizio, qualunque esso sia, del paese.

Affermata la precarietà delle attuali istituzioni, le quali per il fatto che si assoggettano al giudizio popolare non sono più definitive e intangibili, era logico si dovesse modificare l'antico giuramento di fedeltà alle vigenti istituzioni. L'articolo terzo del decreto provvede infatti a modificare per i membri del Governo la formula del giuramento ridotta ad un impegno di rispettare fino alla Costituente la tregua istituzionale.

Quanto al problema del potere legislativo esso veniva affrontato con la stessa audacia con cui si era affrontato il problema delle forme istituzionali.

Poichè la Camera fascista era stata disciolta nè si poteva ricomporre una nuova Camera secondo una nuova legge elettorale durante l'occupazione straniera di gran parte del territorio italiano, e poichè il Senato non poteva, come non può, legiferare da solo, nè era, per le sue origini e per la sua composizione, in grado di sostituirsi alla Camera vacante, non restava che affidare al Governo il potere di fare le leggi. Questo è il significato profondamente innovatore dell'articolo 4 del decreto 25 giugno 1944, per il quale il Governo ha il potere di deliberare non decreti-legge sempre subordinati alla successiva approvazione parlamentare, ma leggi definitive, cioè decreti legislativi, che vengono sanzionati e promulgati dal Luogotenente Generale, e ciò finchè non si sia costituito un nuovo Parlamento e questo non abbia cominciato a funzionare.

Tale il contenuto della costituzione provvisoria del giugno 1944 destinata a durare finchè l'assemblea costituente non avrà deliberata la nuova Carta costituzionale o almeno finchè con nuove leggi non si sia provveduto alla sua sostituzione.

Resta ora a chiarire le funzioni della assemblea costituente così come risultano dal testo dell'articolo primo del decreto in esame.

Tale testo dice in sostanza che le forme istituzionali saranno scelte dal popolo italiano che, a tal fine, eleggerà un assemblea costituente incaricata di dare una nuova costituzione allo Stato. Dunque è chiaro che la scelta delle forme istituzionali è deferita alla Costituente, la quale, nel deliberare la nuova Carta costituzionale, deciderà della forma dello Stato.

Ciò ha una notevole importanza, perchè significa che la legge vigente (ed è per questo che essa suscitò tanto appassionato dibattito al momento della sua formulazione) esclude il ricorso al *referendum preventivo* ed affida all'assemblea eletta, senza che il problema istituzionale sia pregiudicato da altra precedente manifestazione popolare, la scelta fra monarchia e repubblica.

Ho detto *referendum preventivo*

(Continua a pag. 21)

---

(1) — Il primo ciclo — dedicato ai problemi elettorali — si è svolto nei mesi di ottobre-dicembre dello scorso anno. Le radioconversazioni sono state pubblicate nei primi quattro fascicoli di questo Bollettino.

Per la esatta intelligenza del problema e per comodità del lettore, riproduciamo gli articoli 1, 2 e 3 del D. L. Lgt. 25 giugno 1944, n. 151:

Art. 1. - *Dopo la liberazione del territorio nazionale, le forme istituzionali saranno scelte dal popolo italiano che a tal fine eleggerà, a suffragio universale diretto e segreto, una Assemblea Costituente per deliberare la nuova costituzione dello Stato.*

I modi e le procedure saranno stabiliti con successivo provvedimento.

Art. 2. - *E' abrogata la disposizione concernente la elezione di una nuova Camera dei Deputati e la sua convocazione entro quattro mesi dalla cessazione dell'attuale stato di guerra, contenuta nel comma terzo dell'articolo unico del R. decreto-legge 2 agosto 1943, n. 175, con cui venne dichiarata chiusa la sessione parlamentare e sciolta la Camera dei fasci e delle corporazioni.*

Art. 3. - *I Ministri e Sottosegretari di Stato giurano sul loro onore di esercitare la loro funzione nell'interesse supremo della Nazione e di non compiere, fino alla convocazione dell'Assemblea Costituente, atti che comunque pregiudichino la soluzione della questione istituzionale.*

IL PROBLEMA REGIONALE

Statuto della Regione Siciliana

Pubblichiamo il testo integrale del progetto di Statuto della Regione Siciliana approvato dalla Consulta regionale il 23 dicembre 1945.

Art. 1. — La Sicilia, con le isole Eolie, Ustica, Egadi, Lampedusa, Pelagie, Linosa, Pantelleria, è costituita in Regione autonoma, fornita di personalità giuridica, entro l'unità politica dello Stato Italiano, sulla base dei principi democratici che ispirano la vita della Nazione.

La città di Palermo è capoluogo della Regione.

TITOLO I.

Organi della Regione

Art. 2. — Organi della Regione sono: l'Assemblea, la Giunta e il Presidente regionali. Il Presidente regionale e la Giunta costituiscono il Governo della Regione.

Sezione I.

Assemblea Regionale

Art. 3. — L'Assemblea regionale è costituita di novanta Deputati eletti nella Regione a suffragio universale diretto e segreto, secondo la legge emanata dall'Assemblea regionale in base ai principi fissati dalla Costituente in materia di elezioni politiche.

I Deputati rappresentano l'intera Regione e cessano di diritto dalla carica allo spirare del termine di quattro anni.

La nuova Assemblea è convocata dal Presidente regionale entro tre mesi dalla detta scadenza.

Art. 4. — L'Assemblea regionale elegge nel suo seno il Presidente, due Vice Presidenti, i Segretari dell'Assemblea e le Commissioni permanenti, secondo le norme del suo regolamento interno, che contiene altresì le disposizioni circa l'esercizio delle funzioni spettanti all'Assemblea regionale.

Art. 5. — I Deputati, prima di essere ammessi all'esercizio delle loro funzioni, prestano nell'Assemblea il giuramento di esercitarle col solo scopo del bene inseparabile dell'Italia e della Regione.

Art. 6. — I Deputati non sono sindacabili per i voti dati nell'Assemblea regionale e per le opinioni espresse nell'esercizio della loro funzione.

Art. 7. — I Deputati hanno il diritto d'interpellanza, d'interrogazione e di mozione in seno all'Assemblea.

Art. 8. — Il Commissario dello Stato di cui all'art. 27 può proporre al Governo dello Stato lo scioglimento dell'Assemblea regionale per persistente violazione del presente statuto.

Il decreto di scioglimento dev'essere preceduto dalla deliberazione delle Assemblee legislative dello Stato.

L'ordinaria amministrazione della Regione è allora affidata ad una Commissione straordinaria di tre membri, nominata dal Governo nazionale su designazione delle stesse Assemblee legislative.

Tale Commissione indice le nuove elezioni per l'Assemblea regionale nel termine di tre mesi.

Sezione II.

Presidente Regionale e Giunta Regionale

Art. 9. — Il Presidente regionale e gli Assessori sono eletti dall'Assemblea regionale nella sua prima seduta e nel suo seno a maggioranza assoluta di voti segreti dei Deputati.

La Giunta regionale è composta del Presidente regionale e degli Assessori. Questi sono preposti dal Presidente regionale a singoli rami dell'Amministrazione.

Art. 10. — Il Presidente regionale in caso di sua assenza od impedimento è sostituito dall'Assessore da lui designato.

Nel caso di dimissioni, incapacità, o morte del Presidente regionale, il Presidente dell'Assemblea convocherà entro quindici giorni l'Assemblea per l'elezione del nuovo Presidente regionale.

TITOLO II.

Funzione degli organi regionali

Sezione I.

Funzioni dell'Assemblea Regionale

Art. 11. — L'Assemblea regionale è convocata dal suo Presidente in sessione ordinaria nella prima settimana di ogni bimestre e, straordinariamente, a richiesta del Governo regionale, o di almeno venti Deputati.

Art. 12. — L'iniziativa delle leggi regionali spetta al Governo ed ai Deputati regionali.

I progetti di legge sono elaborati dalle Commissioni dell'Assemblea regionale con la partecipazione delle rappresentanze degli interessi professionali e degli organi tecnici regionali.

I regolamenti per l'esecuzione delle leggi formate dall'Assemblea regionale sono emanati dal Governo regionale.

Art. 13. — Le leggi approvate dall'Assemblea regionale ed i regolamenti emanati dal Governo regionale, non sono perfetti, se mancanti della firma del Presidente regionale e degli Assessori competenti per materia.

Sono promulgati dal Presidente regionale decorsi i termini di cui all'art. 29 comma 2, e pubblicati nella « Gazzetta Ufficiale della Regione ».

Entrano in vigore nella Regione quindici giorni dopo la pubblicazione, salvo diversa disposizione compresa nella singola legge o nel singolo regolamento.

Art. 14. — L'Assemblea, nell'ambito della Regione e nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato, senza pregiudizio delle riforme agrarie e industriali deliberate dalla Costituente del popolo italiano, ha la legislazione esclusiva sulle seguenti materie:

a) agricoltura e foreste;

b) bonifica;

c) usi civici;

d) industria e commercio, salva la disciplina dei rapporti privati;

e) incremento della produzione agricola ed industriale; valorizzazione, distribuzione, difesa dei prodotti agricoli ed industriali e delle attività commerciali;

f) urbanistica;

g) lavori pubblici, eccettuate le grandi opere pubbliche di interesse prevalentemente nazionale;

h) miniere, cave, torbiere, saline;

i) acque pubbliche, in quanto non siano oggetto di opere pubbliche d'interesse nazionale;

l) pesca e caccia;

m) pubblica beneficenza ed opere pie;

n) turismo, vigilanza alberghiera e tutela del paesaggio; conservazione delle antichità e delle opere artistiche;

o) regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative;

p) ordinamento degli uffici e degli enti regionali;

q) stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della Regione, in ogni caso non inferiore a quello del personale dello Stato;

r) istruzione elementare, musei, biblioteche, accademie;

s) espropriazione per pubblica utilità.

Art. 15. — Le circoscrizioni provinciali e gli organi ed enti pubblici che ne derivano sono soppressi nell'ambito della Regione siciliana.

L'ordinamento degli enti locali si basa nella Regione stessa sui Comuni e sui liberi Consorzi comunali, dotati della più ampia autonomia amministrativa e finanziaria.

Nel quadro di tali principi generali spetta alla Regione la legislazione esclusiva e l'esecuzione diretta in materia di circoscrizione, ordinamento e controllo degli enti locali.

Art. 16. — L'ordinamento amministrativo di cui all'articolo precedente sarà regolato, sulla base dei principi stabiliti nel presente Sta-

tuto, dalla prima Assemblea regionale.

Art. 17. — Entro i limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato, l'Assemblea regionale può, al fine di soddisfare alle condizioni particolari ed agli interessi propri della Regione, emanare leggi, anche relative all'organizzazione dei servizi, sopra le seguenti materie concernenti la Regione:

a) comunicazioni e trasporti regionali di qualsiasi genere;

b) igiene e sanità pubblica;

c) assistenza sanitaria;

d) istruzione media e universitaria;

e) disciplina del credito, delle assicurazioni e del risparmio;

f) legislazione sociale: rapporti di lavoro, previdenza ed assistenza sociale, osservando i minimi stabiliti dalle leggi dello Stato;

g) annona;

h) assunzione di pubblici servizi;

i) tutte le altre materie che implicano servizi di prevalente interesse regionale.

Art. 18. — L'Assemblea regionale può emettere voti, formulare progetti sulle materie di competenza degli organi dello Stato che possano interessare la Regione, e presentarli alle Assemblee legislative dello Stato.

Art. 19. — L'Assemblea regionale, non più tardi del mese di gennaio, approva il bilancio della Regione per il prossimo nuovo esercizio, predisposto dalla Giunta regionale.

L'esercizio finanziario ha la stessa decorrenza di quello dello Stato.

All'approvazione della stessa Assemblea è pure sottoposto il rendiconto generale della Regione.

Sezione II.

Funzioni del Presidente e della Giunta Regionale

Art. 20. — Il Presidente e gli Assessori regionali, oltre alle funzioni esercitate in base agli art. 12; 13 comma 1 e 2; 19 comma 1; svolgono nella regione le funzioni esecutive ed amministrative concernenti le materie di cui agli art. 14, 15 e 17. Sulle altre non comprese negli art. 14, 15 e 17 svolgono un'attività amministrativa secondo le direttive del Governo dello Stato.

Essi sono responsabili di tutte le loro funzioni, rispettivamente, di fronte all'Assemblea regionale ed al Governo dello Stato.

Art. 21. — Il Presidente è Capo del Governo regionale e rappresenta la Regione.

Egli rappresenta altresì nella Regione il Governo dello Stato, che può tuttavia inviare temporaneamente propri commissari per l'esplicazione di singole funzioni statali.

Col rango di Ministro partecipa al Consiglio dei Ministri con voto deliberativo nelle materie che interessano la Regione.

Art. 22. — La Regione ha diritto di partecipare con un suo rappresentante, nominato dal Governo regionale, alla formazione delle tariffe ferroviarie dello Stato ed alla istituzione e regolamentazione dei servizi nazionali di comunicazione e trasporti, terrestri, marittimi ed aerei, che possano comunque interessare la Regione.

TITOLO III.

Organi giurisdizionali della Regione

Art. 23. — Gli organi giurisdizionali centrali avranno in Sicilia le rispettive sezioni per gli affari concernenti la Regione.

Le sezioni del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti svolgeranno altresì le funzioni, rispettivamente, consultive e di controllo amministrativo e contabile.

I magistrati della Corte dei Conti sono nominati, di accordo, dai Governi dello Stato e della Regione.

I ricorsi amministrativi, avanzati in linea straordinaria contro atti amministrativi regionali, saranno decisi dal Presidente regionale, sentite le Sezioni regionali del Consiglio di Stato.

Art. 24. — E' istituita in Roma un'Alta Corte con sei membri e due supplenti, oltre il Presidente ed il Procuratore generale, nominati in pari numero dalle Assemblee legislative dello Stato e della Regione, e scelti fra persone di speciale competenza in materia giuridica.

Il Presidente ed il Procuratore generale sono nominati dalla stessa Alta Corte.

L'onere finanziario riguardante l'Alta Corte è ripartito egualmente fra lo Stato e la Regione.

Art. 25. — L'Alta Corte giudica sulla costituzionalità:

a) delle leggi emanate dall'Assemblea regionale;

b) delle leggi e dei regolamenti emanati dallo Stato, rispetto al presente statuto ed ai fini della efficacia dei medesimi entro la Regione.

Art. 26. — L'Alta Corte giudica pure dei reati compiuti dal Presidente e dagli Assessori regionali nell'esercizio delle funzioni di cui al presente Statuto, ed accusati dall'Assemblea regionale.

Art. 27. — Un Commissario, nominato dal Governo dello Stato, promuove presso l'Alta Corte i giudizi di cui agli art. 25 e 26, e, in questo ultimo caso, anche in mancanza di accuse da parte dell'Assemblea regionale.

Art. 28. — Le leggi dell'Assemblea Regionale sono inviate entro tre giorni dall'approvazione al Commissario dello Stato, che entro i successivi cinque giorni può impugnarle davanti l'Alta Corte.

Art. 29. — L'Alta Corte decide sulle impugnazioni entro venti giorni dalla ricevuta delle medesime.

Decorsi otto giorni, senza che al Presidente regionale sia pervenuta copia dell'impugnazione, ovvero scorsi trenta giorni dall'impugnazione, senza che al Presidente regionale sia pervenuta da parte dell'Alta Corte sentenza di annullamento, le leggi sono promulgate ed immediatamente pubblicate nella «Gazzetta Ufficiale della Regione».

Art. 30. — Il Presidente regionale, anche su voto dell'Assemblea regionale, ed il Commissario di cui all'art. 27, possono impugnare per incostituzionalità davanti l'Alta Corte le leggi ed i regolamenti dello Stato, entro trenta giorni dalla pubblicazione.

TITOLO IV.

Polizia

Art. 31. — Al mantenimento dell'ordine pubblico provvede il Presidente regionale a mezzo della polizia dello Stato, la quale nella Regione dipende disciplinarmente, per l'impiego e l'utilizzazione, dal Governo regionale. Il Presidente della Regione può chiedere l'impiego delle forze armate dello Stato.

Tuttavia il Governo dello Stato potrà assumere la direzione dei servizi di pubblica sicurezza, a richiesta del Governo regionale congiuntamente al Presidente dell'Assemblea, e, in casi eccezionali, di propria iniziativa, quando siano compromessi l'interesse generale dello Stato o la sua sicurezza.

Il Presidente ha anche il diritto di proporre, con richiesta motivata al Governo Centrale, la rimozione o il trasferimento fuori dell'Isola, dei funzionari di polizia.

Il Governo regionale può organizzare corpi speciali di polizia amministrativa per la tutela di particolari servizi ed interessi.

TITOLO V.

Patrimonio e Finanze

Art. 32. — I beni di demanio dello Stato, comprese le acque pubbliche esistenti nella Regione, sono assegnati alla Regione, eccetto quelli che interessano la difesa dello Stato o servizi di carattere nazionale.

Art. 33. — Sono altresì assegnati alla Regione e costituiscono il suo patrimonio, i beni dello Stato oggi esistenti nel territorio della Regione e che non sono della specie di quelli indicati nell'articolo precedente.

Fanno parte del patrimonio indisponibile della Regione: le foreste, che a norma delle leggi in materia costituiscono oggi il demanio forestale dello Stato nella Regione; le miniere, le cave e torbiere, quando la disponibilità ne è sottratta al proprietario del fondo; le cose d'interesse storico, archeologico, paletnologico, paleontologico ed artistico, da chiunque ed in qualunque modo ritrovate nel sottosuolo regionale; gli edifici destinati a sede di uffici pubblici della Regione coi loro ar-

(Continuazione a pag. 22)

ATTIVITÀ DELLE COMMISSIONI DI STUDIO

LA COMMISSIONE ECONOMICA

5 Questionari della Sottocommissione per il credito e l'assicurazione

PREMESSA AI QUESTIONARI

I cinque questionari 1-2-3-4-5 sono tra loro strettamente collegati, abbracciando in definitiva un unico problema: quello della direzione e della manovra del credito e degli investimenti, della vigilanza sul credito e sugli investimenti, dei relativi principi ed organi. Essi seguono il più possibile la successione logica in cui si pone il problema nei suoi diversi aspetti. La risposta in un senso ad una domanda di un dato questionario spesso implica che ad altre domande in questionari successivi si possa rispondere soltanto in modo univoco conseguenziale alla prima risposta. E' perciò opportuno che nella compilazione delle risposte, siano tenuti presenti tutti cinque i questionari.

Le risposte dovrebbero essere mantenute il più possibile succinte. Condizionata a questa esigenza, l'ampiezza delle risposte deve essere adeguata alla diretta conoscenza che si ha delle singole questioni proposte: trattare più diffusamente le questioni alla cui diretta impostazione e soluzione si ritiene di poter recare un effettivo contributo, perchè già hanno in precedenza formato oggetto di indagine scientifica, oppure perchè relative ad argomenti di cui si è avuta esperienza immediata. Nel caso in cui si presentino questioni su cui incerto rimane il giudizio, si prega di indicare esplicitamente il proprio dubbio oppure di omettere la risposta.

I questionari possono essere accompagnati, se ne viene sentita l'esigenza, da note esplicative le quali, peraltro, debbono sempre rispondere al requisito della brevità.

Questionario n. 1: Direzione del credito e degli investimenti

1. Deve lo stato attuare una politica attiva del credito e degli investimenti?

2. In particolare ritenete che una politica generale del credito e degli investimenti debba mirare ad attuare nel paese la maggiore occupazione possibile dei fattori produttivi, oppure la stabilità dei prezzi, ecc.? Oppure a quali altri scopi deve mirare la potica del credito e degli investimenti? E' possibile fissare un criterio di precedenza tra i vari scopi che detta politica si deve prefiggere? Quale?

3. Ritenete che una politica generale del credito e degli investimenti possa essere attuata in un sistema di moneta legata all'oro? Oppure in tale caso ci si dovrebbe limitare al mantenimento della parità aurea?

4. Similmente, nel caso di adesione agli accordi di Bretton Woods o di accordi dello stesso tipo, ritenete possibile una politica generale del credito e degli investimenti diretta ad altri scopi, oltre a quello del mantenimento della convertibilità della moneta e dell'osservanza degli impegni di pagamento nell'ambito delle facilitazioni creditizie previste?

5. Nel caso di moneta inconvertibile e di libertà nei pagamenti internazionali, ritenete che presupposto della politica creditizia e degli investimenti debba ancora essere la stabilità del cambio, e, subordinatamente a questo fine, il perseguimento di altri? Quali e con quale precedenza?

6. Nel caso di moneta inconvertibile e di restrizione sui pagamenti internazionali quali debbono essere i fini della politica generale del credito e degli investimenti? Quale il loro ordine di precedenza?

7. Nell'ambito della politica generale del credito e degli investimenti, qualunque essa sia, ritenete che lo stato debba poter indirizzare, secondo suoi piani e criteri, i finanziamenti degli istituti di credito e gli investimenti verso determinati settori economici o verso determinate regioni?

8. In quali forme la politica generale del credito e degli investimenti e quella di distribuzione del credito e degli investimenti ritenete debbano essere attuate? (Variazioni del saggio dello sconto, politica creditizia dell'istituto di emissione: maggiore o minore larghezza nella concessione del credito, eventuale obbligo delle banche ordinarie di mantenere delle riserve obbligatorie presso l'istituto di emissione e variazione del limite minimo di queste riserve, limitazioni generali o restrizioni per i nuovi investimenti e le nuove emissioni di titoli, ecc..., e rispettivamente, per la distribuzione del credito, contigentamenti, saggi preferenziali, divieti, ecc...)?

9. Ritenete opportuno, al fine di evitare disposizioni restrittive o modificazioni del saggio dello sconto od altre misure che potrebbero anche produrre conseguenze nocive, che la manovra del credito venga esercitata invece prevalentemente attraverso la gestione delle grandi aziende di credito, banche di interesse nazionale e banche di diritto pubblico, delle quali lo stato già possiede la grande maggioranza delle azioni, quando non siano enti morali aventi la figura giuridica di fondazioni?

10. Ritenete che una delle manifestazioni principali della politica generale del credito e degli investimenti debba essere la manovra dei finanziamenti dei lavori pubblici, mediante restrizione dei finanziamenti stessi nelle fasi di ascesa economica ed incremento in quella depressiva?

Oppure ritenete che la politica dei finanziamenti dei lavori pubblici non sia giovevole ed in particolare nel nostro paese possa ostacolare anche nelle fasi di depressione economica l'attività produttiva privata, con essa concorrendo nella domanda di capitali, materie prime e lavoro? Ne siete contrario in senso assoluto? Ed allora ritenete preferibile ad una politica dei lavori pubblici un allargamento delle assicurazioni sociali o l'erogazione di sussidi ai disoccupati?

Oppure ritenete che entro dati limiti debba essere attuata anche nel nostro paese la manovra dei finanziamenti dei lavori pubblici? Quali sono questi limiti? Possono essere chiaramente definiti?

11. Possono essere fissati dei limiti precisi alla politica del credito e degli investimenti? Possono questi limiti essere chiaramente definiti? Quali ritenete che debbano essere?

12. Deve il governo predisporre periodicamente piani generali in merito alla politica generale del credito e degli investimenti ed alla loro distribuzione? Debbono tali piani, anche se compilati nell'ambito dei poteri del governo, essere ap-

provati dagli organi legislativi, almeno nelle loro linee fondamentali?

13. Debbono alcuni principi generali sulla politica del credito e degli investimenti formare oggetto di norme costituzionali?

14. Quali altre proposte e quali altri suggerimenti ritenete di fare in merito alla politica del credito e degli investimenti?

Questionario n. 2: *La tutela del risparmio*

1. Ritenete sufficiente l'attuale tutela del risparmio? Deve lo stato assumersene più diretta responsabilità? Oltre che a rispondere ad esigenze di carattere generale, ritenete che una maggiore garanzia potrebbe aumentare l'ammontare dei depositi?

2. Con quali mezzi e con quali forme, oltre a quelle che rientrano nella politica generale creditizia e degli investimenti, ritenete che lo stato debba attuare la tutela del risparmio? E' sufficiente la semplice vigilanza sulle aziende di credito? In tal caso quali dovrebbero essere le principali limitazioni all'attività delle banche intese a salvaguardare i depositanti?

3. Debbono le banche assicurare i loro depositi? In tale caso chi dovrebbe assumere l'assicurazione, lo stato od un ente speciale? In quale misura si ritiene che un ente assicurativo potrebbe far fronte a dissesti bancari e fino a quale limite dovrebbe pagare i singoli depositi? L'assicurazione dei depositi non potrebbe indurre gli istituti di credito ad essere meno prudenti ed i depositanti ad essere troppo fiduciosi? Ritenete che i depositanti anche se dovessero sopportare i costi dei premi di assicurazione, siano maggiormente invogliati a depositare le loro disponibilità presso le banche? In caso negativo ritenete possibile trasferire tali costi a carico dei beneficiari dei crediti bancari?

4. Ritenete che lo stato, nel caso di dissesti di istituti di credito, debba sempre garantire il rimborso dei depositi, siano o non siano stati questi assicurati? In caso affermativo, ritenete che debbano essere posti dei limiti di rimborso per singolo deposito e dei limiti complessivi?

5. Ritenete che per una migliore salvaguardia del risparmio si debba accentuare la responsabilità civile e penale degli amministratori e dei dirigenti gli istituti di credito e comminare ad essi pene più severe nel caso di colpa e di trascuratezza? Avete suggerimenti da fare al riguardo? Quale influenza ritenete possa avere tale disposizione sull'ammontare dei depositi?

6. Ritenete che sempre agli stessi fini i bilanci delle aziende di credito debbano essere più dettagliati in modo che il depositante possa ottenere un'idea più precisa sulla loro liquidità, sugli impegni e sulle specie di operazioni attive? Debbono essere emanate norme al riguardo?

7. Ritenete che il segreto bancario sia una norma da seguire incondizionatamente al fine di garantire il continuo afflussi dei depositi?

8. Ritenete che il principio generale della tutela del risparmio debba essere incluso nella carta costituzionale? Oppure ritenete che tutta la materia sulla tutela del risparmio debba essere disciplinata da legge ordinaria?

9. Quali altri suggerimenti e proposte ritenete di fare in merito alla tutela del risparmio?

Questionario n. 3: *Organi di direzione del credito ed investimenti*

PREMESSA. — *Attualmente la direzione del credito e degli investimenti trovasi in prevalenza nelle mani del ministero del tesoro: ad esso spetta in prima linea di attuare in questo settore dell'economia nazionale le direttive generali del governo. Vi partecipano però pure altri dicasteri, come quello dell'industria e commercio per le nuove emissioni di capitale azionario, ancora quello dell'industria e commercio, quello dell'agricoltura e foreste, ecc., per particolari decisioni di specifico interesse comune o perchè concernenti istituti di credito e finanziamento di comune interesse. Una posizione a sè occupa l'istituto di emissione, posizione che è di dipendenza dal ministero del tesoro e nello stesso tempo di direzione vera e propria del credito, direttamente conseguente dalla propria attività nel campo del credito.*

1. Ritenete che gli attuali organi cui è devoluta la direzione del credito e degli investimenti siano i più idonei e debbano continuare a esplicare questa funzione? Oppure debbono esservi apportate delle modificazioni? Quali sono gli inconvenienti eventualmente riscontrati?

2. In particolare, nell'ambito delle istruzioni generali fissate dal parlamento o dal governo, quale deve essere l'organo superiore che deve provvedere alla direzione del credito e degli investimenti? Il tesoro? La Banca d'Italia? Un comitato di esperti nominati secondo precisi criteri? Con quali criteri? Altri organi governativi? Altri ancora? Oppure il tesoro o la Banca d'Italia assistiti da un comitato di esperti? In questo caso in quale grado il parere del comitato dovrebbe vincolare l'azione del tesoro o della Banca d'Italia?

3. Deve lo stesso organo sovraintendere al credito ordinario, al credito mobiliare ed al mercato finanziario? Oppure debbono esservi preposti organi distinti? Quali?

4. Nel caso che l'organo o gli organi superiori non siano il ministero del tesoro od altro ministero deve essere precisata la loro responsabilità rispetto al governo ed eventualmente rispetto al parlamento?

5. Ritenete che nella carta costituzionale debbano essere indicati i compiti dell'organo o degli organi incaricati della direzione del credito e degli investimenti? Oppure ritenete che tutta questa materia debba essere disciplinata dalla legge ordinaria?

6. Quali altri suggerimenti ritenete di fare in merito agli organi di direzione del credito e degli investimenti?

Questionario n. 4: *Organi esecutivi della politica del credito e degli investimenti e di vigilanza sugli istituti di credito e sul mercato finanziario*

PREMESSA. — *Con la soppressione dell'Ispettorato per la difesa del risparmio e l'esercizio del credito, i principali organi esecutivi della politica del credito e degli investimenti e di vigilanza sugli istituti di credito e sul mercato finanziario sono il Ministero del tesoro e la Banca d'Italia. Il tesoro è infatti al tempo stesso organo direttivo ed esecutivo ed esercita direttamente azione di vigilanza sulle borse valori, sugli istituti di credito a medio e lungo termine, sugli istituti di credito speciale; la Banca d'Italia, a sua volta, è il principale organo di attuazione della politica creditizia, e, per delega del tesoro fissata da legge, è l'organo che di fatto esplica la vigilanza sulle aziende di credito (banche, casse di risparmio, casse rurali ed artigiane, ecc.). In questo campo spetta però sempre al tesoro la facoltà di disporre dirette ispezioni avvalendosi di personale proprio; è poi di competenza del tesoro l'emanazione di provvedimenti legislativi regolamentari e ministeriali riguardanti l'organizzazione, l'approvazione degli statuti, la nomina degli organi amministrativi e dei dirigenti delle aziende di credito.*

La linea di demarcazione dei compiti che per legge debbono ritenersi di competenza della Banca d'Italia, pur sempre nella forma di delega, non è ben definita, ciò anche in seguito al prescritto intervento del tesoro per provvedimenti

di minore importanza concernenti l'amministrazione delle aziende. E' probabile, pertanto, che, rimanendo l'attuale ordinamento, la questione dovrà essere nuovamente posta nei seguenti termini: delega alla Banca d'Italia dei compiti di vigilanza e di disciplina delle aziende di credito, mediante il diretto esercizio delle facoltà discrezionali già dell'Ispettorato (decisioni, autorizzazioni, nulla osta, limitazioni) sotto la sorveglianza generale del tesoro, ed intervento diretto del tesoro soltanto per l'emanazione di norme generali o per disposizioni particolari sui grandi istituti di credito; oppure creazione nel seno del ministero del tesoro di un organo simile al soppresso Ispettorato.

1. Ritenete che gli attuali organi esecutivi della politica del credito e degli investimenti e di vigilanza sugli istituti di credito e sul mercato finanziario siano i più idonei e debbano continuare ad esplicare questa funzione? Oppure debbono esservi apportate delle modificazioni? Quali sono gli inconvenienti eventualmente riscontrati?

Vi sono disposizioni tecniche o procedure nell'ambito della vigilanza sul credito e sugli investimenti, che ritenete superate, inefficienti o nocive? Quali sono e per quali motivi? Quali altre eventuali disposizioni tecniche avete da suggerire?

(Limitarsi a norme e disposizioni d'ordine generale, non di dettaglio o secondarie).

2. In particolare l'azione esecutiva e quella di vigilanza sulle aziende di credito, sugli istituti di credito a medio e a lungo termine, sugli istituti di credito speciale, sul mercato finanziario e sulle borse valori, deve essere affidata allo stesso od agli stessi organi che sono investiti dei compiti di direzione del credito e degli investimenti, oppure ad altri organi? Quali?

3. Nel caso in cui il tesoro od altri organi superiori, mancanti di uffici periferici, siano investiti della vigilanza del credito, ritenete che questa funzione sia da essi esplicata direttamente, valendosi delle dipendenze della Banca d'Italia, oppure ritenete più opportuno che questa funzione sia delegata alla Banca d'Italia col compito di emanare pure i relativi provvedimenti, riservandosi gli organi superiori soltanto la sorveglianza generale sull'attuazione della funzione stessa da parte della Banca d'Italia?

4. Nel caso in cui riteniate che il tesoro o gli altri organi investiti della vigilanza del credito debbano esplicare questa funzione direttamente e valersi delle dipendenze della Banca d'Italia per la loro attività periferica, quali sono i vantaggi che a vostro avviso compensano l'inconveniente della duplicazione burocratica? Dato, infatti, che la Banca d'Italia per motivi di coordinamento e di indirizzo delle sue dipendenze deve pur avere un suo ufficio centrale, il quale verrebbe a svolgere presso a poco la stessa attività del tesoro o di quell'altro organo che eventualmente fosse investito dei compiti di vigilanza, si ripeterebbero gli stessi inconvenienti lamentati quando esisteva l'Ispettorato del credito.

5. Nel caso che il tesoro od altro organo deleghi alla Banca d'Italia i compiti della vigilanza, ritenete che questi debbano estendersi per uniformità di azione a tutti gli istituti di credito a breve, a medio e a lungo termine ed agli istituti di credito speciale, o soltanto agli istituti di credito a breve termine (aziende di credito?) In quest'ultimo caso per quali motivi ritenete di affidare alla Banca d'Italia soltanto la vigilanza su determinati settori del credito e mantenere presso il tesoro o gli altri organi superiori la vigilanza sugli altri. Di quali uffici periferici dovrebbero eventualmente avvalersi per questi settori il tesoro o gli altri organi superiori?

6. Ritenete che alla Banca d'Italia dovrebbero essere delegati pure i compiti di vigilanza sul mercato finanziario e sulle borse valori? Oppure siete di avviso contrario? Quali sono i motivi nell'uno e nell'altro caso?

7. Ritenete opportuno che sia istituito uno speciale organo giurisdizionale per la definizione di controversie tra gli istituti o gli enti vigilati e l'organo avente il compito della vigilanza, esplichi esso questa funzione per diretta investitura legislativa o per delega? Quale dovrebbe essere questo organo e come dovrebbe essere costituito? Nel caso in cui si creasse un comitato tecnico consultivo per la direzione del credito e degli investimenti, potrebbe questi essere investito pure di tali compiti giurisdizionali?

8. Quali altri suggerimenti e proposte ritenete di avanzare in merito all'ordinamento ed all'attuazione della vigilanza sul credito e sul credito e sul mercato finanziario e le borse valori?

Questionario n. 5: *Istituto di emissione*

PREMESSA. — *La Banca d'Italia è un istituto di diritto pubblico, avente un capitale di 300 milioni di lire, rappresentato da quote di partecipazione. Le quote sono nominative e possono essere possedute soltanto dalle casse di risparmio (attualmente ne detengono la maggioranza), dagli istituti di credito di diritto pubblico e dalle banche di interesse nazionale, dagli istituti di previdenza e di assicurazione.*

Le principali operazioni della Banca d'Italia sono: il risconto di cambiali, le anticipazioni su titoli, lo sconto di buoni del tesoro e note di pegno, gli investimenti in titoli dello stato o garantiti dallo stato.

1. Deve permanere l'attuale figura giuridica della Banca d'Italia oppure dev'essere modificata verso la statizzazione o verso la riprivatizzazione? Per quali motivi?

2. Deve permanere l'attuale divieto dello sconto diretto di cambiali ai privati?

3. Il solo risconto alle aziende di credito è effettivamente efficace ai fini del controllo del mercato dei prestiti?

4. La facoltà di fare anticipazioni ai privati è opportuno che sia mantenuta? Si dimostra efficace quale calmiere del credito erogato dalle banche ordinarie?

5. E' attuabile in Italia una manovra del credito mediante operazioni di acquisto e di vendita di titoli da parte dell'istituto di emissione? (Politica del mercato aperto)? In quali forme e con quali modalità ed entro quali limiti?

6. E' possibile ed è opportuno obbligare le banche a costituire presso l'istituto di emissione una riserva obbligatoria, commisurata ad una determinata percentuale dei loro depositi e conti correnti, e manovrare il credito delle banche attraverso variazioni della percentuale stessa? In caso affermativo tali riserve possono essere investite dall'istituto di emissione? In quali impieghi? Debbono essere garantite nel modo e nella misura prescritti per i biglietti?

7. Quali riflessi potrebbe avere sull'elasticità della circolazione l'eventuale ripristino della facoltà per le banche di credito ordinario di esercitare anche il credito industriale a medio termine?

8. Deve il limite massimo di ricorso del Tesoro al credito dell'istituto di emissione essere non soltanto fissato con legge, bensì pure eventualmente modificato soltanto in forza di altra legge, anche se il governo sia stato investito dal parlamento di poteri straordinari? Nel caso poi in cui non venga fissato dalla nuova legge alcun nuovo limite, oppure il limite nuovo sia notevolmente superiore al precedente, è opportuno che il parlamento faccia una solenne dichiarazione nella quale siano esplicitamente espresse le gravi ragioni che motivano il provvedimento e ne siano pure indicate le conseguenze?

9. Data la sua funzione di interesse pubblico, è necessario che la Banca d'Italia segua nella sua gestione criteri privatistici (nel senso che debba preoccuparsi in ogni caso dell'equilibrio fra costi e ricavi) oppure si può consentire che essa agisca con maggiore elasticità, an-

(Continuazione a pag. 24)

ELEZIONI DA VICINO

Storia ed analisi

Il 25 di questo gennaio si compiranno sei mesi dall'avvento al potere dei laburisti in Gran Bretagna. L'avvenimento — come è stato ripetutamente notato — è, per più aspetti, di portata storica.

La storia riassuntiva e l'esame analitico delle elezioni che lo hanno formalmente determinato, ha, crediamo, grande interesse per i nostri lettori. L'una e l'altro sono stati fatti dal Times in una recentissima pubblicazione, una vera e propria guida alla Camera dei Comuni (House of Commons 1945 - London: The Times Office, Printing House Square, E. C. 45/net.).

Ne facciamo qui un compendio.

I - COME SI È GIUNTI ALLE ELEZIONI

Il "vecchio" Parlamento e il Governo di coalizione.

Le elezioni generali del 1945 si sono svolte il 5 luglio. Non meno di tre settimane dopo ne è stato conosciuto il «drammatico» risultato. Questo lungo intervallo è stato reso necessario dal tempo occorso per la raccolta, il trasporto ed il computo dei voti dei militari in servizio oltremare.

Pertanto, i risultati delle elezioni sono stati proclamati il 26 luglio.

Allorchè il vecchio Parlamento è stato sciolto, i conservatori disponevano di 358 seggi, i laburisti di 164. Le nuove elezioni hanno rafforzato la posizione del Partito Laburista a 393 deputati e ridotto la rappresentanza del Partito Conservatore a 198 deputati. Su un totale di 640 membri della Camera dei Comuni, il Partito Laburista ha raggiunto una maggioranza autonoma di 146 seggi sopra tutti gli altri partiti e gruppi in coalizione. Ciò significa che esso è in rapporto di 2 a 1 con l'opposizione. La «disfatta» di Churchill così immediatamente dopo la fine della guerra europea «ha fatto attonito il mondo». «Ma è stata presa con calma qui in Inghilterra e da nessun altro più filosoficamente che da Churchill stesso».

Churchill è stato al potere quale Primo Ministro, Primo Lord del Tesoro e Ministro della Difesa, dal 10 maggio 1940 al 23 maggio 1945, come Capo del Governo di coalizione e successivamente, fino al 25 luglio 1945, come capo del nuovo Gabinetto (conservatore). «Non vi erano state elezioni generali dal 1935 e la grande svolta a sinistra alla fine di una guerra che ha lasciato l'Europa sconvolta ed esausta ha rappresentato lo sfogo di orientamenti e di aspirazioni che hanno fermentato per quasi un decennio».

Il Parlamento sciolto il 15 giugno 1945 è stato il 37° Parlamento del Regno Unito di Gran Bretagna e dell'Irlanda del Nord; era stato eletto il 14 novembre 1935. Prima che raggiungesse il suo termine legale — 5 anni — l'Inghilterra era già in guerra ed anzi minacciata di invasione. Nei giorni neri seguiti alla disfatta della Francia, non si pensò neppure ad indire le elezioni ed il Parlamento è stato prorogato di anno in anno fino alla fine della guerra. Al momento del suo scioglimento, il Parlamento aveva seduto, a far tempo dal giorno della sua prima riunione, per 9 anni, 6 mesi e 20 giorni. Esso è durato oltre 20 mesi più che il parlamento della guerra 1914-18 e più di ogni altro dall'epoca del *Lungo Parlamento* della Restaurazione, che restò in funzione dal 1661 al 1679.

Il Governo di coalizione è durato soltanto 15 giorni ancora dopo la fine della guerra in Europa. La scomparsa della minaccia del pericolo esterno determinò a sua volta la scomparsa dello stimolo a quella unanimità politica che aveva sostenuto il Governo nella sua vita. Già parecchi mesi prima, in relazione al peggioramento della situazione tedesca ed al fatto che risultava ormai chiaro che la sconfitta della Germania era certa, le forze politiche da lungo tempo latenti si rivelarono. Il Partito Laburista decise ed annunciò che allorchè si sarebbe trattato di eleggere il nuovo Parlamento, avrebbe combattuto la sua lotta elettorale come partito libero da vincoli e sul suo proprio programma. Eguale decisione prese il Partito Liberale. Churchill — nuovo *leader* del Partito Conservatore — se ne rammaricò, ma mostrò di accettare l'inevitabile, data la dichiarazione fatta dagli altri partiti della loro futura politica. Nell'ottobre 1944 egli aveva detto ai Comuni che vedeva chiaramente che «non sarebbe stato legittimo prorogare il Parlamento dopo la fine della guerra con la Germania» ed aveva aggiunto che «a meno che tutti i partiti non decidano di mantenere la coalizione fino alla sconfitta del Giappone, dobbiamo guardare alla fine della guerra contro il nazismo come al punto che fisserà la data delle elezioni generali».

Le alternative di Churchill

Il Parlamento avrebbe dovuto restare in funzione fino al novembre 1945, ma deputati di tutti i partiti, compreso il Conservatore, manifestarono l'avviso che il Parlamento non poteva continuare oltre. Churchill iniziò le conversazioni con i colleghi del Gabinetto. I ministri laburisti si dichiarono disposti a mantenere la coalizione fino alla fine dell'autunno, allorchè il Parlamento sarebbe in ogni caso finito, dato che non sarebbe stato preso un provvedimento di proroga. L'unico punto in discussione era quello se fosse meglio porre subito termine alla coalizione ed indire le elezioni per l'estate o mantenerla per pochi mesi ancora e quindi rimandare le elezioni all'autunno. Alcuni soltanto dei ministri conservatori premevano per la prima soluzione, mentre i ministri liberali ed i laburisti sostenevano vigorosamente la seconda. Laburisti e liberali ritenevano che le elezioni in autunno fossero preferibili per il fatto che le nuove liste elettorali sarebbero state molto più complete in ottobre che in maggio; che un ritardo di pochi mesi avrebbe consentito a molti elettori ed elettrici alle armi di votare in patria dopo il congedamento e che gli stessi avrebbero avuto maggior tempo per approfondire i programmi elettorali. Insinuavano inoltre che i conservatori premevano per elezioni «precipitose» allo scopo di sfruttare immediatamente dopo la vittoria, l'immenso prestigio di Churchill come *leader* della nazione in guerra. I conservatori dal canto loro ribattevano che nè i ministri laburisti nè quelli liberali avevano chiaramente manifestato la loro intenzione di mantenere in vita la coalizione per parecchi mesi dopo la fine della guerra europea; e che il loro desiderio in tal senso non era affatto motivato dagli argomenti apparentemente avanzati, bensì dalla paura che le elezioni nell'estate sarebbero state molto meno vantaggiose per loro che le elezioni in autunno. La tensione tra i partiti aumentava e apparve dubbio che la Coalizione potesse, comunque, resistere fino all'autunno.

L'alternativa proposta dal Primo Ministro ai partiti Laburista e Liberale non era tra le elezioni in estate e le elezioni in autunno, ma tra le elezioni in estate e il mantenimento della coalizione governativa e del Parlamento fino alla fine della guerra contro il Giappone.

Scambio di lettere

Churchill avanzò questa proposta in una lettera indirizzata il 18 maggio ai *leaders* dei partiti partecipanti al Governo. Sebbene il loro partito fosse d'opinione contraria, si seppe che alcuni ministri laburisti erano favorevoli a mantenere la coalizione fino alla fine della guerra contro il Giappone. Nella sua lettera a Clement Attlee, Churchill si richiamò alla offerta dei ministri laburisti di continuare la coalizione fino all'autunno e si espresse nel senso che dopo matura riflessione egli si era convinto che simile proposta non tornava di pubblico interesse. L'unione dei partiti non doveva infatti funzionare con l'obbiettivo di raggiungere una data prestabilita senza alcuna considerazione degli eventi mondiali, bensì per il raggiungimento d'un grande obiettivo nazionale superiore a tutte le divergenze di partito. Osservava inoltre che negli ultimi cinque o sei mesi l'attività del Governo e del Parlamento era stata sempre più influenzata «dal ritenuto approssimarsi delle elezioni generali alla fine della guerra con la Germania» e che questa disposizione psicologica non sarebbe risultata di vantaggio ai pubblici affari fin tanto che questi ne sarebbero stati influenzati. La lettera continuava precisando la proposta di Churchill nel senso che «*noi dovremmo fissare un obiettivo comune per la nostra attività comune ed aggiornare la questione della nostra separazione fino al raggiungimento di quell'obiettivo*»; la vittoria finale sul Giappone costituiva, per lui, questo obiettivo; inoltre, l'attuazione del piano di protezione sociale, già presentato al Parlamento, poteva costituire frattanto un buon lavoro comune. Churchill si diceva infine conscio del «dovere» di rafforzare ciascuno la propria base politica, attraverso una diretta espressione della volontà popolare; a tal fine, suggeriva di discutere la possibilità di indire un *referendum* popolare sulla proroga del Parlamento.

La lettera di Churchill giunse ad Attlee mentre il congresso annuale del Partito Laburista si svolgeva a Black-

delle elezioni in GB

pool. Le proposte di Churchill furono esaminate dal Comitato Esecutivo Nazionale del Partito nella riunione del 20 maggio. Attlee rispose quindi a Churchill declinando l'offerta di mantenere in vita la coalizione fino alla fine della guerra contro il Giappone. Attlee ricordò che la necessità di porre fine al Parlamento così a lungo prorogato era stata riconosciuta da tutti i suoi compagni di partito e da nessun altro più enfaticamente che dallo stesso Churchill.

Attlee reiterò gli argomenti in sostegno della preferenza del suo partito per le elezioni in autunno e aggiunse che elezioni «precipitose» quali quelle del 1918, avrebbero dato agio ad immutazioni ed avrebbero scosso l'autorità di qualunque Governo uscito da simili elezioni. Alla offerta di Churchill (continuare la coalizione fino alla fine della guerra contro il Giappone). Attlee oppose che se la guerra fosse durata a lungo, tutte le difficoltà messe in luce da Churchill si sarebbero fatte molto più acute.

La vigorosa attività necessaria alla ricostruzione della economia del Paese avrebbe potuto essere svolta soltanto da un Governo unanime sulle questioni di principio e sulla linea politica. Al contrario, un Governo disunito, tale, cioè, da non essere in grado di esplicare quella attività, sarebbe stato «un disastro» per il Paese. Attlee ed i suoi compagni di partito non ritenevano possibile accantonare le divergenze politiche ora che l'aspettativa delle elezioni aveva attirato l'attenzione del Paese. «*Garantire un accordo capace di durare a lungo* — aggiungeva Attle — *non è in mio potere, nè, penso, nel Vostro*».

Per tali motivi, la proposta fatta da Churchill non poteva essere accolta dal Partito Laburista — che, peraltro, avrebbe dato tutto quanto poteva per la guerra contro il Giappone, sia che restasse al Governo o che ne uscisse. Attlee respingeva infine anche la proposta per il referendum, «estraneo» alle tradizioni inglesi e che «è stato anche troppo spesso strumento del nazismo e del fascismo»; esprimeva il desiderio che il Governo di coalizione avesse termine «di buon accordo e senza acrimonie»; si diceva infine sicuro che ciò dipendeva soltanto dal volere di Churchill; riaffermava infine (*I am bound to state*) che la non accettazione delle elezioni in autunno era motivata non dal pubblico interesse ma da interessi di partito.

Sir Archibald Sinclair, leader del Partito Liberale, rispose che questo era pronto a mantenere il Governo di coalizione fino all'autunno, e che, pur preferendo che le elezioni si svolgessero in quell'epoca, avrebbe desiderato discutere con Churchill stesso e con Attle «*la possibilità di preservare la struttura del governo nazionale sotto la guida dello stesso Churchill sino alla fine della guerra contro il Giappone*».

Ernest Brown, a nome del Partito Liberal-Nazionale, accettò le proposte di Churchill ed espresse la speranza che i *leaders* degli altri partiti sarebbero stati d'accordo.

Ma il rifiuto di Attlee — che ebbe piena ed «entusiastica» approvazione dal suo partito — fu decisivo.

In una lettera successiva, del 23 maggio, Churchill si rammaricò della risposta negativa di Attlee riguardo alla sua proposta di mantenimento della coalizione sino alla fine della guerra contro il Giappone, e, negata la opportunità di tenere in vita la coalizione stessa fino alle elezioni autunnali, ricordò che la proposta di elezioni immediate era stata originata proprio dal fatto che il Gabinetto di guerra, accogliendo la richiesta di Attle e dei suoi colleghi, aveva adottato un compromesso, secondo il quale sarebbe stato dato un preavviso di tre settimane della intenzione di sciogliere il Parlamento, fissando al tempo stesso un congruo intervallo per lo svolgimento delle elezioni.

Questa lettera chiuse la corrispondenza ufficiale. Vi è stato però un seguito, nel giugno, per una polemica svoltasi tra Churchill, Attle e Bevin, originata da talune espressioni alquanto drastiche usate da quest'ultimo nei confronti di Churchill.

Fine della coalizione Nuovo governo conservatore Scioglimento del Parlamento

Churchill rassegnò le dimissioni il 23 maggio, esattamente 5 anni e 13 giorni dall'incarico ricevuto di formare il Governo di coalizione. Ebbe il giorno stesso il reincarico e divenne per la seconda volta Primo Ministro. Contemporaneamente, Churchill chiese al Re di sciogliere il Parlamento. Secondo l'accordo già raggiunto sull'intervallo di tre settimane dal giorno dell'annuncio, il Re autorizzò Churchill ad annunciare lo scioglimento del Parlamento per il 15 giugno. Giorno delle elezioni risultò il 5 luglio.

Churchill formò il nuovo Governo. Egli aveva già detto, due mesi prima, che nel caso la coalizione fosse finita avrebbe formato un Governo «non di soli conservatori ma con uomini di buona volontà, di qualunque partito, ed anche non di partito, disposti ad assumere l'onere». In effetti, Churchill dovè necessariamente far leva sul Partito Conservatore. Infatti, nessuno dei ministri laburisti, ed uno soltanto dei liberali (il maggiore *Gwilym Lloyd George*) aderirono; soltanto il Partito Nazional-Liberale, alcune eminenti personalità non di partito che già facevono parte del Governo di coalizione, in una con i restanti ex ministri del Partito Laburista Nazionale, offrirono piena collaborazione. L'insediamento del nuovo Gabinetto fu annunciato il 25 maggio. Il precedente ristretto Gabinetto di guerra fu sostituito da un Gabinetto di 16 membri, dei quali, 12 conservatori, 3 non di partito ed 1 liberal-nazionale. Gli altri 24 ministri — con rango ma non membri del Gabinetto — comprendevano 14 conservatori, 5 non di partito, 3 liberal-nazionali, 1 liberale ed 1 *Law Officer* (*Sir Walter Monckton*) non membro del Parlamento. Churchill mantenne il Ministero della Difesa e la carica del Primo Lord del Tesoro. Nell'assegnare i minori portafogli, Churchill si giovò largamente dei giovani conservatori, alcuni dei quali avevano notevoli meriti militari.

Dopo la ricostituzione del Governo, il Parlamento tornò a riunirsi il 19 maggio. Nelle tre settimane che seguirono — fino allo scioglimento — il Governo trasformò in leggi quanti più potè dei progetti che erano in corso di approvazione allorchè la coalizione venne a cessare. Tra questi, l'Atto sugli assegni familiari. Si rese anche necessario un provvedimento per una dilazione di una settimana — ed in un caso di 15 giorni — in 23 collegi, nei quali le festività locali coincidevano con il giorno fissato per le elezioni.

La campagna elettorale ebbe inizio mentre il Parlamento ancora sedeva e la tensione tra i partiti si manifestò sempre più notevole nei dibattiti e nei rapporti tra ministri ed ex ministri. Questo brusco ritorno alla politica di partito dopo cinque anni di tregua e di politica solidale, destò sorpresa nel Paese e le forme che spesso assunse risultarono più che sgradevoli.

Churchill, Attlee, Laski e una polemica famosa

In pendenza di elezioni il cui risultato non sarebbe stato conosciuto prima di molte settimane, Churchill invitò Attlee, nella sua qualità di *leader* dell'Opposizione, ad accompagnarlo, quale membro della delegazione britannica, alla Conferenza di Potsdam che si aprì il 17 luglio. Attlee accettò l'invito. Da questo fatto ebbe origine una polemica che fece molto parlare durante le elezioni. Il professor *Harold Laski*, infatti, presidente del Comitato Nazionale del Partito Laburista, fece la celebre dichiarazione secondo la quale dal momento che la Conferenza dei Tre Grandi avrebbe discusso argomenti che non erano stati discussi dall'esecutivo del Partito Laburista o dal gruppo parlamentare del partito stesso, il partito non si sarebbe considerato impegnato delle decisioni della Conferenza. Laski aggiunse che se Attlee vi avesse partecipato, egli l'avrebbe fatto soltanto quale osservatore del Partito Laburista e che molto difficilmente Attlee stesso avrebbe potuto condividere la responsabilità per accordi che, da un punto di vista interno inglese, sarebbero stati negoziati da Churchill quale Primo Ministro.

Churchill commentò — nella sua lettera del 15 giugno con la quale faceva ad Attlee l'invito formale — la dichiarazione di Laski, precisando che il Governo assumeva intera la responsabilità dei suoi atti, e che la sua idea era che Attlee avrebbe partecipato alla Conferenza «come un amico ed un consigliere» per «sostenerci in tutti quegli argomenti sui quali siamo stati d'accordo per un tempo così lungo». Aggiunse che per Attlee — capo del suo partito — sarebbe stato diminuente partecipare alla Conferenza come muto osservatore. Attlee, accettando l'invito, si dichiarò d'accordo con Churchill, precisò che nessuna proposta vi era stata (nel suo Partito) che egli dovesse intervenirvi alla Conferenza come «muto osservatore», e non fece parola alcuna di Laski.

Fu questa l'origine della polemica se i ministri di un governo laburista dovessero essere responsabili completamente ed esclusivamente di fronte al Parlamento o se essi dovessero ricevere ordini dal comitato esecutivo nazionale del Partito Laburista.

La spinta verso il laburismo

Le votazioni nei collegi urbani e rurali

Il volgersi delle votazioni in favore del Partito Laburista ha prodotto taluni notevoli risultati nei collegi urbani e nei rurali. La tavola seguente mostra come hanno votato le città ed i grossi centri.

A Londra, 21 sezioni — già appartenenti al Partito Conservatore, meno una liberale — sono passate al Partito Laburista. Simili rivolgimenti si sono verificati in altre città.

I conservatori sono rimasti con 3 soli dei seggi di Birmingham, che già erano tutti loro; sui 10 seggi di Manchester ne hanno conservato soltanto 1 al luogo dei 6 che prima possedevano; a Liverpool i rapporti si sono esattamente rovesciati: conservatori, 3; laburisti, 8.

Nelle seguenti città i laburisti hanno conquistato tutti i seggi: Bradford (4), Nottingham (4), Hull (4), Leicester (3), Plimouth (3), Stoke-on-Trent (3), Wolverhampton (3) e Cardiff (3). A Leeds (6), Bristol (5) e Newcastle-on-Tyne il Partito Laburista ha ottenuto tutti i seggi meno uno.

Due dei 5 seggi di Edinburgh sono rimasti ai conservatori e delle 15 sezioni di Glasgow soltanto una ha cambiato il partito di appartenenza.

Come hanno votato la City e le grandi città

	Vecchia Camera allo scioglimento	Nuova Camera
I «borghi» di Londra e la City (62 seggi)	C. 31; Lab. 27; L. 1; Naz. 1; C. Ind. 1; Lab. Ind. 1	Lab. 48; C. 11; Naz. 4; Lab. Ind. 1; Com. 1
Glasgow (15)	C. 9; Lab. 6; P. L. I. 3	C. 5; Lab. 7; P. L. I. 3
Birminghan (13, già 12)	C. 12	C. 3; Lab. 10
Liverpool (11)	C. 8; Lab. 3	C. 3; Lab. 8
Manchester (10)	C. 6; Lab. 4	C. 1; Lab. 9
Sheffield (7)	C. 3; Lab. 4	C. 2; Lab. 5
Leeds (6)	C. 3; Naz. 1; Lab. 2	C. 1; Lab. 5
Bristol (5)	C. 2; L. Naz. 1; Lab. 2	C. 1; Lab. 4
Edinburgh (5)	C. 4; Lab. 1	C. 2; Lab. 3
Newcastle-on-Tyne (4)	C. 3; L. Naz. 1	C. 1; Lab. 3
Bradford (4)	C. 2; L. Naz. 1; Lab. 1	Lab. 4
Hull (4)	C. 2; Lab. 2	Lab. 4
Nottingham (4)	C. 2; Naz. 1; Lab. 1	Lab. 4
Belfast (4)	U. U. 3; Lab. 1	U. U. 3; Lab. 1
Leicester (3)	C. 2; Naz. 1	Lab. 3
Plymouth (3)	C. 2; Naz. 1	Lab. 3
Portsmouth (3)	C. 3	C. 1; Lab. 2
Salford (3)	C. 3	Lab. 3
Stoke-on-Trent (3)	Lab. 2; Ind. 1	Lab. 3
Wolverhampton (3)	C. 2; L. 1	Lab. 3
Cardiff (3)	C. 1; Naz. 2	Lab. 3
Birkenhead (2)	C. 1; L. 1	Lab. 2
Blackburn (2)	C. 2	Lab. 2
Blackpool (2, già 1)	C. 1	C. 2
Bolton (2)	C. 2	Lab. 2
Brighton (2)	C. 2	C. 2
Coventry (2, già 1)	C. 1	Lab. 2
Derby (2)	C. 1; Lab. 1	Lab. 2
Middlesbrough (2)	Lab. 1; L. 1	Lab. 2
Norwich (2)	C. 1; L. Naz. 1	Lab. 2
Oldham (2)	C. 1; L. Naz. 1	Lab. 2
Preston (2)	C. 2	Lab. 2
Rochester (2)	C. 2	Lab. 2
Southampotn (2)	C. 1; L. Naz. 1	Lab. 2
Stockport (2)	C. 2	C. 2
Sunderland (2)	C. 1; L. Naz. 1	Lab. 2
Aberdeen (2)	C. 1; Lab. 1	C. 1; Lab. 1
Dundee (2)	L. 1; C. 1	Lab. 2

C = Conservatori; Lab. = Laburisti; L. = Liberali; Naz. = Nazionali; C. Ind = Conservatori Indipendenti; Lab. Ind. = Laburisti Indipendenti; P. L. I. = P. Laburista Indipendente; L. Naz. = Liberal-Nazionali; Ind. = Indipendenti; Com. = Comunisti; U. U. = Unionisti Ulsteriani.

I 5 «Atti» di riforma elettorale

1832 — 500.000 nuovi elettori (classi medie). Totale degli iscritti, 1 milione (1 per 24 abitanti).

1867 — 1.000.000 nuovi elettori (classi operaie cittadine). Totale degli iscritti, 2.500.000 (1 su 12 abitanti).

1884 — 2.000.000 nuovi elettori (lavoratori agricoli, ecc.). Totale degli iscritti, 5.000.000 (1 su 7 abitanti).

1918 — 13.000.000 nuovi elettori (donne di 30 anni o più, soldati tra i 19 e i 21 anni, ecc.). Totale degli iscritti, 21.000.000 (circa 1 su 2 abitanti).

1928 — 5.000.000 nuovi elettori (estensione dell'elettorato attivo alle donne di 21 anni alle stesse condizioni degli uomini). Totale degli iscritti, 28.500.000.

Sviluppo del Partito Laburista dal principio del secolo ad oggi

SEGGI ALLA CAMERA DEI COMUNI OTTENUTI DAL PARTITO LABURISTA AD OGNI ELEZIONE GENERALE

Elezioni	Seggi
1900	2
1906	29
1910 (gennaio)	40
1910 (dicembre)	42
1918	57
1922	142
1923	191
1924	151
1929	287
1931	52
1935	154
1945	393

GUADAGNI E PERDITE DEI PARTITI

SEGGI CHE HANNO «CAMBIATO DI MANO»

Partiti	Guad.	Perd.	Netto
Laburista	212	3	+209
Conservatore	8	180	—172
Liberale Nazionale	2	16	—14
Nazionale	—	7	—7
Liberale	3	11	—8
Indipendenti	—	6	—6
Comunista	1	—	—1
Common Wealth	—	2	—2
Nazionalista Scozzese	—	1	—1

GUADAGNI DEI PARTITI L'UNO DALL'ALTRO

Laburista dal Conservatore	179
Laburista dal Liberale Nazionale	16
Laburista dal Nazionale	6
Laburista dal Liberale	7
Laburista dagli Indipendenti	4
Laburista dal Nazionalista Scozzese	1
Conservatore dal Liberale	4
Conservatore dai Conserv. Indip.	1
Conservatore dagli Indipendenti	1
Conservatore dal Common Wealth	2
Liberale dal Conservatore	2
Liberale dal Laburista	1
Liberale Nazionale dal Laburista	1
Liberale Nazionale dal Nazionale	1
Comunista dal Laburista	1
Indipendenti dai Conserv. Indip.	1

NUOVI SEGGI PER I LABURISTI

Dei 209 guadagni netti del Partito Laburista, 79 sono stati ottenuti in collegi che non avevano mai eletto prima un candidato laburista; 18 di questi collegi avevano votato interamente per i conservatori e 2 per i liberali, negli ultimi 100 anni. Il volgersi delle votazioni in favore del partito laburista, si è verificato largamente nelle contee, dove 32 collegi hanno votato per la prima volta per candidati laburisti.

(Continuazione nel prossimo numero)

Idee e progetti per la Costituzione Francese

Andrée Philip, ex ministro di De Gaulle, docente della facoltà di diritto alla Sorbona, attualmente capo del gruppo parlamentare socialista all'Assemblea Costituente francese e presidente della «Commissione per la Costituzione» dell'Assemblea stessa, ha esteso su Les Cahiers Politiques *(n. 13, agosto-settembre,) alcune «Tesi utili alla discussione sulla futura costituzione».*

Gli argomenti che quasi sei mesi fa il Philip additava all'attenzione dell'opinione pubblica di Francia, oggi di palpitante interesse poichè proprio in questi giorni molti degli argomenti trattati sono allo studio delle commissioni tecniche dell'Assemblea Costituente, e altresì seguiti con grande attenzione ed ampia discussione dall'opinione pubblica francese e internazionale. Malgrado il notevole ritardo — dovuto a quello con il quale la rivista ci è giunta — crediamo tuttora di interesse per i nostri lettori far conoscere loro in compendio le tesi, anche per la identità con la quale alcuni dei problemi che esse considerano si pongono per il nostro Paese.

TESI PRIMA

La costituzione deve essere preceduta da una nuova Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo.

1) Dopo anni in cui tutte le nostre libertà sono state calpestate, è naturale che la IV Repubblica abbia inizio con una riaffermazione dei principi solenni senza i quali non vi è possibilità di democrazia.

2) Questa Dichiarazione dei Diritti non deve essere una semplice riproduzione di quella del 1789. Essa deve aggiungere alle libertà politiche quelle libertà economiche quali esse sono state definite nelle moderne costituzioni, in particolare nella costituzione sovietica.

3) Questa Dichiarazione dei Diritti deve avere un valore costituzionale ed essere rispettata dagli organi dirigenti dello Stato: esecutivi e legislativi. Bisogna quindi organizzare una procedura di controllo della costituzionalità delle leggi; questa infatti, non potrebbe essere messa in atto da un organismo giudiziario: la sovranità appartiene al popolo e non ai giudici; è quindi il popolo stesso che deve effettuare il suo controllo. Interessa quindi di trovare un organo (Corte di giustizia, Presidente della repubblica, Seconda Assemblea, ecc.), competente a fare una Dichiarazione di Costituzionalità rendendo obbligatoria la sottomissione del testo suddetto a un referendum popolare.

4) La Dichiarazione dei Diritti deve essere rispettata egualmente dai cittadini. Nessuno potrà essere funzionario, nessun giornale potrà ottenere l'autorizzazione e iniziare le pubblicazioni, nessun partito politico funzionare se essi non fanno una dichiarazione di adesione alla Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo; in caso di violazione i funzionari devono poter essere revocati, i giornali interdetti, i partiti sciolti dall'organismo competente. I cittadini debbono infatti avere libertà di tutto dire, escluso il dire che bisogna sopprimere la libertà di parola, di tutto scrivere salvo lo scrivere che bisogna sopprimere la libertà di stampa; i partiti debbono avere il diritto di sostenere qualsiasi dottrina, escluso che bisogna sopprimere i partiti.

5) Alla Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo deve essere pure aggiunto, con valore costituzionale, l'obbligo di inchinarsi di fronte alle decisioni dell'Organizzazione Internazionale di sicurezza e il dovere per tutti i cittadini di scatenare un'insurrezione contro un qualsiasi Governo che venisse meno ai suoi obblighi verso la Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo.

TESI SECONDA

La nuova costituzione deve contenere un Presidente della Repubblica, Capo dello Stato, diverso dal capo del governo.

1) Egli deve rappresentare la continuità delle costituzioni repubblicane; bisogna pur attribuirgli quell'insieme di poteri a carattere simbolico e onorifico che deteneva il Presidente della Repubblica dopo la costituzione del 1875.

2) Per contro, il Presidente della Repubblica non deve assolutamente immischiarsi nella politica attiva. Egli può bensì presiedere il Consiglio dei Ministri ed esprimervi la sua opinione, però egli non deve poter designare il presidente del Consiglio, la cui scelta, sovente fatta contro la volontà della maggioranza parlamentare, è stata la causa già di troppa instabilità governativa.

3) Il Presidente della Repubblica deve rappresentare l'insieme delle istituzioni che caratterizzano la comunità nazionale al di fuori e al di sopra delle divergenze politiche; egli deve essere in particolare il Capo del potere giudiziario distinto dal legislativo e dall'esecutivo. Sarebbe bene trasferire a lui la maggior parte delle funzioni del Guardasigilli, in particolare la presidenza del Consiglio supremo della Magistratura, di cui egli dovrà designare la metà dei membri; l'altra metà essendo eletta dagli stessi magistrati.

TESI TERZA

Sembra preferibile di non avere che una sola Assemblea legislativa metropolitana.

1) Il Senato, nel passato, è stato un fattore di freno e di regresso sociale; grazie a lui, molti progetti sono rimasti sepolti negli incartamenti delle sue commissioni, oppure non hanno visto la luce che dopo lunghi anni. Nel sistema di economia manovrata che sarà quello della Francia di domani, la legislazione dovrà poter essere fatta rapidamente. Non si potrà appesantirla per l'esistenza di contrasti fra le due Camere.

2) Una seconda Assemblea corrisponde tuttavia ad una certa necessità di moderazione e di riflessione indispensabile per i testi di legge aventi una particolare importanza. Ciò appunto potrebbe essere la competenza di un «Consiglio Superiore della comunità francese» di cui la metà dei membri sarebbe eletta per la metropoli, l'altra metà per le varie colonie dell'Impero. Questo Consiglio Superiore funzionerebbe come una seconda Camera per la legislazione che interessa non solamente la metropoli, ma la totalità della comunità imperiale. Per es. nel caso che si tratti di redigere trattati, di leggi fondamentali sull'organizzazione dell'Armata, di approvare principi generali sul piano economico imperiale, dell'insieme, infine, dei testi a carattere costituzionale; per tutte le altre materie che interessano solamente la metropoli, la Camera dei deputati funzionerebbe come Assemblea unica.

TESI QUARTA

L'Assemblea metropolitana deve essere eletta con un largo scrutinio di lista con rappresentanza proporzionale.

1) La circoscrizione circostanziale non può essere più conservata come centro elettorale: essa è responsabile della mediocrità dei candidati al Parlamento e della prevalenza delle influenze locali; la politica è essenzialmente l'arte di coordinare e mettere in ordine gerarchico gli interessi particolari alla luce di una idea generale: importa quindi che l'eletto, senza allontanarsi troppo dagli elettori, da perdere con essi ogni contatto personale, sia designato da una circoscrizione sufficientemente larga da poter riunire un numero sufficiente di interessi economici contraddittori, affinchè egli possa assumersene l'arbitraggio.

2) La democrazia non funziona che con un piccolo numero di partiti solidamente organizzati; per evitare che la proporzionale porti ad uno sparpagliamento delle tendenze rendendo qualsiasi governo maggioritario impossibile, bisogna che la circoscrizione elettorale sia abbastanza stretta per permettere solamente a 3 o 4 grandi partiti di avere degli eletti.

3) L'optimum si potrebbe realizzare con una circoscrizione sufficientemente larga da permettere delle liste da 6 a 10 candidati. Sarebbe in fondo il dipartimento. I dipartimenti aventi meno di 6 deputati saranno aggiunti

ad altri; quelli che ne hanno più di 10 saranno invece divisi in due o più settori.

4) La proporzionale deve aver luogo con un quoziente fisso per ogni dipartimento e con una ripartizione nazionale dei resti; per questa ripartizione nazionale, la metà dei seggi dovrebbe essere ripartita fra le liste che hanno avuto il più forte quoziente dipartimentale, l'altra metà lasciata alla discrezione dei diversi partiti per assicurare la salvaguardia delle personalità di valore che hanno fallito negli scrutini dipartimentali.

5) All'Assemblea non dovrebbero partecipare altri gruppi che i partiti presenti alle elezioni. Un deputato lasciando il suo gruppo o essendo da questo escluso, deve essere dimissionato d'ufficio, poichè non si dovrebbe più tollerare lo scroccamento morale che consiste nel farsi eleggere sotto l'etichetta di un partito per abbandonarlo in seguito.

6) Deve poter essere realizzata inoltre una uguaglianza economica tra tutti i membri dell'Assemblea. Debbono quindi ricevere una buona indennità fissata, una volta per tutte, dalla legge costituzionale (in analogia, per es., al trattamento dei Consiglieri di Stato); entrando in Parlamento, ciascun eletto dovrebbe fare, nelle mani di una speciale commissione dell'Assemblea, una dichiarazione di tutte le sue fortune, e di quelle della sua famiglia, e rinunciare integralmente ai proventi durante tutta l'epoca del suo mandato. Nessun rappresentante deve in effetti, aver risorse superiori, quindi dei mezzi di azione più forti, di qualsiasi altro dei suoi colleghi. La stessa commissione speciale avrà un diritto assoluto di inchiesta sulle risorse economiche di tutti i membri dell'Assemblea. Essa sarà competente a giudicare tutti i casi di corruzione commessi da un membro dell'Assemblea, o di diffamazione nei suoi confronti.

TESI QUINTA

L'Assemblea deve designare un governo stabile e a lei responsabile.

1) Dalla sua prima riunione, l'Assemblea deve esprimere dal suo seno il presidente del Consiglio; egli costituisce il governo scegliendo i suoi colleghi, sia nel seno, che al di fuori dell'Assemblea stessa. Si presenta quindi davanti ad essa domandando un voto di fiducia: il quale è acquisito, di principio, per la durata della legislatura.

2) Il diritto di interpellanza deve essere regolato: deve prodursi in tre stadi successivi:

A) L'Assemblea può interpellare un ministro e aprire un dibattito sulla politica di questi. Questo primo dibattito non può concludersi che con una votazione generale che indichi la politica che l'Assemblea intende voler seguire.

B) Se il ministro non segue la raccomandazione data dall'Assemblea, una seconda interpellanza può essere diretta al presidente del Consiglio e chiudersi con un voto per una mozione di fiducia o di sfiducia indirizzata al ministro in questione; in caso di sfiducia, il presidente del Consiglio deve per principio, procedere alla sostituzione del ministro in causa.

C) Nel caso che il presidente del Consiglio non segua il punto di vista dell'Assemblea e, eccezionalmente, in caso che la sua politica generale susciti le critiche di questa, può essere chiesto un voto di censura, a condizione che questo sia presentato esclusivamente dal Capo dell'Opposizione; quest'ultimo è eletto dall'Assemblea nella sua prima riunione, subito dopo la nomina del presidente del Consiglio; egli ha rango e trattamento di ministro.

3) In caso di voto di censura, il governo è rovesciato e l'Assemblea disciolta; durante il periodo elettorale l'amministrazione degli affari ordinari è assicurata da un governo costituito dal presidente della Camera, assistito dal presidente delle più importanti commissioni dell'Assemblea.

4) L'Assemblea è competente a votare il bilancio e l'insieme delle leggi, ma essa deve tener presente che la legge è una disposizione di ordine generale che interessa tutti i cittadini e che l'applicazione delle leggi fondamentali votate dall'Assemblea, nei riguardi di particolari categorie di cittadini, deve essere la sintesi di regolamento della pubblica amministrazione elaborato dal governo dopo consultazioni con le commissioni competenti dell'Assemblea come pure delle organizzazioni sindacali e professionali interessate.

TESI SESTA

L'opera principale dell'Assemblea nel primo anno della sua convocazione deve essere l'elaborazione del piano economico quinquennale di cui i piani annuali saranno i consuntivi di esecuzione. Fra la preparazione di questo piano che sarà l'opera dell'Ufficio piani dipendente dal Ministero della Economia nazionale, il governo e la Assemblea saranno assistiti da un «Consiglio economico e sociale», di cui faranno parte i rappresentanti dei padroni, dei tecnici, degli operai e dei consumatori, e diviso in sezioni professionali. Questo consiglio avrà delle funzioni consultive, ma non potrà, in alcun caso, compiere le funzioni di una seconda Assemblea: l'ultima parola deve essere sempre alla Camera, depositaria della sovranità popolare, ai rappresentanti dell'opinione e non degli interessi.

Attività della Costituente Francese

✱ L'Assemblea Costituente Francese ha approvato lo Statuto dell'Alta Corte di Giustizia. L'Alta Corte giudica dei delitti contro lo Stato, commessi dai ministri e dalle alte cariche dello Stato ed è composto di membri della più alta assemblea legislativa (prima il Senato e poi l'Assemblea Consultiva). Per ogni sessione è prevista la nomina di un Presidente, di due vice-presidenti e di 24 assessori scelti fra novantasei nomi proposti. Il Pubblico Ministero sarà rappresentato da un Procuratore Generale, assistito da due avvocati generali della Corte di Cassazione. L'istruttoria sarà condotta da un collegio composto di cinque magistrati di carriera nominati dal Governo e di otto persone elette dall'Assemblea. Dopo una vivace difesa della prerogativa di grazia, pronunciata dal Ministro di Giustizia Teigen, un emendamento proposto da Cot, per togliere al Capo del Governo il diritto di grazia, è stato rimandato alla «Commissione giudiziaria».

✱ La Commiss. degli esteri dopo aver discusso gli accordi di Bretton Woods, (successivamente approvati dall'Assemblea) si è occupata dei rapporti con la Spagna, adottando all'unanimità un ordine del giorno che chiede la rottura delle relazioni diplomatiche col Governo di Franco. La Commissione della difesa nazionale ha studiato i problemi connessi con l'ordinamento del personale militare femminile; la Commissione delle comunicazioni ha approfondito l'esame dei problemi della ricostruzione delle ferrovie. *François Billoux*, Ministro dell'Economia Nazionale, ha esposto alla Commissione degli affari economici un piano per la trasformazione dei sistemi di controllo economico, onde liberare l'economia francese.

✱ L'Assemblea ha dedicato una serie di laboriose sedute alla discussione del bilancio dello Stato, estendendo il suo esame a tutti i complessi problemi dell'economia nazionale. *André Philip* ha proposto l'applicazione di un piano economico quinquennale; da altri sono stati chiesti provvedimenti urgenti in favore degli ex prigionieri; da molte parti si è sollecitata una riduzione delle spese militari. La discussione su quest'ultimo argomento è stata tanto accanita che soltanto per poco una crisi ministeriale è stata evitata. Sono state anche esaminate ampiamente la riorganizzazione dell'insegnamento in tutti i gradi e l'assegnazione di nuovi mezzi alle scuole.

Secondo il rapporto del Ministro *Pleven*, le spese civili previste per il 1946 sono di 327 miliardi; le spese ordinarie assorbono 221,5 miliardi, quelle dipendenti alla guerra, 63 miliardi, e le spese per la ricostruzione 41,7 miliardi. Le spese della difesa nazionale sono state ridotte a 125 miliardi. Il totale delle spese ammonterà a 487 miliardi, contro 443 miliardi del 1945. Tali spese rappresentavano nel 1945 la metà del reddito nazionale, ma nel 1946, secondo il Ministro, tale proporzione sarà minore, grazie all'aumento del reddito stesso. Per contro, il gettito delle imposte e delle tasse per il 1946 è stato calcolato in 311 miliardi: il disavanzo effettivo è quindi previsto pari a 176 miliardi.

✱ Commissione per la Costituzione ha deliberato recentemente, con 26 voti favorevoli, 14 contrari ed 1 astenuto, che l'esame della costituzionalità delle leggi avvenga per *referendum* popolare. La Commissione ha deliberato:

1) che il *referendum* abbia luogo su proposta di una «Commissione giuridica»;

2) che tale commissione venga eletta dall'Assemblea secondo il sistema di rappresentanza proporzionale dei partiti, scegliendone i membri fra persone estranee all'Assemblea stessa, ma fornite della necessaria competenza giuridica;

3) che il parere della commissione possa essere richiesto sia dal Presidente della Repubblica, sia da un terzo dei membri dell'Assemblea;

4) che il *referendum* avverrà automaticamente, se l'Assemblea voterà una seconda volta un testo legislativo già votato dalla commissione.

Infine, la maggioranza della commissione ha approvato che la revisione della Costituzione, in tutto o in parte, debba essere fatta con legge approvata con *referendum* popolare.

LA LEGGE ELETTORALE AMMINISTRATIVA

A complemento delle notizie già date nei precedenti fascicoli, pubblichiamo un largo estratto del D. L. Lgt. 7 gennaio 1946, n. 1 (G. U. n. 8 del 10-1-1946) contenente la nuova legge elettorale amministrativa.

TITOLO I.

ORGANI DELL'AMMINISTRAZIONE COMUNALE

Art. 1 — Ogni Comune ha un Consiglio.

Art. 2. — Il Consiglio comunale è composto:

di 80 membri nei Comuni con popolazione superiore ai 500.000 abitanti;

di 60 membri nei Comuni con popolazione superiore ai 250.000 abitanti;

di 50 membri nei Comuni con popolazione superiore ai 100.000 abitanti;

di 40 membri nei Comuni con popolazione superiore ai 30.000 abitanti o che, pur avendo popolazione inferiore, siano capoluoghi di provincia;

di 30 membri nei Comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti;

di 20 membri nei comuni con popolazione superiore ai 3000 abitanti;

di 15 membri negli altri Comuni;

e di tutti gli eleggibili quando il loro numero non raggiunga quello fissato.

La popolazione è determinata in base all'ultimo censimento ufficiale.

Art. 3. — La Giunta municipale si compone del sindaco, che la presiede, e di:

quattordici assessori e quattro supplenti nei Comuni con popolazione superiore ai 500.000 abitanti;

dodici assessori e tre supplenti nei Comuni con popolazione superiore ai 250.000 abitanti;

dieci assessori nei Comuni con popolazione superiore ai 100.000 abitanti;

sei assessori nei Comuni con popolazione superiore ai 30.000 abitanti o che, pur avendo popolazione inferiore, siano capoluoghi di provincia;

quattro assessori nei Comuni con popolazione superiore ai 3000 abitanti;

e due assessori negli altri.

Nei Comuni delle ultime quattro categorie il numero degli assessori supplenti è di due.

Art. 4. — La Giunta municipale è eletta dal Consiglio comunale nel suo seno con le modalità di cui all'art. 134 del testo unico della legge comunale e provinciale approvato con R. decreto 4 febbraio 1915, n. 148.

Art. 5. — L'elezione della Giunta municipale è fatta dal Consiglio comunale nella prima adunanza dopo la sua costituzione.

Art. 6 — Il sindaco è eletto dal Consiglio comunale nel suo seno, a scrutinio segreto, nella prima seduta e, in caso di successiva vacanza dell'ufficio, nella prima seduta della prima sessione dopo la vacanza medesima, quando non sia stata indetta una convocazione straordinaria.

L'elezione non è valida se non è fatta con l'intervento di due terzi dei consiglieri assegnati al Comune e a maggioranza assoluta di voti.

Se dopo due votazioni nessun candidato ha ottenuto la maggioranza assoluta, si procede ad una votazione di ballottaggio fra i due candidati che hanno ottenuto, nella seconda votazione, maggior numero di voti, ed è proclamato sindaco quello che ha conseguito la maggioranza assoluta di voti.

Quando nessun candidato abbia ottenuto la maggioranza assoluta anzidetta, l'elezione è rinviata ad altra adunanza, da tenersi entro il termine di otto giorni, nella quale si procede a nuova votazione, qualunque sia il numero dei votanti. Ove nessuno ottenga la maggioranza assoluta dei voti, si procede nella stessa seduta ad una votazione di ballottaggio, ed è proclamato eletto chi ha conseguito il maggior numero dei voti.

Si applica, per il resto, il disposto dell'art. 147, commi 6°, 7°, 8°, e 9° del testo unico della legge comunale e provinciale approvato con R. decreto 4 febbraio 1915, n. 148.

Art. 7 — Oltre i casi di ineleggibilità previsti dal Titolo II, Capo I, non può essere nominato sindaco:

chi non ha reso il conto di una precedente gestione ovvero risulti debitore dopo aver reso il conto;

il ministro di un culto;

chi ricopre la carica di deputato provinciale;

chi ha ascendenti e discendenti, ovvero parenti o affini fino al secondo grado, che coprano nell'amministrazione del Comune il posto di segretario comunale, di esattore, collettore o tesoriere comunale, di appaltatore di lavori o di servizi comunali, o in qualunque modo di fideiussore;

chi fu condannato per qualsiasi reato commesso nella qualità di pubblico ufficiale o con abuso d'ufficio ad una pena restrittiva della libertà personale superiore a sei mesi, e chi fu condannato per qualsiasi altro delitto alla pena della reclusione non inferiore ad un anno, salvo la riabilitazione a' termini di legge.

Art. 8 — I Consigli comunali durano in carica quattro anni e si rinnovano integralmente alla scadenza del quadriennio.

Il sindaco e la Giunta municipale scadono contemporaneamente al Consiglio: tuttavia restano in carica sino alla nomina dei successori.

Art. 9. — La qualità di consigliere e di assessore si perde, verificandosi uno degli impedimenti, delle incompatibilità o delle incapacità contemplate dalla legge.

Art. 10 — Le attribuzioni ed il funzionamento degli organi previsti dal presente titolo, nonchè le modalità per la parziale rinnovazione dei Consigli comunali, sono regolati dalle norme del testo unico della legge comunale e provinciale approvato con R. decreto 4 febbraio 1915, n. 148, in quanto applicabili.

TITOLO II.

ELEZIONI COMUNALI

Capo I - Elettorato ed eleggibilità

Art. 11. — Sono elettori i cittadini italiani iscritti nelle liste elettorali compilate a' termini del decreto legislativo Luogotenenziale 28 settembre 1944, numero 247, del decreto del Ministro per l'interno 24 ottobre 1944, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 9 del 20 gennaio 1945, e delle successive modificazioni ed aggiunte.

Per la ripartizione dei Comuni in sezioni elettorali, la compilazione delle relative liste e la scelta dei luoghi di votazione degli elettori valgono le disposizioni del decreto legislativo Luogotenenziale 22 aprile 1945, n. 214.

Art. 12 — Sono eleggibili a consiglieri comunali gli iscritti nelle liste elettorali di qualsiasi Comune, purchè sappiano leggere e scrivere.

Art. 13 — Non sono eleggibili a consiglieri comunali:

a) i senatori dichiarati decaduti;

b) i presidi delle Provincie e quanti furono podestà nell'ultimo quinquennio del regime fascista (1938-1943) o furono nominati a tale carica dal governo della repubblica sociale;

c) gli ufficiali superiori e ufficiali generali delle Forze armate dello Stato che, per giudizio di epurazione, siano stati dispensati dal servizio con o senza perdita del diritto a pensione e gli ufficiali di qualunque grado che, per aver cooperato, dal 13 ottobre 1943, con le Forze armate che combatterono contro l'Italia, siano stati cancellati dai ruoli con perdita del grado;

d) gli impiegati di pubbliche amministrazioni di grado superiore al 9° dell'ordinamento gerarchico dello Stato o equiparati che, per giudizio di epurazione, siano stati dispensati dal servizio, con o senza perdita del diritto a pensione;

e) coloro che siano stati definitivamente cancellati dagli albi professionali per giudizio di epurazione;

f) coloro che si siano iscritti al partito fascista repubblicano.

Art. 14. — Non sono eleggibili a consiglieri comunali:

1) gli ecclesiastici ed i ministri di culto che hanno giurisdizione e cura di anime, coloro che ne fanno ordinariamente le veci ed i membri dei capitoli e delle collegiate;

2) i funzionari governativi che hanno la vigilanza sul Comune e gli impiegati dei loro uffici;

3) coloro che ricevono uno stipendio o salario dal Comune o da enti, istituti o aziende dipendenti, sovvenzionate, sottoposte a vigilanza del Comune stesso, nonchè gli amministratori di tali enti, istituti o aziende;

4) gli impiegati delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza esistenti nella circoscrizione del Comune;

5) coloro che hanno il maneggio del denaro del Comune o non ne hanno ancora reso il conto;

6) coloro che hanno lite pendente con il Comune;

7) coloro i quali, direttamente o indirettamente, hanno parte in servizi, esazioni di diritti, amministrazioni ed appalti nell'interesse del Comune, o in società ed imprese aventi scopo di lucro, sovvenzionate in qualsiasi modo dal medesimo;

8) gli amministratori del Comune e delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza poste sotto la sua vigilanza, dichiarati responsabili in via amministrativa o in via giudiziaria;

9) coloro che, avendo un debito liquido ed esigibile verso il Comune, sono stati legalmente messi in mora;

10) i magistrati di Corte d'appello, di Tribunale e di Pretura, nel territorio nel quale esercitano la loro giurisdizione.

Capo II - Elezioni dei Consigli comunali nei Comuni non capoluoghi di provincia con popolazione inferiore a 30.000 abitanti ed operazioni elettorali

Art. 18. — Gli elettori di un Comune concorrono tutti egualmente alla elezione di ogni consigliere.

Tuttavia la Giunta provinciale amministrativa, nei Comuni divisi in frazioni, sulla domanda della Giunta municipale, o della maggioranza degli elettori di una frazione, può ripartire il numero dei consiglieri tra le diverse frazioni, in ragione della popolazione determinando la circoscrizione di ciascuna di esse.

In questo caso, si procederà all'elezione dei consiglieri delle frazioni rispettivamente dagli elettori delle medesime a scrutinio separato.

La decisione della Giunta provinciale amministrativa è pubblicata nell'albo comunale.

Art. 19. — Il prefetto, d'intesa col primo presidente della Corte d'appello, fissa la data della elezione per ciascun Comune e la partecipa al sindaco, il quale, con manifesto da pubblicarsi 45 giorni prima di tale data, ne dà avviso agli elettori, indicando il giorno ed il luogo di riunione.

. . . . . .

Art. 20. — Le candidature, raggruppate in liste comprendenti un numero di candidati non inferiore ad un quinto e non superiore ai quattro quinti del numero dei consiglieri da eleggere, devono essere presentate, per ciascun Comune, da almeno 200 elettori nei Comuni con più di 20.000 abitanti, 100 nei Comuni con più di 5000 abitanti, 30 nei Comuni con più di 2000 abitanti e 10 nei minori.

Il numero dei presentatori non può eccedere di oltre un terzo le cifre indicate nel precedente comma.

La popolazione del Comune è determinata in base all'ultimo censimento ufficiale.

I presentatori debbono essere elettori iscritti nelle liste del Comune.

Ciascun elettore non può sottoscrivere più di una dichiarazione di presentazione di lista.

Di tutti i candidati dev'essere indicato cognome, nome, paternità e luogo di nascita.

Con la lista devesi anche presentare la dichiarazione di accettazione di ogni candidato, autenticata dal sindaco, o da un notaio, o dal pretore, o dal giudice conciliatore e nella quale espressamente si escluda l'esistenza di qualsiasi causa di ineleggibilità a' sensi dell'art. 13.

E' obbligatoria la presentazione di un contrassegno di lista, anche figurato. Tale presentazione dev'essere fatta in triplice esemplare.

Nessuno può accettare la candidatura in più di una lista nello stesso Comune, nè può presentarsi come candidato in più di due Comuni, qualora le elezioni avvengano nello stesso giorno. Chi è stato già eletto in un Comune, non può presentarsi come candidato in altri Comuni.

Le presentazioni di candidature devono essere fatte alla segreteria del Comune entro le ore 12 del trentesimo giorno precedente l'elezione.

Il segretario comunale, o chi lo sostituisce legalmente, rilascia ricevuta dettagliata degli atti presentati, indicando il giorno e l'ora della presentazione, e provvede a rimetterli, entro lo stesso giorno, alla Commissione elettorale.

Art. 22. — Entro il quinto giorno antecedente a quello fissato per le elezioni il sindaco deve aver provveduto alla consegna al domicilio di ciascun elettore del certificato d'iscrizione.

Il certificato, in carta bianca, indica la sezione alla quale l'elettore appartiene, il luogo della riunione, il giorno e l'ora della votazione e reca un tagliando da staccarsi a cura del presidente dell'ufficio elettorale all'atto dell'esercizio del voto.

. . . . . .

Art. 23. — In ciascuna sezione è costituito un ufficio elettorale composto di un presidente, di cinque scrutatori, di cui il più anziano assume le funzioni di vicepresidente, e di un segretario.

. . . . . .

Art. 30. — La sala dell'elezione, in cui una sola porta d'ingresso può essere aperta, salva la possibilità di assicurare un accesso separato per le donne, deve essere divisa in due compartimenti da un solido tramezzo con un'apertura nel mezzo per il passaggio.

Nel compartimento destinato all'ufficio elettorale gli elettori possono entrare solo per votare e trattenersi solo per il tempo strettamente necessario.

. . . . . .

Art. 34. — Il voto è dato dall'elettore presentandosi personalmente all'ufficio elettorale.

Gli elettori i quali, per impedimento fisico evidente o riconosciuto dall'ufficio, si trovino nella impossibilità di esprimere il voto, sono ammessi dal presidente, a farlo esprimere da un elettore di fiducia in loro presenza. Il segretario indica nel verbale il motivo specifico per cui l'elettore è stato autorizzato a farsi assistere alla votazione e il nome dell'elettore che lo ha assistito. Il certificato medico eventualmente esibito è allegato al verbale.

. . . . . .

Art. 36. — Ogni propaganda elettorale è vietata entro il raggio di duecento metri dall'ingresso della sezione elettorale.

Nel giorno dell'elezione sono vietati i comizi e le riunioni di propaganda elettorale diretta o indiretta in luoghi pubblici o aperti al pubblico.

Le infrazioni sono punite con la reclusione fino a sei mesi e con la multa da L. 2.000 a L. 10.000.

. . . . . .

Art. 37. — . . . . . Sono ammessi a votare gli elettori che esibiscano la carta di identità o altro documento di identificazione rilasciato dalla pubblica Amministrazione, purchè munito di fotografia.

In tal caso, nell'apposita colonna di identificazione sulla lista autenticata dalla Commissione elettorale, saranno indicati gli estremi del documento.

In mancanza di idoneo documento di identificazione, uno dei membri dell'ufficio, che conosca personalmente l'elettore, ne attesta l'identità apponendo la propria firma nella suddetta colonna di identificazione.

Se nessuno dei membri dell'ufficio può accertare, sotto la sua responsabilità, la identità dell'elettore, questi può presentare un altro elettore del Comune, noto all'ufficio, che attesti della sua identità. Il presidente avverte l'elettore che se afferma il falso, sarà punito con le pene stabilite dall'articolo 79.

L'elettore, che attesta della identità, deve mettere la sua firma nell'apposita colonna della lista di cui sopra.

In caso di dissenso sull'accertamento dell'identità degli elettori, decide il presidente a norma dell'articolo 44.

Art. 38. — L'elettore di cui sia stata riconosciuta l'identità personale esibisce il certificato elettorale dal quale il presidente stacca il tagliando di cui all'art. 22 per conservarlo in apposito plico e, dopo aver ricevuto dal presidente la scheda estratta dalla prima urna, o dalla scatola di cui all'art. 37, 4° comma, e una matita, si reca al tavolo destinato all'espressione del voto (cabina) unicamente per compilare e piegare la scheda e poscia la presenta, già piegata, al presidente, il quale la depone nella seconda urna, o in una delle urne, se entrambe sono destinate a ricevere le schede dopo l'espressione del voto.

. . . . . .

Ciascun elettore ha diritto di votare per tanti candidati, in qualunque lista siano compresi, quanti sono i consiglieri da eleggere, quando il loro numero è inferiore a cinque; negli altri casi, può votare solamente per un numero di candidati eguale ai quattro quinti dei consiglieri da eleggere aumentato di una unità qualora detto numero contenesse una frazione.

Il voto si esprime tracciando un segno di croce nelle apposite caselle a fianco dei nomi prescelti.

Le schede sono valide anche quando non siano stati contrassegnati tanti nomi di candidati quanti sono i consiglieri pei quali l'elettore ha diritto di votare; sono valide, altresì, quando il segno del voto sia apposto soltanto sul contrassegno di lista: in tal caso, il voto s'intende dato a tutti i candidati della lista.

L'elettore che ha apposto il segno del voto sul contrassegno di una lista, può cancellare uno o più nomi nella lista prescelta e segnare candidati di altre liste fino alla concorrenza del numero di consiglieri per il quale ha diritto di votare.

Art. 39. — Se l'espressione del voto non è compiuta nella cabina, il presidente dell'ufficio deve rifiutare la scheda presentatagli e se l'elettore, invitato, non si reca nella cabina, lo esclude dal voto, facendone constare nel verbale.

. . . . . .

Art. 40. — La votazione deve restare aperta fino alle ore diciannove, se la sezione conta meno di 500 elettori e fino alle venti nelle altre. Se a quest'ora siano tuttavia presenti nella sala elettori che non abbiano votato, la votazione continua fino a quando non abbiano tutti votato, ma non oltre le ore ventuno. Dopo quest'ora nessun elettore può più votare.

. . . . . .

Art. 45. — . . . . . Il presidente, infine, dichiara il risultato dello scrutinio, lo certifica nel verbale e, se il Comune ha un'unica sezione elettorale, fa la proclamazione degli eletti, salve le definitive decisioni del Consiglio comunale . . . . . .

Art. 47. — Il presidente dell'ufficio della prima sezione, quando il Comune ha più sezioni, riunisce, nel termine di 24 ore dal compimento delle operazioni di scrutinio in tutte le sezioni, i presidenti delle altre sezioni o chi ne fa le veci e, in unione ad essi, riassume i risultati degli scrutini delle varie sezioni . . . . . .

Art. 48. — S'intendono eletti i candidati che hanno riportato il maggior

numero di voti, ed a parità di voti il maggiore di età fra gli eletti ottiene la preferenza.

Art. 49. — Il sindaco pubblica, entro tre giorni dalla chiusura delle operazioni di scrutinio, i risultati delle elezioni e li notifica agli eletti.

Art. 50. — Quando l'elezione di colui che ebbe maggiori voti è nulla, gli si sostituisce quegli che riportò, dopo gli eletti, maggiori voti.

. . . . . .

Capo III - Elezioni dei Consigli comunali nei Comuni capoluoghi di provincia o con popolazione superiore ai 30.000 abitanti

Art. 55. — Le elezioni dei consiglieri comunali nei Comuni capoluoghi di provincia e in quelli con popolazione superiore ai 30.000 abitanti è fatta a scrutinio di lista con rappresentanza proporzionale.

Gli elettori di un Comune concorrono tutti egualmente alla elezione di ogni consigliere.

Ogni ripartizione per frazione è esclusa.

Art. 56. — La lista dei candidati per ogni Comune deve essere presentata da almeno 500 elettori nei Comuni con più di 500.000 abitanti; 300 nei Comuni con più di 100.000 abitanti; 200 negli altri.

Il numero dei presentatori non può eccedere di oltre un terzo le cifre indicate nel precedente comma.

La popolazione del Comune è determinata in base all'ultimo censimento ufficiale.

I presentatori debbono essere elettori iscritti nelle liste del Comune...

Ogni lista può comprendere un numero di candidati non superiore a quello dei consiglieri da eleggere e non inferiore ad un quinto.

Di tutti i candidati dev'essere indicato cognome, nome, paternità e luogo di nascita, e la relativa elencazione deve recare una numerazione progressiva secondo l'ordine di presentazione.

Nessuno può essere candidato in più di una lista di uno stesso Comune, nè può presentarsi come candidato in più di due Comuni, qualora le elezioni avvengano nello stesso giorno. Chi è stato già eletto in un Comune, non può presentarsi come candidato in altri Comuni.

Con la lista devesi anche presentare:

1) un modello di contrassegno, anche figurato, in triplice esemplare;

2) la dichiarazione autenticata di accettazione di ogni candidato, nella quale espressamente si escluda l'esistenza di qualsiasi causa di ineleggibilità ai sensi dell'articolo 13;

3) l'indicazione di due delegati i quali abbiano la facoltà di designare per iscritto, con firma autenticata, i rappresentanti della lista presso ogni seggio.

La lista e gli allegati devono essere presentati alla segreteria del Comune entro le ore 12 del trentesimo giorno precedente l'elezione.

Il segretario comunale, o chi lo sostituisce legalmente, rilascia ricevuta dettagliata degli atti presentati, indicando il giorno e l'ora della presentazione, e provvede a rimetterli entro lo stesso giorno alla Commissione elettorale competente per territorio.

. . . . . .

Art. 59. — L'elettore può manifestare la preferenza per i candidati della lista da lui votata ed effettuare la cancellazione di alcuni di essi.

Il numero delle preferenze non può essere maggiore di due tre, quattro o cinque, rispettivamente per i Comuni in cui il numero dei consiglieri da eleggere è di 40, 50, 60, 80.

La cancellazione di tutti i candidati della lista importa nullità della scheda.

La preferenza si esprime tracciando un segno di croce nell'apposita casella accanto al nome o ai nomi dei candidati preferiti; la cancellazione tracciando una linea sul nome del candidato o dei candidati non approvati.

Art. 60. — L'elettore di cui sia stata riconosciuta l'identità personale esibisce il certificato elettorale... dopo aver ricevuto dal presidente la scheda estratta dalla prima urna, o dall'apposita scatola, ed una matita, si reca al tavolo destinato all'espressione del voto (cabina) unicamente per completare la scheda col voto di lista e con le indicazioni di preferenza o di cancellazione e per piegarla e poscia la presenta già piegata al presidente il quale la depone nella seconda urna, o in una delle urne, se entrambe sono destinate a ricevere le schede dopo l'espressione del voto...

. . . . . .

Art. 65. — L'ufficio centrale è costituito dal presidente del tribunale o in mancanza, dal pretore, che lo presiede e dai componenti l'ufficio elettorale della prima sezione, nella quale deve aver sede.

Il presidente nello stesso giorno di lunedì alle ore 16, se sposibile, o al più tardi la mattina del martedì, riunisce l'ufficio e riassume i voti delle varie sezioni, senza poterne modificare i risultati.

Indi determina la cifra elettorale di ogni lista e la cifra individuale di ciascun candidato.

La cifra elettorale di una lista è costituita dalla somma dei voti validi riportati dalla lista stessa in tutte le sezioni del Comune.

La cifra individuale di ciascun candidato è costituita dalla cifra di lista aumentata dei voti di preferenza e diminuita dei voti negativi risultanti dalle cancellazioni.

La cifra elettorale serve di base per l'assegnazione del numero dei consiglieri spettanti a ciascuna lista. Tale assegnazione si fa nel modo seguente:

Si divide ciascuna cifra elettorale successivamente per 1, 2, 3, 4. . . . sino a concorrenza del numero dei consiglieri da eleggere e quindi si scelgono, fra i quozienti così ottenuti, i più alti in numero uguale a quello dei consiglieri da eleggere, disponendoli in una graduatoria decrescente. Ciascuna lista avrà tanti rappresentanti quanti sono i quozienti ad essa appartenenti compresi nella graduatoria. A parità di quoziente il posto è attribuito alla lista che ha ottenuto la maggiore cifra elettorale e, a parità di quest'ultima, per sorteggio. Se a una lista spettano più posti di quanti sono i suoi candidati, i posti eccedenti sono distribuiti fra le altre liste secondo l'ordine dei quozienti.

Stabilito il numero di consiglieri assegnato a ciascuna lista, l'ufficio centrale determina la graduatoria dei candidati di ciascuna lista, a seconda delle rispettive cifre individuali.

Art. 66. — Il presidente, in conformità dei risultati accertati dall'ufficio centrale, proclama eletti, fino a concorrenza dei seggi cui la lista ha diritto, quei candidati che, nell'ordine della graduatoria di cui all'ultimo comma del precedente articolo, hanno riportato le cifre individuali più elevate e, a parità di cifra, quelli che precedono nell'ordine di lista . . .

. . . . . .

Art. 68. — Nel caso di ineleggibilità o di morte prima della proclamazione, si sostituisce nel posto vacante il candidato che nella lista del consigliere mancato abbia conseguito la più alta cifra individuale.

La stessa sostituzione si farà anche in caso di morte di alcuno degli eletti, avvenuta nel corso del primo biennio.

. . . . . .

La costituzione provvisoria dell'Italia

(Continuazione da pag. 8)

giacchè è questo — e questo soltanto — che resta escluso dalla disposizione dell'articolo primo. Ma se tale articolo non ammette che si interroghi direttamente il paese sul nuovo ordinamento dello Stato prima che sia convocata l'assemblea costituente a cui la legge affida il compito di deliberare la nuova costituzione, nulla vieta che l'assemblea costituente possa far ricorso, ove lo creda necessario, alla diretta volontà del Paese. E' questo un punto che va definito con molta chiarezza.

L'assemblea costituente è indubbiamente sovrana nel suo campo. Tutti ammettono che essa nell'esercizio del suo mandato (che è quello ben determinato di dare una nuova costituzione all'Italia), possa regolarsi come meglio crede e far ricorso a tutti i mezzi più adatti per meglio interpretare la volontà popolare.

Può avvenire quindi che, per la perplessità dei maggiori partiti su alcuni punti della futura costituzione, o per il fatto che su questi punti gli eletti non abbiano provocato dai loro elettori un mandato esplicito e definitivo, l'assemblea senta la convenienza di interrogare direttamente il Paese a mezzo di un *referendum* su taluni quesiti che essa Costituente potrà formulare con esattezza e con precisione. Si potrà avere così un ricorso al *referendum* posteriore alla convocazione della Costituente medesima in virtù dei suoi pieni poteri.

Che questo *referendum* posteriore alla elezione della Costituente e indetto per la risoluzione di problemi costituzionali, sia possibile e anzi conveniente, lo dimostra l'esempio della Francia. In Francia la nuova costituzione sarà, per patto esplicito, sottoposta per la sua approvazione definitiva, agli elettori francesi convocati plebiscitariamente.

Come in Francia si è previsto di sottoporre ad una specie d collaudo popolare la nuova costituzione, così in Italia l'assemblea costituente potrà decidere liberamente — giacchè ne ha il pieno potere — che tutta o qualche parte della nuova costituzione sia, prima di venire adottata, sottoposta al *referendum* popolare perchè il popolo possa direttamente, e senza interposizione di partiti, esprimere, sopra formule precise, la propria volontà veramente sovrana.

La Costituzione degli Stati Uniti

(Continuazione della pag. 5)

Questa parte relativa alla giurisdizione penale è stata completata dagli emendamenti V, VI e VIII compresi nel blocco dei dieci emendamenti entrati in vigore nel 1791, che hanno dettato altre norme aggiuntive a difesa dell'imputato. Si è stabilito che nel caso di debiti che importino la pena capitale occorre la denuncia o un atto di accusa di una giuria speciale; che ogni imputato ha il diritto di essere giudicato con rapidità e pubblicamente da giurati imparziali; di aver notizia dell'accusa; di essere messo a confronto con i suoi accusatori; di citare testi a suo discarico e di avere un difensore. E' stato infine vietato di infliggere pene crudeli e insolite.

I tre primi articoli della Costituzione che sono stati qui riprodotti quasi per intero formano la parte sostanziale del sistema costituzionale dell'Unione. Gli altri tre articoli — l'ultimo, cioè il VII che richiede la ratifica di 9 Stati per l'entrata in vigore è ormai sorpassato — contengono disposizioni particolari salvo il VI che caratterizza l'intera costituzione definendola la suprema legge del Paese. Così l'articolo IV contiene norme sulla forza probante degli atti pubblici, sulla parità dei diritti dei cittadini di tutti gli Stati, sull'estradizione, sull'ammissione nell'Unione di nuovi Stati e sulla garanzia data ad ogni Stato per la conservazione della forma repubblicana di governo; e l'articolo V detta la procedura per la revisione della costituzione per la quale occorre la richiesta del Congresso a maggioranza di due terzi o quella dei due terzi delle legislature degli Stati e la ratifica di tre quarti degli Stati.

ARTICOLO VI.

Tutti i debiti contratti e le obbligazioni assunte prima dell'approvazione della presente Costituzione saranno validi contro gli Stati Uniti in virtù della presente Costituzione e della Confederazione.

La presente Costituzione e le leggi degli Stati Uniti che saranno fatte in conseguenza di essa e tutti i trattati conclusi o che saranno conclusi sotto l'autorità degli Stati Uniti saranno la suprema legge del Paese; e i giudici in ciascuno Stato saranno tenuti a conformarvisi, nonostante ogni disposizione contraria nella Costituzione o nelle leggi di uno Stato.

L'importanza di questa disposizione appare a vista d'occhio: essa ha brillantemente risolto il problema di rendere esecutivi e coercitivi i poteri del governo federale non sovrapponendolo agli Stati, ma dando ad esso il modo di esercitare direttamente la sua azione sulle popolazioni degli Stati stessi.

Tale è la sostanza della costituzione nord-americana. Essa non contiene nessuna norma che si riferisca all'ordinamento dei singoli Stati perchè questi, entrando nell'Unione, hanno conservato la loro piena sovranità. Ed è appunto questa armonica struttura di un governo federale unitario, rispettoso dell'autonomia dei singoli Stati, che ha permesso alla più antica costituzione scritta del mondo di essere ancor oggi in vigore resistendo ai colpi del tempo ed a prove decisive quali la guerra di secessione del 1861-1865 e le due recenti guerre mondiali e di adattarsi, senza essere infranta, ai bisogni e alle esigenze di ben due secoli successivi a quella in cui venne formata.

Statuto della Regione Siciliana

(Continuazione da pag. 10)

redi e gli altri beni destinati a un pubblico servizio della Regione.

Art. 34. — I beni immobili che si trovano nella Regione e che non sono di proprietà di alcuno, spettano al patrimonio della Regione.

Art. 35. — Gli impegni già assunti dallo Stato verso gli enti regionali sono mantenuti con adeguamento al valore della moneta all'epoca del pagamento.

Art. 36. — Al fabbisogno finanziario della Regione si provvede con i redditi patrimoniali della Regione e a mezzo di tributi, deliberati dalla medesima.

Sono però riservate allo Stato le imposte di produzione e le entrate dei monopoli dei tabacchi e del lotto.

Art. 37. — Per le imprese industriali e commerciali, che hanno la sede centrale fuori del territorio della Regione, ma che in essa hanno stabilimenti ed impianti, nell'accertamento dei redditi viene determinata la quota del reddito da attribuire agli stabilimenti ed impianti medesimi.

L'imposta relativa a detta quota compete alla Regione ed è riscossa dagli organi di riscossione della medesima.

Art. 38. — Lo Stato verserà annualmente alla Regione, a titolo di solidarietà nazionale, una somma da impiegarsi, in base ad un piano economico, nell'esecuzione di lavori pubblici.

Questa somma tenderà a bilanciare il minore ammontare dei redditi di lavoro nella Regione in confronto della media nazionale.

Si procederà ad una revisione quinquennale della detta assegnazione con riferimento alle variazioni dei dati assunti per il precedente computo.

Art. 39. — Il regime doganale della Regione è di esclusiva competenza dello Stato.

Le tariffe doganali, per quanto interessa la regione e relativamente ai limiti massimi, saranno stabilite previa consultazione del Governo regionale.

Sono esenti da ogni dazio doganale le macchine e gli arnesi di lavoro agricolo, nonchè il macchinario attinente alla trasformazione industriale dei prodotti agricoli della Regione.

Art. 40. — Le disposizioni generali sul controllo valutario emanate dallo Stato hanno vigore anche nella Regione.

E' però istituita presso il Banco di Sicilia, finchè permane il regime vincolistico sulle valute, una Camera di compensazione allo scopo di destinare ai bisogni della Regione le valute estere provenienti dalle esportazioni siciliane, dalle rimesse degli emigranti, dal turismo e dal ricavo dei noli di navi iscritte nei compartimenti siciliani.

Art. 41. — Il Governo della Regione ha facoltà di emettere prestiti interni.

TITOLO VI.

Approvazione e modificazione dello Statuto

Il presente Statuto sarà approvato con decreto legislativo ed entrerà in vigore dopo la pubblicazione nella «Gazzetta Ufficiale» del Regno.

Sarà in seguito sottoposto all'Assemblea Costituente dello Stato.

Potrà essere modificato, su proposta dell'Assemblea regionale e delle Assemblee legislative dello Stato, con le forme stabilite per la modificazione della costituzione dello Stato.

Disposizioni transitorie

Art. 43. — L'Alto Commissario e la Consulta regionale della Sicilia, compresi i tecnici, restano in carica con le attuali funzioni fino alla prima elezione dell'Assemblea regionale, che avrà luogo, a cura del Governo dello Stato, entro tre mesi dall'approvazione del presente statuto, in base alla emananda legge elettorale politica dello Stato.

Le circoscrizioni dei collegi elettorali sono però, determinate in numero di nove, in corrispondenza alle attuali circoscrizioni provinciali, e ripartendo il numero dei Deputati in base alla popolazione di ogni circoscrizione.

Art. 44. — Una Commissione paritetica di quattro membri nominati dall'Alto Commissario della Sicilia e dal Governo dello Stato, determinerà le norme transitorie relative al passaggio degli uffici e del personale dallo Stato alla Regione, nonchè le norme per l'attuazione del presente Statuto.

RASSEGNA POLITICA

La vita politica italiana va acquistando, a grado a grado che le premesse elettorali si realizzano all'avvicinarsi delle campagne, nuovo impulso e nuovo contenuto. Le varie correnti politiche precisano il proprio atteggiamento e i programmi. Per quanto riguarda i partiti, gli organi supremi deliberativi, che devono compiere queste precisazioni, sono i congressi nazionali. Fino ad ora, si è svolto soltanto il congresso del Partito Comunista. Ma anche gli altri partiti preparano i loro congressi attraverso le riunioni dei propri comitati e consigli nazionali o dei propri comitati centrali.

Daremo di quando in quando comprensiva notizia di tutta questa attività politica, che dalle elezioni amministrative e dalla convocazione della Costituente è specificamente caratterizzata.

Il V congresso nazionale del P.C.I. al termine dei suoi lavori ha approvato una risoluzione finale. Dopo aver constatato il risorgere della delinquenza fascista e la precarietà delle condizioni economiche dei lavoratori, il congresso dichiara che da questa stessa situazione scaturisce l'esigenza «*che non vi sia più nessun rinvio delle elezioni per l'Assemblea Costituente, e che vengano create ad opera di tutti le condizioni perchè queste elezioni si svolgano nell'ordine e nella libertà.*

«*Il partito comunista considera l'Assemblea Costituente come l'inizio di un rinnovamento profondo e radicale di tutta la vita del Paese. Con essa, dovrà prendere nuovo slancio l'azione diretta a restituire all'Italia la piena indipendenza nazionale, la unità politica e morale, la libertà democratica, il benessere per le masse lavoratrici e il posto che le spetta tra i popoli liberi dell'Europa e del mondo. Attraverso l'elaborazione di una nuova Costituzione e attraverso le attività dei Governi che usciranno dalla Costituente e dalla successiva Assemblea legislativa, dovranno essere prese le misure necessarie per condurre a termine la distruzione di ogni residuo fascista, per dare fondamenta indistruttibili a un regime di democrazia, per gettare le basi di un'Italia nuova, nella quale non possa più risorgere un regime di reazione e di tirannide, siano distrutte quelle che furono le radici del fascismo, siano aperte al popolo italiano le vie del progresso politico e sociale, le vie della rinascita e del rinnovamento della Nazione.*

Il partito comunista propone al popolo italiano che la Costituente sovrana dichiari decaduta la monarchia complice del fascismo e corresponsabile della nostra catastrofe e decida che lo Stato italiano sia una Repubblica democratica di lavoratori del braccio e della mente, retta con regime parlamentare rappresentativo, nel quale siano garantite e difese le libertà di parola, di coscienza, di stampa, di culto, di associazione e propaganda politica, culturale e religiosa, sia soppressa ogni forma di inferiorità politica e giuridica della donna, sia aperta la strada alla realizzazione del diritto di ogni cittadino al lavoro, al riposo, all'istruzione e alla assistenza sociale».

Per quanto riguarda la struttura dello Stato il partito comunista è contrario a ogni forma di organizzazione federativa dello Stato, vedendo in essa un pericolo per l'unità politica e morale della nazione, tanto faticosamente conquistata.

«*Esso riconosce però la necessità di un'ampia autonomia regionale della Sicilia e della Sardegna, allo scopo di porre fine per sempre allo sfruttamento di tipo semi-coloniale di cui queste isole furono vittime, aiutarne il progresso economico e politico. Rivendica per i comuni ed altri enti locali piena autonomia amministrativa e particolari autonomie per determinate zone di frontiera; chiede l'abolizione del regime prefettizio; è favorevole a riconoscere alla regione particolari funzioni autonome nel campo amministrativo, della organizzazione della vita economica, dell'agricoltura, della sanità pubblica ecc. Propone come garanzia dell'ordinamento democratico una riforma dell'amministrazione pubblica che moltiplichi i contatti e le forme di controllo del popolo sull'apparato dello Stato; la democratizzazione dell'esercito e della polizia; l'introduzione nella scelta dei giudici del criterio della eleggibilità*».

Ma poichè l'esperienza del fascismo dimostra che non è possibile la democrazia in Italia se non si muta in modo tale la struttura economica da disarmare i gruppi reazionari, togliendo loro le posizioni di monopolio economico e di privilegio, è necessario addivenire a riforme industriali e agrarie le quali «*tendano a creare un'economia industriale e agraria con bassi costi di produzione, alto rendimento del lavoro e alti salari.*

Nel campo industriale, il partito comunista propone la nazionalizzazione dei grandi complessi monopolistici, delle grandi Banche e delle compagnie di assicurazione, un inizio di pianificazione nazionale e l'istituzione di un sistema di controllo nazionale della produzione, il cui primo passo sarà la estensione generale e il riconoscimento dei consigli di gestione.

Nel campo agricolo, il P. C. propone la liquidazione del latifondo, la limitazione della grande proprietà capitalistica, con l'avviamento e stimolo a forme di conduzione cooperativistiche; una profonda riforma dei patti agrari, la difesa conseguente della piccola e media proprietà».

E' soltanto sulla base di questa trasformazione economica che sarà possibile — prosegue la risoluzione comunista — anche l'opera di rinnovamento morale e culturale, realizzare l'emancipazione politica e morale della donna, riformare la scuola nel senso di renderla accessibile a tutti, estendendo l'istruzione obbligatoria fino alla scuola media, eliminare la miseria e portare le regioni meridionali al livello di quelle settentrionali.

Nei giorni 8, 9 e 10 gennaio si è riunito il *Comitato Centrale del Partito Socialista Italiano*. Prima di chiudere i lavori, il Comitato Centrale ha fissato le norme per la convocazione del Congresso del Partito. Il Congresso avrà luogo, in una città che sarà fissata dalla direzione del Partito, dal 3 al 7 aprile p. v. Inoltre, in un ordine del giorno votato il giorno 8, si specificava che verranno posti all'ordine del giorno del congresso i problemi fondamentali dell'indirizzo del Partito nella lotta per la democrazia, per la pace e per il socialismo; i concreti progetti che il Partito intende sottoporre alla Costituente circa la forma, la struttura e il contenuto sociale della Repubblica democratica; lo statuto del Partito. Nello stesso ordine del giorno, inoltre, il Comitato Centrale «*in vista delle elezioni amministrative, dà mandato alla Direzione del Partito di promuovere nell'ambito della unità d'azione, gli opportuni accordi di massima perchè socialisti e comunisti realizzino sul piano locale la loro unione e l'unione di tutte le forze democratiche, o con accordi preventivi circa la formazione della giunta nei comuni dove si voterà col sistema della proporzionale o con la presentazione di liste comuni laddove viga il sistema maggioritario*».

Nei giorni 6, 7, 8, 9, 10 gennaio si sono tenute le riunioni del *Consiglio Nazionale della Democrazia Cristiana*. Tra i vari ordini del giorno approvati, quello che riguarda la convocazione del Congresso Nazionale del Partito, ne fissa la convocazione a Roma nei giorni 25-29 marzo: *tra gli argomenti all'o.d.g. vi sarà il programma del Partito per la Costituente: la costituzione e la forma istituzionale dello Stato.*

Un altro o.d.g. relativo alle *elezioni amministrative* precisa che la Democrazia Cristiana riaffermerà nelle prossime lotte elettorali amministrative la propria fisionomia autonoma, presentando liste proprie nelle quali eventualmente possono essere accolti cittadini che siano disposti a collaborare con la Democrazia Cristiana nella amministrazione dei Comuni sulla base del suo programma amministrativo. Tale programma era stato specificato — in un ordine del giorno precedentemente approvato su proposta Fuschini — nei seguenti punti: 1) necessità di una nuova legge comunale basata sul principio del più largo riconoscimento delle libertà e autonomie locali, che dovranno raggiungersi attraverso un decentramento amministrativo a carattere generale da realizzarsi nel nuovo ordinamento statale; 2) riforma dei tributi locali, coordinati con i provvedimenti tributari dello Stato e discriminazione delle spese di carattere statale da quelle strettamente comunali; 3) diretta partecipazione dei cittadini attraverso il *referendum* alla vita del Comune. Nello stesso o.d.g., una serie di puntualizzazioni sulla necessità di: rafforzare il funzionamento degli uffici comunali; ricostituire i patrimoni comunali; migliorare il rendimento dei servizi pubblici già gestiti dal comune, e municipalizzare quelli ora gestiti da imprese private, che interessano la generalità dei cittadini; esercitare un controllo severo su quelli non suscettibili di municipalizzazione; ristabilire i servizi pubblici nei comuni danneggiati dalla guerra; affrontare i problemi degli alloggi, dell'assistenza sanitaria, degli istituti di beneficenza, delle scuole, del soddisfacimento delle esigenze del lavoro agricolo nei comuni a carattere rurale.

Il 14 gennaio hanno avuto inizio a Roma i lavori del *Comitato Nazionale del Partito Liberale Italiano*. Nella sua relazione politica *Leone Catta-*

ni ha posto in discussione il problema se si debba dare alle elezioni amministrative carattere ristretto di esperimento delle elezioni politiche oppure significato politico più ampio di affermazione di autonomia delle amministrazioni locali, dichiarandosi favorevole a quest'ultima alternativa. Cattani ha poi posto in evidenza la necessità di definire, in vista delle elezioni politiche, l'atteggiamento del Partito riguardo alla costituzione provvisoria che dovrà regolare la nostra vita politica durante il periodo della Costituente, e riguardo al *referendum* sulla questione istituzionale.

Nel discorso pronunciato il 16 gennaio il ministro *Brosio* ha ripreso il problema del carattere delle elezioni amministrative. Sulla questione se esse debbano avere impostazione politica o semplicemente amministrativa influisce grandemente il sistema elettorale adottato. Sarà difficile dare carattere semplicemente amministrativo alle elezioni nelle grandi città dove è adottato il sistema proporzionale. D'altra parte, ha detto *Brosio*, ciò influisce sulla data del Congresso, che, se l'elemento politico deve influire sulle elezioni, dovrebbe essere ad esse anteriore; ma poichè il tempo manca, non resta che adottare per questa prima lotta elettorale un atteggiamento politico ed amministrativo generale e provvisorio. *Brosio* ha ribadito la democraticità del voto obbligatorio e sulla questione delle alleanze per le elezioni amministrative è d'opinione che si lasci alle direzioni provinciali una certa libertà. Parlando dei temi che il congresso del partito dovrà affrontare, *Brosio* ha notato che sono possibili quattro soluzioni del problema istituzionale: agnostica, monarchica luogotenenziale, della reggenza e repubblicana. L'oratore si è dichiarato contrario all'agnosticismo, sottolineando la necessità che il partito prenda posizione per la monarchia o per la repubblica. *Brosio* ha detto: «*O si ritiene che la monarchia sia ancora compatibile, malgrado le sue responsabilità, con la difesa delle libertà che ci stanno a cuore, e allora abbiamo non soltanto il diritto ma il dovere di difenderla. O ciò non si ritiene, e allora è inutile tergiversare: meglio andare decisamente verso la costruzione di una Repubblica liberale, senza riserve, senza rimpianti, cercando di costruire una repubblica democratica e liberale*». *Brosio* ha comunque sostenuto la necessità del *referendum* sulla questione istituzionale, in quanto esso è una misura essenzialmente democratica, che riconosce ad ogni uomo e ad ogni donna d'Italia il diritto di dire la sua personale opinione su questo fondamentale problema.

A conclusione della terza giornata dei lavori, *Leone Cattani* ha di nuovo presa la parola, sostenendo la tesi che «*un partito liberale e profondamente democratico come il P. L. I. è ideologicamente orientato verso la repubblica*».

La mattina del 17 l'Assemblea ha stabilito che il Congresso Nazionale del P. L. I. sia convocato nella seconda quindicina del prossimo marzo.

A conclusione dei suoi lavori, il Comitato Nazionale del P.L.I. ha approvato il seguente ordine del giorno:

In attesa del Congresso e in vista delle elezioni dell'Assemblea Costituente, che deve restituire all'Italia un ordinato e stabile assetto, conforme ai principi della libertà e della democrazia:

— riafferma, in conformità alla decisione presa nel settembre scorso, che l'adozione del voto obbligatorio è indispensabile per assicurare che la nuova Costituzione sia l'espressione della volontà dell'effettiva maggioranza del popolo italiano;

— rivendica al popolo italiano il diritto di fissare i poteri e la durata dell'Assemblea Costituente e la soluzione del problema istituzionale mediante referendum.

Il Comitato promotore riconferma la decisione che il prossimo Congresso determini l'atteggiamento del partito sulla forma istituzionale.

VOTI PROPOSTE OPINIONI

Circoscrizioni elettorali in Liguria

Il 29 Dicembre 1945, il C.L.N. di Savona ha deliberato il seguente o.d.g., che è stato inviato al Ministero per la Costituente, alla Presidenza della Consulta Nazionale, alla Commissione della Consulta Nazionale per gli affari politici e a tutti i C.L.N. d'Italia.

Esaminate le proposte in corso per la legge elettorale politica che dovrà prevedere alla composizione della Costituente;

avuta presente la ripartizione numerica della popolazione nella Regione Ligure ove la Provincia di Genova e la stessa città di Genova presentano un numero di abitanti superiore a quello delle altre tre Provincie riunite;

ritenuto che attraverso l'adozione del sistema dei voti preferenziali gli elettori della città e della Provincia di Genova soffocherebbero inevitabilmente i candidati delle altre Provincie liguri, onde, nessun rappresentante delle Provinrie di Savona, Imperia e Spezia potrebbe praticamente riuscire eletto;

ritenuto altresì che tale situazione si ripeterà inevitabilmente in numerose altre Regioni;

considerato che verrebbero in tal modo escluse da ogni rappresentanza importantissime aliquote della popolazione;

il Comitato di Liberazione Nazionale Provinciale di Savona:

chiede che venga adottato il collegio a base direttamente provinciale, utilizzando la somma nazionale dei resti di pertinenza di ogni Partito in modo da concedere un ulteriore rappresentante fino ad esaurimento delle disponibilità, a quelle Provincie a favore delle quali si presenti un più sensibile scarto tra il numero degli abitanti ed il numero dei rappresentanti stabiliti in base al quoziente della popolazione, secondo un ordine decrescente; ed assegnando tale ulteriore rappresentante, nelle Provincie cui spetta, a quelle liste che, nell'ambito di esse Provincie, abbiano conseguito un maggior resto localmente inutilizzato;

invita tutti i C.L.N. Provinciali a promuovere, di concerto con gli altri organismi politici interessati, opportune energiche azioni, anche e sopratutto attraverso la stampa locale, affinchè la richiesta predetta, di evidente interesse nazionale, venga sicuramente accolta.

La Sottocommissione per il credito e l'assicurazione

(Continuazione da pagina 13)

che se la sua gestione dovesse risultare passiva? In tale evenienza, dato che utili eccedenti vanno al tesoro, deve il disavanzo dell'istituto di emissione essere finanziato dal tesoro, quando le riserve dell'istituto stesso siano scese ad un dato limite fissato?

10. La Banca d'Italia, nell'espletamento dei servizi per conto del Tesoro, sopporta spese che ricadono sulla sua gestione. Non sarebbe opportuno un frequente rigoroso accertamento di tali spese, anche per avere una più completa informazione delle spese pubbliche totali?

11. Deve la carta costituzionale precisare le linee fondamentali dell'ordinamento dell'istituto di emissione, i rapporti ed i limiti dell'ingerenza del governo nella sua politica? In caso affermativo quali sono le linee fondamentali, quali i rapporti ed i limiti che debbono essere precisati?

12. Quali altri suggerimenti e proposte ritenete di fare in merito all'istituto di emissione?

Sono in vendita gli ATTI DELLA COMMISSIONE PER L'ELABORAZIONE DELLA LEGGE ELETTORALE POLITICA PER L'ASSEMBLEA COSTITUENTE.

Un volume di 208 pagine — L. 160.

ABBONAMENTI

L'abbonamento a questo *Bollettino* dal 1° gennaio al 30 aprile 1946 costa L. 100.

Versando l'importo — sul c/c postale n.° 1/8947 intestato al Ministero per la Costituente — entro il 30 gennaio si ha diritto a ricevere i numeri già pubblicati.

Questo Bollettino non ha carattere ufficiale e pertanto non importa alcuna responsabilità del Governo.

Redattore resp. TERENZIO MARFORI

REDAZIONE E AMMINISTRAZIONE presso il Ministero per la Costituente ROMA - Via Panisperna, 89

Autorizzazione della R. Prefettura di Roma n. 5778/B-3-1237

Concessionaria esclusiva per la distribuzione: S. A. Diss. Via Aurora, 31 Roma

U.E.S.I.E.A. - VIA IV NOVEMBRE, 149 - ROMA

Guide alla Costituente

1

CHE COSA È LA COSTITUZIONE

A CURA DEL MINISTERO PER LA COSTITUENTE

1946

ASSR Archivio storico del Senato della Repubblica

147

Questo opuscolo è stato curato
dal prof. Arturo Carlo JEMOLO
ordinario nell'Università di Roma

AVVERTENZA - Questo opuscolo rappresenta soltanto uno schema, cioè una guida *formale* all'esame ed al dibattito del problema che ne è oggetto. Non costituisce, nè vuole costituire, nulla di diverso da una indicazione di tema e da una facilitazione alla comprensione ed all'indagine. L'uso ne è completamente libero.

Supplemento al «Bollettino di informazione e documentazione del Ministero per la Costituente»

Stabilimento Tipografico U.E.S.I.S.A. - Via IV Novembre, 149 - Roma

Che cosa è la costituzione

Per costituzione s'intende l'insieme delle leggi fondamentali dello Stato, leggi che stabiliscono quali sono i diritti e i doveri dei cittadini, quali i poteri dello Stato, quale la sua forma.

L'importanza della costituzione

Nelle antiche leggende di quasi tutti i popoli si narra come e per opera di chi nacquero le prime leggi. Ciò significa che la coscienza popolare vide una grande conquista e l'inizio di un nuovo ritmo di vita nel momento in cui l'arbitrio parve bandito, per l'introduzione di una legge, scritta o non scritta, che stabiliva alcune norme e alcune garanzie necessarie per la convivenza dei cittadini. Tanto parve grande il bene conquistato, che ci si preoccupò di assicurare l'invariabilità delle leggi fondamentali; o facendole apparire dettate od ispirate dagli dei, o garantendone l'osservanza con rigorosi giuramenti, o per lo meno stabilendo che delle modifiche si potessero portare soltanto con un procedimento assai complicato.

La costituzione di ogni popolo, antico e moderno, riflette quelle che sono le preoccupazioni più gravi, quelli che appaiono i problemi fondamentali per il popolo medesimo. Nelle costituzioni antiche ha per esempio importanza predominante quello che noi oggi chiamiamo diritto privato, cioè il complesso di leggi riguardanti principalmente i problemi familiari e patrimoniali. Nelle costituzioni moderne acquista invece sempre maggiore importanza il diritto pubblico, cioè l'insieme delle norme costituzionali che riguardano la forma dello Stato, la distribuzione dei pubblici poteri, le libertà e i doveri dei cittadini, la potestà tributaria.

Costituzioni americane e francesi

Le costituzioni che più direttamente ci possono interessare per la loro maggiore attinenza ai problemi della nostra epoca sono quelle degli Stati del Nord America, che danno poi vita alla grande repubblica degli Stati Uniti, nonchè la costituzione di questa (1787) con i successivi emendamenti; e, forse ancora più immediatamente, le varie costituzioni elaborate dalla rivoluzione francese iniziatasi nel 1789.

Principî comuni a tutte queste sono:

1) che il potere derivi dalla collettività dei cittadini e che il governo debba essere emanazione della volontà popolare;

2) che le leggi debbano venire elaborate ed approvate dai rappresentanti del popolo;

3) che il capo dello Stato debba ubbidire alle leggi come tutti gli altri cittadini;

4) che vi sia una divisione dei poteri, e che cioè ad alcuni rappresentanti del popolo sia affidato il compito di elaborare le leggi (potere legislativo); ad altri organi il compito di occuparsi dei fini concreti e quotidiani dello Stato, come la riscossione delle imposte, le opere pubbliche, l'istruzione, la sicurezza pubblica, l'addestramento delle forze armate e i rapporti con gli Stati esteri (potere esecutivo); ad altri ancora il compito di render giustizia, quando sia sorta una controversia fra due cittadini o quando un cittadino abbia in qualsiasi modo contravvenuto alla legge (potere giudiziario).

Scopo comune e principale sia delle costituzioni americane che della costituzione francese è quello di stabilire esattamente i doveri e i diritti dei cittadini per tutelarli da ogni possibile dispotismo.

In Europa, dopo la Restaurazione (1814-15), quando, caduto l'Impero napoleonico, i sovrani spodestati tornarono al loro trono, alcuni di essi vollero "concedere" delle costituzioni: ma queste, pur attribuendo ai cittadini libertà e diritti sufficientemente ampi, non riconobbero mai alla volontà popolare il diritto di scegliere la forma di governo che essa stessa ritenesse più conveniente. Si trattava sempre dell'atto di condiscendenza di un principe convinto di regnare per diritto divino.

In Italia

Anche in Italia molti dei principi, nel 1848, furono costretti a concedere delle costituzioni. Ma si trattava, anche in questi casi, di costituzioni concesse dai principi e che il popolo non era stato chiamato ad approvare. Ed infatti gli elementi più intellettuali e più avanzati del liberalismo le accolsero con qualche riserva; e nel 1848-49 molto si parla di Costituenti: cioè di assemblee che debbano elaborare nuove costituzioni nate dalla volontà del popolo. Alcune di queste Costituenti restano allo stato di aspirazione e di progetto: altre si realizzano, sia pure per breve tempo, come, ad esempio, la Costituente romana che proclama la repubblica (1849).

Fra le varie costituzioni del 1848-1849 l'unica che non fu travolta dalle catastrofi militari e che sopravvisse fino a divenire la carta costituzionale del regno d'Italia è lo Statuto di Carlo Alberto.

Lo Statuto stabilisce: che la forma dello Stato sia la monarchia ereditaria in linea maschile; che i ministri siano responsabili; che si creino due Camere con funzione legislativa (il Senato, i cui membri sono nominati dal re, e la Camera dei deputati, i cui membri sono eletti dai cittadini stessi; le due Camere nel loro insieme prendono il nome di Parlamento). Lo Statuto inoltre proclama la religione cattolica unica religione dello Stato, accordando semplice tolleranza a tutti gli altri culti, e sanziona alcune fondamentali libertà civiche.

Molti problemi che lo Statuto a causa della sua affrettata elaborazione non aveva affrontato o che erano stati lasciati volutamente indecisi vennero in seguito risolti conformemente all'ideologia liberale. Subito, infatti, non apparve concepibile un governo che non godesse la fiducia del Parlamento; la nomina dei ministri da parte del re divenne in seguito semplice approvazione delle liste di collaboratori presentate dalla persona

incaricata di formare il gabinetto; l'importanza della Camera dei deputati superò sempre più quella del Senato. Bisogna inoltre ricordare che, sebbene lo Statuto fosse definito come *"legge fondamentale perpetua ed irrevocabile della monarchia"*, esso, in verità, col volgere degli anni subì alcune modifiche, ma quasi tutte queste modifiche furono conformi all'ideologia liberale, secondo la quale era possibile fare dei passi avanti ma non dei passi indietro, era cioè possibile aumentare le libertà dei cittadini, diminuire le prerogative dei re, accrescere le attribuzioni del potere legislativo — il solo potere in grado di fissare le sue competenze, — che non solo sindacava l'Amministrazione ma la dirigeva attraverso i ministri scelti nel suo seno ed inviando suoi rappresentanti nei più importanti collegi amministrativi, ed era invece preclusa ogni evoluzione ai danni della rappresentanza popolare e delle libertà civiche.

Il fascismo

Ma questa evoluzione in senso liberale venne bruscamente stroncata dal fascismo che apportò modifiche radicali allo Statuto.

A prescindere dalla modifica attuata con la legge 19 novembre 1923 n. 2444 che abbassò da trenta a venticinque anni l'età necessaria per essere eletto deputato (riforma che rispondeva a quel desiderio d'introdurre i giovani nei posti direttivi della vita politica, e che era ed è proprio a partiti diversi), è a ricordare che: con la legge sul primo ministro i ministri non furono più responsabili soltanto di fronte al re, ma anche di fronte al primo ministro; si derogò all'articolo 36 ed all'articolo 55, sulle funzioni giudiziarie del Senato e sulla procedura per l'approvazione delle leggi, si creò un tribunale speciale per la difesa dello Stato, contrariamente all'articolo 71 dello Statuto secondo cui «*nessuno può essere distolto dai suoi giudici naturali. Non potranno perciò essere creati tribunali o commissioni straordinarie*».

Colla legge di pubblica sicurezza che ammetteva potessero venir considerate pubbliche anche le riunioni tenute in case private, si colpì la libertà di adunanza, garantita dall'articolo 32 dello Statuto. La libertà di stampa venne poi meno del tutto, per ogni genere di pubblicazioni. Si giunse alla guerra di Etiopia senza che il re usasse la sua prerogativa dell'articolo 5 di dichiarare la guerra! e così via.

Tuttavia il fascismo mantenne un'ombra di rispetto formale allo Statuto, nel senso che, pure abrogandone delle norme, lo fece con nuove disposizioni difformi dalle precedenti, ma senza ricorrere all'abrogazione esplicita di alcun articolo dello Statuto.

Verso una nuova costituzione

Poichè nei novantotto anni che sono ormai trascorsi dall'emanazione dello Statuto è sorto tutto un nuovo mondo, politico, sociale, economico, e particolarmente negli anni 1919-20 sono state formate costituzioni assai più perfette e più rispondenti ai problemi della nostra epoca, ben si comprende come, in Italia, nessuna voce autorevole si sia levata a sostenere che una nuova costituzione sia superflua, e come l'idea di una nuova costituzione sia stata in sè accettata quasi senza contrasti.

Questa nuova costituzione sarà elaborata da una assemblea (Costituente), eletta appositamente dal popolo italiano, e potranno concorrere all'elezione tutti gli italiani uomini e donne che abbiano raggiunto la maggiore età.

Infatti il decreto legislativo 25 novembre 1944 n. 151 stabilisce che: « *dopo la liberazione del territorio nazionale le forme istituzionali saranno scelte dal popolo italiano che a tal fine eleggerà, a suffragio universale, diretto e segreto, un'assemblea costituente per deliberare la nuova costituzione dello Stato* ».

Un'apposita legge, il decreto legislativo 10 marzo 1946 n. 74, stabilisce in concreto come si sia iscritti alle liste elettorali, come si voti, quali siano i collegi elettorali e quanti i membri dell'assemblea. L'articolo primo di questa legge stabilisce che « *l'assemblea costituente è eletta a suffragio universale con voto diretto, libero e segreto, attribuito a liste di candidati concorrenti. La rappresentanza è proporzionale. L'esercizio del voto è un obbligo al quale nessun cittadino può sottrarsi senza venir meno ad un suo preciso dovere verso il Paese in un momento decisivo della vita nazionale* ».

I deputati dell'assemblea costituente sono 573. I collegi trentadue.

Ma quale dovrà essere il contenuto di questa nuova costituzione? Intendiamo accennare qui alle principali questioni di cui essa dovrà, a nostro avviso, occuparsi, tenendo presenti le nuove costituzioni che sono in corso di elaborazione in altri paesi di Europa.

Le soluzioni concrete dei vari problemi saranno naturalmente diverse a seconda dei partiti e delle tendenze politiche.

Costituzione rigida od elastica?

La costituzione che verrà elaborata da questa apposita assemblea come potrà in seguito venir modificata se le circostanze lo richiederanno? A questa domanda si potrebbe rispondere in due modi diversi:

1) le modifiche o le amplificazioni della nuova costituzione verranno fatte dalla Camera, o dalla doppia Camera che la costituzione stessa fisserà, con le identiche modalità necessarie per l'approvazione di ogni nuova legge;

2) le modifiche della nuova costituzione potranno venir fatte soltanto con formalità diverse e maggiori di quelle necessarie per l'approvazione di una legge.

In generale si è più favorevoli alla seconda risposta, poichè sembra che l'importanza della costituzione venga diminuita ammettendo la possibilità di poterla modificare assai facilmente.

Ma quali sono le formalità possibili per l'approvazione di una modifica alla costituzione? Se ne possono pensare diverse: ad esempio il "referendum" popolare, cioè la consultazione diretta di tutti i cittadini, oppure la necessità di una nuova elezione della Camera; elezione fatta colla consapevolezza che la nuova Camera dovrà decidere su una determinata modifica.

Sono anche possibili soluzioni intermedie; come ad esempio stabilire che una modifica della costituzione debba essere approvata da una determinata maggioranza della Camera (ad esempio due terzi dei membri), o che l'approvazione di questa stessa maggioranza sia necessaria per sottoporre la modifica proposta ad un referendum popolare.

In alcune costituzioni le norme contenute sono divise in varie categorie di diversa importanza e le formalità necessarie per portar modifiche alla costituzione variano per ogni categoria.

Ad esempio la norma costituzionale che decide quale debba essere la forma dello Stato generalmente non può essere rimessa in discussione se non con estrema difficoltà.

Quando si adotti una costituzione rigida, che non possa venir modificata senza particolari formalità, occorre pure considerare illegittime tutte le leggi, approvate senza tali formalità, che siano contrarie alla costituzione. Chi deciderà però se una legge sia o no contraria alla costituzione? A questo proposito è possibile adottare più di un sistema. Si può rispondere ad esempio che qualsiasi giudice, a partire dal giudice conciliatore, può decidere su tal punto; e si può invece ritenere necessaria l'istituzione di una apposita Corte costituzionale (con giudici scelti fuori della magistratura e nominati dalle assemblee legislative o, in una repubblica, dallo stesso organo che nomina il presidente), cui sia riservato questo giudizio. Si può anche stabilire che il giudizio spetti ad ogni magistrato, ma qualora la questione giunga in Cassazione, la Cassazione debba avere una composizione speciale, con inclusione di membri scelti fuori dalla magistratura; o si può ancora stabilire che il governo possa, senza giudizi preliminari, portare senz'altro la questione alla Cassazione o alla Corte costituzionale. Ed in effetti può essere assai opportuno che tale questione, che può avere gravi ripercussioni economiche e da cui può dipendere se un dato comportamento sia o no da considerarsi delittuoso, venga discussa con la massima celerità. Dal punto di vista del contenuto del sindacato da esercitarsi dall'organo giurisdizionale, si può pensare ad un sindacato strettamente giuridico (la legge viola o meno un articolo della costituzione, disponendo in difformità da come esso dispone?), o ad un sindacato politico (la legge va contro lo spirito della costituzione, ad esempio contro la protezione delle classi meno abbienti che essa abbia promesso?). La scelta dei giudici costituzionali è strettamente connessa all'ampiezza del sindacato. Solo ad un giudice politico, non ad un magistrato di carriera, si può affidare il sindacato sulla rispondenza allo spirito della costituzione.

Monarchia o Repubblica?

Una costituzione deve necessariamente delineare lo schema dello Stato e dei suoi organi fondamentali. Per decidere se l'Italia debba restare monarchia o divenire repubblica, viene interpellato il popolo italiano, attraverso il referendum. Ma sia la risposta in un senso o nell'altro, occorrerà dare norme riguardanti il Capo dello Stato. Nel caso della monarchia bisognerà stabilire se anche una principessa possa salire al trono; a quale età il re sia maggiorenne; come si debba provvedere durante la sua minorità; che cosa debba avvenire nel caso dell'estinzione della dinastia regnante.

Nell'ipotesi della repubblica, bisognerà invece stabilire come si provvede alla nomina del presidente. Ci troviamo qui di fronte a due principali sistemi: quello nord-americano, secondo il quale il presidente è nominato dal popolo, e quello che fu proprio della terza repubblica francese, secondo il quale invece il presidente viene nominato dal Senato e dalla Camera riuniti. Indubbiamente il

presidente di nomina popolare ha maggior prestigio ed ascendente: basta ricordare Wilson e Roosevelt; ma, in Stati ove sussista quel pericolo di dittature che oggi è fuori di ogni possibilità per gli Stati Uniti d'America, il presidente di nomina popolare può facilmente approfittare del suo prestigio per schiacciare il Parlamento: mentre un tale pericolo è minore (non certo escluso) se egli stesso sia stato eletto da quest'organo. Sono anche possibili sistemi intermedi, ad esempio la nomina del presidente da parte di un collegio di duemila persone, costituito, oltre che dai membri dell'unica camera legislativa o delle due camere, anche dai sindaci dei maggiori comuni, dai rappresentanti delle provincie e da quelli dei grandi sindacati.

Se si stabilisca la forma monarchica o quella repubblicana, occorrerà cercar poi di fissare con la precisione che la materia consente i poteri del Capo dello Stato. Avrà egli il diritto di non sanzionare le leggi approvate dall'assemblea legislativa? Avrà egli almeno il potere di chiedere un nuovo voto di questa assemblea su una legge che gli sembri contraria all'interesse nazionale? Avrà tale potere almeno se la legge sarà stata approvata a tenue maggioranza? Potrà congedare il Gabinetto che goda la fiducia del Parlamento? Potrà sciogliere l'assemblea legislativa ed indire delle nuove elezioni? Un tale diritto, se riconosciuto, dovrà venir sottoposto a qualche limite (per esempio, che non possa venire esercitato che una volta ogni due anni)? Avrà ancora il comando delle forze armate? Potrà riconoscersi al Parlamento, sia pure con particolari garanzie, un diritto di censura al Capo dello Stato, un diritto di appello al Paese, una possibilità di sospendere il Capo dello Stato dalle sue funzioni, in attesa che nuovi comizi elettorali giudichino del contrasto fra Capo dello Stato e Parlamento? Ecco altrettanti punti che la costituente dovrà risolvere.

Una o due Camere?

Alcuni, basandosi sulla esperienza di tutti gli Stati con due Camere, ritengono che la seconda Camera sia superflua. Infatti, qualsiasi fosse l'orientamento della Costituzione, una delle due Camere, ad un certo momento, si è trovata sempre ad avere autorità minore e a non poter resistere ai voleri dell'altra. Altri sostengono che, anche se questo si è in definitiva verificato, la resistenza della meno autorevole delle due Camere non è stata del tutto vana, perchè ha ottenuto che il progetto di legge contrastato venisse meglio studiato e, spesso, che vi fossero portate modifiche non insignificanti, dimostrando con ciò l'utilità di un doppio esame. Inoltre si osserva che questa inferiorità di fatto di una Camera rispetto all'altra è apparsa più accentuata allorchè si tratti di una Camera o ereditaria (come quella dei lords inglesi) o di nomina regia (come il nostro Senato). Serbarono invece comparativamente maggiore importanza le seconde Camere emananti da collegi elettorali, come il Senato francese. Vi è perciò chi ritiene che qualora la seconda Camera sia eletta in modo appropriato, possa avere la medesima autorità della sua consorella. Si potrebbe, ad esempio, avere una Camera eletta dai cittadini sulla base dei partiti, con lista nazionale o regionale, ed una Camera nominata invece o dai consigli provinciali o dai sindacati dei datori di lavoro, dei lavoratori e dei professionisti.

Qualora la Costituente scelga il sistema delle due Camere dovrà pure indicare se esse abbiano uguali poteri o se l'una abbia poteri maggiori, e stabilire con quali modalità l'una debba cedere all'altra qualora sorga un contrasto (se dopo un secondo voto conforme; se dopo un voto che abbia riportato una determinata maggioranza; se dopo un appello al Paese).

Nessuno pone più in dubbio che la Camera debba avere il diritto di iniziativa (diritto cioè di proporre essa stessa una legge), ed il diritto di interpellanza (diritto cioè di chiedere chiarimenti al governo su qualsiasi lato dell'azione governativa). Ma forse, nell'interesse dello Stato, sarebbe opportuno porre dei limiti a quelle iniziative che importino nuove spese; impedire ad esempio che la Camera prenda l'iniziativa di aumentare gli organici degli impiegati statali.

La costituzione dovrà pure stabilire se la Camera abbia unicamente il compito di approvare le nuove leggi o debba invece, attraverso suoi delegati, prender parte all'amministrazione statale.

Sia nel caso della Camera unica che nel caso delle due Camere sarà sempre opportuno, data la vastità del lavoro legislativo, farne compiere la maggior parte da commissioni elette nel seno della Camera o delle Camere stesse, riserbando la discussione e l'approvazione da parte di tutti i membri soltanto ad un limitato numero di leggi particolarmente importanti che la costituzione dovrebbe elencare.

Il Governo

La costituzione dovrà dare norme circa il governo.

Anzitutto, quella già ricordata a proposito del Capo dello Stato e delle Camere, relativa alla possibilità di interferenza nella nomina e nel congedo dei ministri; poi, norme sulla composizione del Gabinetto e sui poteri del presidente del Consiglio.

Si dovranno quindi dettare regole riguardo al potere d'ordinanza del Governo, cioè al potere del Governo di emanare delle norme, dei precetti, che non siano vere e proprie leggi.

Si dovrà ridiscutere la quasi secolare questione dei decreti-legge: può cioè il Governo, in caso d'urgenza, emanare esso stesso delle norme legislative, e sottoporle soltanto in seguito all'approvazione della Camera? Non è preferibile che vi sia una ristretta commissione, eletta in seno alla Camera e rispecchiante la composizione di questa, la quale, a richiesta del Governo e in caso d'urgenza, formi la norma che dovrà poi essere ratificata dall'assemblea?

Altro ancora la costituzione dovrà stabilire riguardo ai ministri. Potrebbe essa stessa fissare il numero dei ministri, per impedire quel continuo incremento di tale numero che pare sia fatale, seppure l'opinione pubblica lo giudichi sfavorevolmente; potrebbe quanto meno stabilire che solo con legge, non con atti del Capo dello Stato, possano istituirsi nuovi ministeri.

La costituzione dovrà anche contenere delle norme riguardo alla responsabilità dei ministri. Potranno questi, come stabiliva lo Statuto, essere posti in stato di accusa della Camera per reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni? Ed in questo caso da chi saranno giudicati? Da un apposito organo costituzionale (nello Statuto era il Senato) o dai comuni organi di giustizia? Secondo le vecchie

costituzioni, anche un atto che in sè rappresentasse un reato, poteva venir discriminato qualora la Camera lo ritenesse compiuto nell'interesse del Paese. Non sappiamo se le recenti esperienze dei regimi totalitari non facciano apparire pericoloso il principio e se lo si voglia conservare.

Inoltre, per evitare le continue campagne di denigrazione e di calunnia, nonchè la continua atmosfera di sospetto che grava su tutta la nostra vita politica d'oggi, si potrebbe anche pensare alla creazione di organi con il particolare scopo di controllare la situazione economica dei componenti del Governo, e forse anche dei membri del Parlamento e degli alti funzionari dello Stato.

La burocrazia

Gli organi dello Stato sono divenuti tanti e tanto complessi, i funzionarii rappresentano qualcosa di così importante nella vita dello Stato moderno, e l'onere della burocrazia è così grave per il Paese, che necessariamente la nuova Costituzione dovrà occuparsi di tale problema. Essa dovrà forse stabilire qualche norma per evitare un ulteriore accrescimento della burocrazia, e per regolare il reclutamento dei funzionarii, ed i rapporti fra questi ultimi e lo Stato. Dovrà inoltre, o non dovrà porre dei limiti alla libertà di alcune categorie di funzionarii di partecipare alla lotta politica?

Sarà probabilmente concessa a tutti i funzionarii la libertà di iscriversi ad organizzazioni che abbiano lo scopo di tutelare i loro interessi economici. Ma qualora sorga un contrasto fra l'Amministrazione e gli impiegati ci sarà un organo, estraneo all'una ed agli altri, chiamato a risolverlo, con obbligo per l'Amministrazione e per gli impiegati di accettare la sua decisione? O potranno invece gl'impiegati adottare tutti gli strumenti di lotta propri agli altri lavoratori, compreso lo sciopero? O si dovranno porre dei limiti a tale libertà, perchè i servizi pubblici non debbano soffrirne?

I prefetti

Usciamo da un periodo di vita italiano in cui i prefetti avevano, nelle provincie, poteri estesissimi, quali non avevano mai avuto i loro predecessori negli ultimi due secoli di storia. Nel periodo fascista erano assai pochi gli abusi che un prefetto non poteva commettere. Bisogna esser grati ai singoli prefetti ed in particolare alla moderazione dei funzionari di carriera, se tali abusi non sono stati assai più numerosi.

La nuova costituzione dovrà prendere dei provvedimenti per evitare il ripetersi di un tale stato di cose.

Un primo provvedimento dovrebbe consistere nella soppressione della cosidetta *"garanzia amministrativa"*, per cui un notevole numero di funzionari dello Stato non può essere giudicato per i reati commessi nell'esercizio delle sue funzioni senza l'autorizzazione del Governo.

Senonchè, quando si passi a stabilire in concreto i limiti dei poteri dei prefetti, oltre cui i loro atti siano da ritenersi illegali, ci saranno serie divergenze, secondo le concezioni politiche ed economiche. Dovrà così ammettersi un potere dei prefetti di continuare ad impedire l'esportazione dei prodotti dalle loro provincie, ad imporre calmieri, ad ingerirsi nella vita delle aziende industriali?

Bisognerà anche considerare il problema dei funzionari che rappresentano il potere centrale delle varie provincie. Dovranno essi essere funzionari di carriera o uomini politici? Saranno nominati dal Governo o eletti dalle popolazioni?

Magistratura

La costituzione avrà certo anche alcuni articoli dedicati alla funzione giudiziaria.

Riaffermerà, probabilmente, il principio dell'indipendenza della magistratura; il principio cioè che il magistrato nell'esercizio delle sue funzioni non possa subire alcuna pressione da parte del Governo.

Ma sarà forse bene, per garantire maggiormente quest'indipendenza, evitare anche che il giudice dipenda troppo dai suoi superiori e in definitiva dal Ministro per tutto ciò che riguarda la sua carriera e la sua residenza. Si potrebbe anche considerare l'eventualità di ricorrere, per la scelta dei magistrati di un certo grado, alle elezioni popolari, come già avviene nei paesi anglo-sassoni; e sarebbe anche possibile, entro certi limiti, far dipendere la carriera dei magistrati dalle elezioni dei colleghi, con una moderata partecipazione delle assemblee degli avvocati, affidando così questa scelta a chi è meglio in grado di distinguere il giudice valoroso dal giudice inetto.

Ma, sempre per garantire l'indipendenza del magistrato, sarà soprattutto utile stabilire che egli non possa mai lasciare il suo ufficio di giudice per andare a sedere ad un tavolo di Ministero, nè mai divenire capo di gabinetto, nè segretario particolare di un ministro.

Vi sono poi da sistemare tutte le giurisdizioni speciali, che sono moltissime, da quelle tributarie, a quelle in materia di economia. Il problema dei giudici specializzati, che sono necessari per giudicare di certe materie, può risolversi inquadrando esperti e tecnici nel potere giudiziario in tribunali con competenza speciale, ma sempre a giurisdizione ordinaria.

I partiti politici

Da più parti si parla attualmente di uno statuto dei partiti politici. In alcune costituzioni straniere, i partiti politici sono riconosciuti come organismi ai quali sono attribuiti determinati poteri, per es. in materia di iniziativa, di controllo elettorale, di controllo di costituzionalità. In Francia si parla ora di un controllo pubblico dei fondi dei partiti; negli Stati Uniti i partiti hanno dei veri e propri poteri pubblici; alle elezioni tutti i gruppi politici possono presentarsi, ma solo quelli che hanno raggiunto certe percentuali di voti sono poi considerati partiti.

In Italia, data l'esperienza passata, che ci ha portato a pericolose disfunzioni, da più parti si propone di istituire qualche cosa per regolarizzare il gioco dei partiti, sì che i cittadini possano avere piena garanzia per la serietà degli organismi ai quali vanno a dare il voto. Dovrà la Costituzione occuparsi di questa materia?

Le libertà dei cittadini

Uno dei compiti essenziali della costituzione sarà quello di stabilire le libertà dei cittadini e garantire i loro diritti.

Il cittadino deve poter rivolgersi al giudice ogni volta che lo

ritenga necessario, sapendo fin dal principio qual è il giudice che deve adire e senza possibilità di vederselo mutato strada facendo. Converrebbe che la costituzione desse ai cittadini la possibilità di ricorrere al giudice anche contro quei provvedimenti dell'autorità amministrativa dello Stato contro cui, fino ad ora, non erano ammessi ricorsi; e permettesse al giudice di esaminare tali provvedimenti e, qualora essi facciano torto ad uno o a più cittadini, di ordinare le stesse riparazioni che ordinerebbe se il torto fosse opera di un cittadino privato.

Ma è soprattutto in materia penale che le libertà e i diritti dei cittadini corrono più gravi pericoli. Guardando all'esperienza del nostro tempo, il maggiore di questi pericoli pare quello delle lunghissime istruttorie che lasciano in carcere l'accusato, forse innocente, per mesi e mesi prima di sottoporlo al giudizio.

La costituzione dovrà dunque fissare un limite di tempo, passato il quale il cittadino, qualora non sia sopravvenuto il giudizio, debba esser rimesso in libertà. Avverrà forse qualche volta lo scandalo di un pericoloso delinquente lasciato libero, ma questo scandalo servirà a mettere in luce o l'errore commesso dal Ministero nel lasciare quella sede giudiziaria sprovvista di magistrati e di cancellieri, o la colpa del magistrato che non ha avuto lo zelo necessario.

Un altro diritto dei cittadini è quello già stabilito dallo Statuto di non essere sottratti ai loro giudici naturali. Basta con ogni sorta di tribunali speciali.

Ma molti altri diritti e molte altre libertà, soprattutto per quel che riguarda i rapporti tra il cittadino e l'amministrazione dello Stato, dovranno trovare nella costituzione le necessarie garanzie. Occorrerà fissare un certo numero di attività per cui non occorrano permessi o autorizzazioni statali o comunali; ed occorrerà pure fissare esattamente quali siano le indagini e quali le ricerche che l'Amministrazione, sia pure per fini fiscali, può compiere nella vita privata del cittadino; e, pur consentendo alcune di queste indagini, stabilire che esse si svolgano nel modo meno dannoso per il cittadino stesso (perchè questi spesso non deplora tanto l'indagine in sè, nè il sacrificio economico che gl'impone l'attività fiscale dello Stato, quanto il tempo che gli si è fatto perdere con le numerose convocazioni e le lunghe anticamere).

Occorrerà infine evitare ogni possibile abuso nell'amministrazione dello Stato. Tutti i cittadini devono essere realmente uguali quando si presentino come aspiranti ad un pubblico impiego o ad un pubblico appalto. La libertà di scelta dell'Amministrazione deve esser ridotta ad un minimo e controllata da organi collegiali.

La protezione degli umili

E vi sono nuove garanzie che le vecchie costituzioni non contenevano e su cui non pare che una nuova costituzione possa tacere.

La protezione del lavoro, la necessità di togliere ogni possibile asprezza alle lotte tra capitale e lavoro, la libertà di sciopero (estesa anche allo sciopero dei pubblici servizi?) e quella di serrata; le forme di previdenza sociale, la distribuzione dei relativi oneri, la partecipazione dei lavoratori al governo dei relativi istituti od almeno al controllo su di essi; la garanzia che il povero ed il malato non

saranno abbandonati; il diritto all'istruzione, che deve spingersi anche all'istruzione media e superiore, per il ragazzo povero, ma di valore, ma di buona volontà: sono tutti punti su cui la costituzione dovrà dire qualche cosa nel modo più concreto possibile, stabilendo magari dei veri e propri diritti tutelabili davanti al giudice. Se poi la Costituzione non muterà le basi della nostra struttura economica, bisognerà pure occuparsi delle coalizioni industriali e dei sindacati di società, e delle altre forme di organizzazione economica, riconoscendo che si tratta di poteri di fatto che lo Stato non può ignorare.

Già le vecchie costituzioni garantivano la libertà di stampa. Oggi il problema è divenuto meno semplice, proprio in relazione al grande potere acquistato dalla stampa e ai mezzi economici che la finanziano: oggi il problema consiste specialmente nel far conoscere al pubblico chi siano i finanziatori dei vari giornali, e quali forze si nascondano realmente sotto le loro facciate. Problema che è facile porre e difficile risolvere.

La tutela della libertà individuale, la libertà di associazione, quella di stampa, quella di diffondere le proprie idee, costituiscono le libertà fondamentali, quelle a cui mancanze contrassegna la tirannide.

La protezione delle minoranze

Sappiamo poi che queste libertà possono essere conculcate non solo da un tiranno impadronitosi del potere con un colpo di mano, ma anche da un individuo che sia giunto al potere mediante regolari elezioni, e, eventualmente, anche da una maggioranza politica, qualora la popolazione avesse, disgraziatamente, perso il senso della libertà. In questa ultima eventualità sarebbe assai difficile difendere la minoranza da questa maggioranza, e tutelare dei diritti e delle libertà non più sentiti nè desiderati dalla maggior parte della popolazione.

La costituzione potrà soltanto stabilire con chiarezza il contenuto di questi diritti e permettere ai cittadini di rivolgersi al giudice ogni volta che tali diritti siano lesi. Bisognerà inoltre fissare che le parti della costituzione più difficilmente modificabili, siano proprio quelle che stabiliscono i diritti e le libertà dei cittadini

I problemi economici

Sempre riguardo a questi diritti, spinose questioni si presentano sul terreno economico.

La costituzione dovrà certamente dare alcune norme sulla proprietà. Essa potrebbe, ad esempio, negare la proprietà, affermando che tutti i beni appartengono allo Stato e che i cittadini possono usufruirne, ma non possederli: potrebbe riconoscere la proprietà solo parzialmente, riservando cioè allo Stato il possesso dei mezzi di produzione; potrebbe riconoscerla interamente, anche per ciò che riguarda i mezzi di produzione, purchè essa sia goduta e sfruttata nell'interesse della comunità; e potrebbe infine lasciare al proprietario la piena libertà di usare e di abusare dei suoi beni.

Comunque, bisogna tenere bene presente che la soluzione che la Costituente potrà scegliere condizionerà la stessa struttura fondamentale dello Stato.

Tuttavia, anche se la costituzione non darà una soluzione

radicale ai problemi economici, molti di questi, prima o poi, dovranno essere affrontati. Fra questi vi sarà il problema se nazionalizzare i maggiori istituti di credito, se far sì, cioè, che essi appartengano allo Stato, come già avviene in Paesi a noi molto prossimi, e non a degli azionisti privati.

Vi sarà poi il problema di quelle industrie italiane che, non potendo reggere alla concorrenza delle industrie straniere, sono state, fino ad ora, protette dallo Stato mediante le alte tariffe imposte sulle merci provenienti dall'estero. Queste industrie dovranno o non dovranno sopravvivere? E, se sopravviveranno, i loro profitti dovranno andare interamente allo Stato, e cioè alla collettività, oppure restare agli azionisti privati?

Si potrebbe per tutte le industrie indifferentemente stabilire che i profitti azionari quando superino il tasso dell'interesse legale (5% del capitale investito) debbano andar ripartiti con le maestranze operaie, secondo aliquote in una progressione a favore dei lavoratori?

E' possibile che la costituzione voglia essere molto cauta nel settore economico pensando che, se essa è destinata a restare a lungo in vigore, le sue norme di natura economica sarebbero rapidamente superate. Ma può darsi che la Costituente ritenga di dover regolare qualche problema. Ad esempio: vi sarà, per il privato, la libertà di commerciare con l'estero? oppure tale commercio sarà un monopolio statale? All'interno, ci sarà libertà per l'industriale e per il commerciare di creare nuove aziende od ampliare quelle esistenti, se pure con ciò s'inasprisca la concorrenza e se la sua iniziativa rischi di sboccare in un fallimento? o ci si muoverà sui piani di una economia pianificata? o su quello, che si dice il peggiore, della iniziativa privata... libera ma controllata, ma diretta?

Riguardo al problema delle imposte, la coscienza collettiva è certamente per l'imposta progressiva; cioè per un'imposta che non sia direttamente proporzionale al reddito, ma che imponga il tributo di una percentuale tanto maggiore quanto maggiore è il reddito stesso (es. reddito 50 imposta 5, reddito 100 imposta 15).

Occorreranno tuttavia delle norme fissate dalla costituzione.

Altre norme, forse, la costituzione dovrà poi fissare perchè le leggi colpiscano egualmente tutti i tipi di proprietà; oggi tutti sappiamo che avviene l'opposto: che quelli che investirono la medesima somma dieci anni fa in investimenti diversi si ritrovano in condizioni assai differenti non per il fatto di essere stati abili nella scelta dell'investimento, ma per il fatto che lo Stato ha lasciato liberi certi redditi e ne ha bloccati certi altri.

Questo ci porta a quella che è stata una delle grandi piaghe del nostro tempo: la svalutazione. Certamente nessuna costituzione potrà mai con una sua norma impedire il ripetersi del crollo della moneta. Tutt'al più la costituzione potrebbe stabilire che solo per legge e non per decreto si possa mettere in circolazione una quantità di moneta non corrispondente alla riserva aurea della nazione, o che, quando lo spareggio del bilancio raggiunga una certa percentuale, il Governo debba proporre un piano di risanamento economico sulla base della riduzione delle spese e di nuove im-

poste, la Camera debba sciogliersi e si debba procedere a nuove elezioni sulla base di questo programma.

Una costituzione, come già si è ricordato, potrebbe anche scegliere la soluzione radicale di fare del commercio con l'estero un monopolio dello Stato.

Le autonomie locali

La nuova costituzione dovrà necessariamente affrontare il problema delle autonomie locali, problema di cui tanto si è discusso in questi ultimi mesi.

Quasi tutti sono d'accordo in una certa avversione per il centralismo, per l'idea, cioè di dover far capo ai Ministeri romani per tante e tante cose; ma pochi sanno in concreto quali soluzioni si possano auspicare.

La soluzione più radicale è quella di un'Italia federale, di un'Italia, cioè, dove le singole regioni o gruppi di regioni formino degli Stati (cantoni) a sè, provvedendo esse stesse a tutte le loro necessità interne e lasciando allo Stato unitario soltanto alcune funzioni essenziali, come i rapporti con l'estero, la difesa militare, la formazione dei codici e l'amministrazione della giustizia; funzioni a cui esso potrebbe provvedere grazie ai proventi doganali o, qualora questi non bastassero (o certi cantoni restassero fuori della linea doganale), con somme stanziate dai singoli cantoni. Questa soluzione però, rischierebbe, non si può nasconderselo, di far sì che le regioni più ricche d'Italia divenissero sempre più ricche e le più povere sempre più povere.

Molti invece desiderano semplicemente dei provvedimenti per cui gran parte delle attuali funzioni dello Stato passino ad organi locali come le attuali provincie e gli attuali comuni, o ad un nuovo organo più vasto: la regione. Cosicchè solo per pochissime questioni sia necessario rivolgersi ai ministeri e vengano naturalmente assai ridotti i numerosi controlli che lo Stato oggi esercita sopra gli enti locali. Stabiliti tali punti, bisognerebbe naturalmente assegnare a questi enti locali quasi tutto il ricavato delle imposte, perchè è chiaro, che, essendo essi attualmente quasi tutti dissestati e trovandosi nell'impossibilità di pareggiare il loro bilancio, non potrebbero senza di ciò assumersi nuovi compiti.

Bisogna che l'opinione pubblica chiarisca le sue idee, e così fornisca alla Costituente chiari orientamenti dai quali scaturiscano istituti definiti e non formule buone a coprire qualsiasi soluzione. Bisogna soprattutto che si indirizzi sui compiti che intenderebbe affidare o al nuovo ente regione o alle provincie e ai comuni.

Bisogna che ricordi che non si possono accettare i soli lati vantaggiosi di una soluzione, sperando che non ve ne siano altri che, almeno in parte, li conguaglino. Così non si può invocare l'abolizione dei controlli sui comuni e poi levare grida al cielo se qualche comune si troverà ad un certo momento in dissesto, magari al punto da non poter pagare i suoi impiegati.

La religione

Lo Statuto, come si è già ricordato, nell'articolo 1 dichiara la religione cattolica la sola religione dello Stato, e tale dichiarazione è stata ribadita dagli accordi lateranensi del 1929. La più gran parte delle costituzioni (anche di Stati profondamente cattolici come il Belgio) non parla di religione dello Stato, e si limita

a garantire ai cittadini libertà di opinioni, di culto, di propaganda religiosa.

Le soluzioni possibili sono molteplici. Una soluzione estrema sarebbe quella di includere il Concordato nella costituzione, dicendo che ne fa parte integrante (ciò che sarebbe inconsueto, perchè in genere gli autori di una Costituzione pensano che questa debba avere durata superiore a quella di qualsiasi patto internazionale o con la Chiesa). La soluzione opposta sarebbe quella di non far parola nella Costituzione della materia religiosa, senza intendere con ciò di abrogare il Concordato, ma pensando soltanto che la materia dei rapporti con la Chiesa non abbia importanza così essenziale da giustificare norme della Costituzione in proposito. Si potrebbe ripetere la formula dello Statuto (ma crediamo che nessuno vorrebbe più parlare di *tolleranza* degli altri culti, termine che ha in sè valore di riprovazione: si tollera un male); o, al contrario, si potrebbe affermare che, di fronte allo Stato, tutti i culti hanno uguale posizione e promettere che lo Stato e gli altri enti pubblici non chiederanno mai ai cittadini dichiarazioni relative alla loro religione e che i proventi dello Stato non potranno mai venire impiegati, neppure in piccola parte, per spese relative al culto.

Sono anche possibili soluzioni intermedie, su cui si troverebbero d'accordo anche persone di tendenze diverse. Penso ad esempio a questa formula: «*Lo Stato ispira la sua attività etica ai principi della morale cristiana; quando debba far celebrare cerimonie di suffragio o pubbliche preghiere, le fa celebrare secondo i riti del culto cattolico*», formula atta a stabilire che la nostra civiltà è veramente fondata sui principi del Cristianesimo e che la grande maggioranza degli italiani è cattolica e, se prega, prega nelle forme del rito cattolico. Bisogna però osservare che, per garantire alcune libertà dei cittadini, potrebbe essere necessario derogare a qualche clausola del Concordato. Così, qualora si stabilisse che nessun cittadino possa essere menomato nei suoi diritti politici per ragioni religiose, resterebbe implicitamente derogata quella disposizione del Concordato per cui il prete che ha lasciato l'abito o è stato colpito da censura religiosa, non può coprire impieghi in cui sia a contatto col pubblico, nè esercitare un pubblico insegnamento. Viceversa, se pure la costituzione non parlasse affatto di religione e dichiarasse l'indifferenza dello Stato di fronte a tutti i culti, la garanzia stessa di alcune libertà dei cittadini porterebbe come logica conseguenza la garanzia di alcuni diritti della Chiesa. Ad esempio, concedendo ai cittadini la libertà di associazione e dando alle varie associazioni la possibilità di possedere dei beni, si verrebbe a garantire la vita dei conventi, come pure, concedendo la libertà d'insegnamento, si verrebbe a garantire l'istruzione religiosa e la scuola confessionale.

Direttive e principi generali

Come si è già avuto modo di accennare più di una volta, *sono a temere soprattutto, nella Costituzione le formule vaghe, quelle che possono coprire tutte le soluzioni, e che sono quindi in pratica da considerarsi come*

non scritte. Ben sappiamo, peraltro, che *non è possibile che la costituzione, che non è un codice, che non può avere mille articoli, che, soprattutto, è compilata nella speranza che resti in vita molti anni e valga a regolare situazioni diverse, alcune neppure oggi prevedibili, dia soltanto disposizioni precise. Come tutte le carte costituzionali, dovrà fare molte dichiarazioni programmatiche e di massima;* che non sono radicalmente inutili. Esse invero costituiscono un impegno morale per i partiti, per i movimenti da cui la costituzione scaturisce. Esse sono come una parola di raccolta intorno a cui si può ingaggiare la lotta per ottenere le leggi che attuino in concreto quei principi

Molti timidi o di poca fede si sentiranno confortati e resi sicuri della bontà della causa, proprio perchè troveranno quella regola, quel principio già scritto.

Ma, soprattutto, i principi astratti, le enunciazioni programmatiche hanno un valore immediato, in quanto entrano a fare parte della legislazione in vigore: potranno, per esempio, servire al giudice come criterio di interpretazione delle leggi vigenti. Il diritto di un popolo, quello che esprime una certa fase della coscienza sociale, non si forma in un giorno: le dichiarazioni programmatiche aiutano ed anticipano un poco questa formazione.

Conclusione: pensare; studiare; avere idee chiare

E' bene che gli italiani tutti, nel tempo che ancora ci separa dalle elezioni della Costituente, discutano appassionatamente i problemi costituzionali, ciascuno quelli che più sente, ciascuno quelli rispetto a cui ha una particolare esperienza.

Dopo ventidue anni in cui alla discussione politica si era sostituita un'apologetica di cattiva lega, è stato meraviglioso questo ritorno nel popolo italiano, con incredibile rapidità, di una coscienza politica. Vi sono certo delle anime morte, degli ambienti in cui non penetra alcun interesse che vada oltre l'ambito individuale, ma sono eccezioni scarse. I più tra gli italiani, di ogni ceto, di ogni età, sentono il problema politico e hanno compreso che oggi, a differenza di quel che poteva avvenire or è un secolo, non c'è esistenza, per quanto modesta, che possa non risentire l'influenza di tale problema. Le madri sanno che dovranno più o meno trepidare per la vita dei loro figli secondo che vi sarà un assetto politico che renda più facili le avventure militari od uno che dia maggiori garanzie di pace; il commerciante, il contadino, il risparmiatore, sanno che tutte le loro attività potranno o meno conseguire un risultato a seconda del regime politico.

Non era però possibile che a questo slancio, che onora il nostro paese, corrispondesse una maturità completa nella impostazione dei singoli problemi. Come in tutti gli albori di nuovi assetti politici liberi, vi è una inclinazione al vago, alle formule che possono coprire le soluzioni più diverse. Bisogna, per quanto è possibile, che *ciascuno cerchi di precisare le sue idee.*

Aver fiducia negli uomini che saranno eletti a far parte della Costituente è bene, ma non sarebbe saggio rimettersi completamente al loro valore, senza aver prima considerato e studiato ogni

singolo problema; ogni legislatore dev'esser guidato, sorretto, confortato dalla coscienza del suo popolo.

E' stolto pensare ad una tecnica che sostituisca la politica, quasi potesse esserci una tecnica che proceda senza mète da raggiungere, e quasi che le mète non siano in funzione di un ideale di bene, di un assetto considerato come il migliore. Ma è invece sacrosanta verità che la politica, per essere fruttifera, deve avere una tecnica ai suoi servizi, perchè non si costruisce guardando soltanto alla mèta ultima ed ignorando quale sia la strada migliore per raggiungerla.

Ottima cosa parlare di libertà dei cittadini o di autonomie comunali o di giustizia sociale e di equa distribuzione delle ricchezze: ma occorre foggiare gli strumenti con cui si difendono quelle libertà, occorre sapere cosa s'intenda per autonomia comunale e come si pensi di poterla attuare, in cosa si concreti quella giustizia.

Tutti questi problemi occorre gli italiani li pensino in termini chiari, concreti, chiedendo, quando occorre, l'aiuto degli esperti.

Molti decenni, forse un secolo, di vita italiana, potranno dipendere dal lavoro della Costituente: la conquista della libertà potrà venir consolidata, o essere compromessa, da quello che sarà l'andamento e l'esito dei lavori dell'Assemblea.

Ma, mentre è giusto apprezzarne tutta l'importanza, mentre è giusto considerarla una svolta decisiva nella storia del nostro popolo, occorre al tempo stesso che questo non dimentichi la semplice verità:

che la libertà, come tutti i beni della vita, come tutti i valori, non basta averla conquistata una volta per sempre, ma occorre conservarla con uno sforzo di ogni giorno, rendendosene degni, avendo l'animo abbastanza forte per affrontare la lotta il giorno in cui fosse in pericolo.

Sarebbe pericolosa illusione quella di aver posto fuori di discussione, una volta per sempre, certe conquiste, perchè consacrate da un articolo di costituzione.

Nè la pace dei popoli, nè la giustizia sociale, nè alcun altro bene, è suscettibile di conquiste definitive: ogni generazione deve fare le sue prove; che la nostra sia all'altezza del suo compito e possa essere d'esempio a quelle che seguiranno.

Guida alla Costituente

2

LA COSTITUENTE
LA COSTITUZIONE

A CURA DEL MINISTERO PER LA COSTITUENTE

1946

ASSR Archivio storico del Senato della Repubblica

165

Questo opuscolo è stato curato
dal prof. Giuseppe d'EUFEMIA
ordinario nell'Università di Bari

AVVERTENZA - Questo opuscolo rappresenta soltanto uno schema, cioè una guida *formale* all'esame ed al dibattito del problema che ne è oggetto. Non costituisce, nè vuole costituire, nulla di diverso da una indicazione di tema e da una facilitazione alla comprensione ed all'indagine. L'uso ne è completamente libero.

Supplemento al «Bollettino di informazione e documentazione del Ministero per la Costituente»

Stabilimento Tipografico U.E.S.I.S.A. - Via IV Novembre, 149 - Roma

166

I - L'ASSEMBLEA COSTITUENTE

1) *Che cosa è la Costituente?*

Il termine «Assemblea Costituente», o «Costituente» significa una assemblea che il popolo liberamente elegge affinchè essa stabilisca quale debba essere la legge fondamentale dello stato, la super-legge della società politicamente organizzata. Tale legge fondamentale si chiama in vari modi: Costituzione dello stato, carta costituzionale, statuto.

2) *A che serve la Costituzione?*

La Costituzione dello stato decide la forma di governo, stabilisce cioè se lo stato debba essere retto da una monarchia o da una repubblica, e stabilisce i poteri e i limiti dei supremi organi dello stato, cioè degli organi di governo, degli organi legislativi e degli organi giudiziari.

3) *Come sono composti e che cosa fanno i vari organi dello stato?*

Gli organi di governo (che fanno parte del cosidetto potere esecutivo) sono il capo dello stato, che può essere il re o il presidente della repubblica, e i ministri i quali riuniti formano il consiglio dei ministri. Gli organi di governo amministrano gli interessi fondamentali e permanenti dello stato, stabiliscono l'indirizzo politico, provvedono al conseguimento degli scopi fissati dalle leggi e provvedono all'esecuzione delle leggi in generale.

Gli organi legislativi hanno la funzione di formare le leggi, di regolare cioè, con comandi di carattere generale e aventi forza obbligatoria, i rapporti della vita sociale.

Gli organi giudiziari infine sono istituiti allo scopo di applicare ai casi concreti i comandi contenuti nelle leggi, risolvendo le controversie che sorgono fra i cittadini, imponendo le sanzioni prestabilite dalle leggi a coloro che hanno trasgredito i comandi dello Stato.

4) *Come può la Costituzione disciplinare i poteri degli organi dello stato?*

La Costituzione stabilisce come questi organi debbano essere composti, come debbano funzionare, quali limiti debbano rispettare nell'esercizio delle loro funzioni.

167

5) *La Costituzione si occupa anche dei diritti e dei doveri dei cittadini?*

La Costituzione determina anche quali sono i diritti e i doveri fondamentali del cittadino, fissando la posizione giuridica e politica degli individui nello stato. Ne consegue che, attraverso la Costituzione, tutti conoscono quali sono i loro diritti e i loro doveri verso la società e particolarmente verso gli organi dello stato: tutti conoscono cioè, quello che essi possono pretendere dallo stato e viceversa quello che lo stato può pretendere da loro; quali attività essi possono esplicare liberamente e fino a che punto le libertà debbono essere rispettate dallo stato. La Costituzione perciò fissa e garentisce gli obblighi, i diritti e le libertà di ciascuno, e impedisce che il potere di coloro che governano e agiscono come funzionari dello stato possa tramutarsi in dittatura o tirannia per la mancanza di una legge superiore che limiti i loro poteri e punisca gli abusi. La prima funzione storica della Costituzione fu appunto quella di proclamare solennemente e garentire i diritti fondamentali dei cittadini.

La Costituzione è dunque la base dell'intero ordinamento giuridico e politico della società, è l'organizzazione della sovranità dello stato.

6) *La lotta per la Costituzione è dunque la lotta per la libertà dei popoli?*

Data l'immensa importanza che la Costituzione ha nella vita dei popoli, si comprende chiaramente come questi abbiano tanto lottato e ancora lottino per avere una Costituzione.

7) *In quanti modi le Costituzioni possono essere emanate?*

Le Costituzioni possono avere origine in vari modi: possono essere emanate unilateralmente dal monarca, nel qual caso il popolo non fa che accettarle; oppure sono formate dall'accordo fra il monarca e il popolo; o infine sono decise esclusivamente dal popolo.

8) *Come si giustificano queste diverse forme che dànno origine alla Costituzione?*

I diversi modi di formazione delle Costituzioni corrispondono alle varie concezioni secondo le quali è stata intesa l'appartenenza della sovranità nella storia del pensiero politico. Le dottrine più antiche, allo scopo di giustificare l'assolutismo dei principi, sostenevano che la sovranità spetta, per diritto proprio, ai regnanti e negavano ai sudditi il diritto di limitare il loro potere. E poichè la sovranità si manifesta sopratutto nel formare la Costituzione dello stato, se ne deduceva che solo al principe spettava il potere costituente, ossia il potere di emanare la Costituzione.

Un'altra dottrina, anch'essa antica ed oggi universalmente accolta, insegna invece che la sovranità spetta esclusivamente al popolo, ed è un diritto del quale esso non può essere mai privato. Il popolo può soltanto delegare l'esercizio della sovranità — e quindi del potere costituente — alle assemblee che agiscono in sua vece, ed alle quali l'esercizio della sovranità può sempre essere revocato.

168

Questi principi che costituiscono il fondamento della dottrina democratica della società e dello stato, sono racchiusi nella formula che è posta come premessa in quasi tutte le carte costituzionali moderne, e che suona così: « Ogni potere emana dal popolo ».

9) *In quanti modi il popolo può darsi una Costituzione?*

Abbiamo visto che, secondo la concezione democratica, è giusta soltanto quella Costituzione che è stata voluta dal popolo. Il popolo può darsi una Costituzione in tre modi, cioè o con il *plebiscito*, o con il *referendum*, o a mezzo di un'*Assemblea Costituente* a questo scopo eletta.

10) *In che differiscono fra di loro il plebiscito, il referendum e l'Assemblea Costituente?*

Con il plebiscito il popolo manifesta direttamente le proprie decisioni sull'ordinamento costituzionale dello stato, ad esempio: sulla forma di governo da adottare, oppure su variazioni territoriali. Fu con i plebisciti che le popolazioni di gran parte degli ex stati italiani manifestarono la loro volontà di far parte dello stato italiano unitario.

Mentre con il plebiscito il popolo prende direttamente una decisione, con il referendum, invece, il popolo è chiamato ad approvare o respingere provvedimenti che gli sono proposti da altri organi dello stato; provvedimenti che, per la loro complessità, non possono essere elaborati direttamente dai cittadini.

Infine il potere costituente può essere organizzato a mezzo della *rappresentanza*, cioè a mezzo di una *Assemblea Costituente* eletta dal popolo; essa esercita il potere costituente in rappresentanza degli elettori. Tale assemblea rappresentativa può essere *temporanea*, cioè funzionare fino alla emanazione della carta costituzionale, e poi disciogliersi, oppure *permanente*, nel senso che è convocata quando ne sorga la necessità.

11) *Il potere può essere esercitato anche dalle ordinarie Camere legislative?*

In alcuni stati il potere costituente è affidato alle assemblee legislative ordinarie, ma, a causa della particolare importanza delle norme costituzionali, è più opportuno che esse siano fatte da una assemblea creata appositamente con il compito esclusivo e specifico di formare la Costituzione.

12) *Può accadere che assemblee legislative ordinarie, senza essere autorizzate dalla Costituzione, emanino una Costituzione?*

Soltanto in casi eccezionali della storia può accadere che una assemblea ordinaria di rappresentanti del popolo, senza averne ricevuto espresso mandato, si assuma il compito di rinnovare la Costituzione dello stato. Ciò avvenne, ad esempio, in Francia nel 1789.

169

II - SULLA COSTITUZIONE ITALIANA

1) *Lo stato italiano ha attualmente una Costituzione?*

La Costituzione dello stato italiano è contenuta nello Statuto che il re Carlo Alberto promulgò il 5 marzo 1848 per il Regno di Sardegna. Attualmente vige un governo di transizione.

2) *Quali furono le origini dello Statuto?*

Carlo Alberto, che nel 1824 aveva promesso allo zio Carlo Felice di non concedere mai una Costituzione, alle prime pressioni ricevute dai suoi consiglieri di dargire una Costituzione si rifiutò decisamente e minacciò di abdicare in favore del suo primogenito; ma diverse cause lo costrinsero a secondare le aspirazioni liberali del popolo e cedere alle pressioni dei suoi ministri. La cause principali di questa sua decisione furono: l'esempio del re di Napoli che già aveva concesso la Costituzione al Regno delle due Sicilie, la proclamazione della repubblica in Francia, il voto espresso dal Municipio di Torino, le pressioni della stampa, le crescenti agitazioni popolari, ed infine il desiderio di assicurarsi la fiducia di tutti gli italiani nella lotta per l'indipendenza nazionale contro l'Austria. Fu così che dette incarico ai suoi ministri di preparare un progetto di Costituzione. Vinte le ultime perplessità, il giorno 8 febbraio fece annunziare al paese la concessione dello Statuto, e questo, preparato dal Ministero riunito in consiglio di conferenza, fu firmato dal re il 4 marzo, ed il giorno seguente pubblicato.

3) *Lo Statuto di Carlo Alberto può considerarsi un patto fra re e popolo?*

Lo Statuto di Carlo Alberto non ha la natura di un patto perchè il popolo non fu chiamato ad esprimere la sua volontà circa il contenuto della Costituzione. Esso fu soltanto un atto unilaterale di concessione da parte del re, come è detto esplicitamente nel preambolo dello Statuto nel quale sono ben chiare le espressioni che fanno richiamo alle idee dell'assolutismo regio: «Di nostra certa scienza, *regia autorità*, avuto il parere del nostro Consiglio, abbiamo ordinato e ordiniamo, in forza di Statuto e legge fondamentale, perpetua ed irrevocabile della Monarchia, quanto segue».

4) *Che significa l'espressione usata nello Statuto: «legge perpetua ed irrevocabile?*

Con queste espressioni si volle intendere che il re Carlo Alberto, il quale non doveva giurare di osservare lo Statuto come poi invece dovettero fare i suoi successori, si impegnava politicamente e moralmente a non revocare mai le concessioni fatte ai suoi sudditi, si obbligava cioè a non tornare più indietro. Perciò le parole «legge perpetua ed irrevocabile» non significano certo che lo Statuto non potesse essere mai più riveduto e modificato, e questa fu opinione da tutti condivisa fin dal momento stesso della sua emanazione. Ed infatti sarebbe contro la natura delle cose una Costituzione statale che volesse essere eterna mentre, invece,

le istituzioni politiche e i rapporti sociali si trasformano continuamente. Ciò sarebbe anche contrario ai principi della democrazia, secondo i quali il popolo non può essere mai privato del potere costituente.

5) *In qual modo lo Statuto, emanato per il solo regno di Sardegna, si estese poi a tutte le provincie d'Italia?*

Man mano che le popolazioni delle varie provincie italiane manifestavano con i plebisciti la loro volontà di incorporarsi allo stato di Sardegna e, dopo il 1860, al Regno d'Italia, lo Statuto insieme alle altre leggi dello stato di Sardegna, si estendeva anche alle provincie che venivano annesse al nuovo stato.

6) *Ma allora il popolo con i plebisciti manifestò la volontà di accettare anche la Costituzione di Carlo Alberto?*

No, perchè con i plebisciti le popolazioni dichiaravano soltanto di voler l'annessione al Piemonte e alla monarchia costituzionale, ma non anche di accettarne lo Statuto. La maggiore aspirazione degli italiani era, a quei tempi, l'unità e l'indipendenza dallo straniero; gli altri problemi sulla forma di governo e sui rapporti sociali venivano rinviati ad un secondo momento. Perciò, in genere, non si fece nemmeno cenno nei plebisciti ai problemi costituzionali. Quando se ne fece cenno fu per chiedere una revisione della Costituzione Albertina. Infatti, le popolazioni di Lombardia votarono l'annessione allo Stato piemontese a condizione che in seguito venisse convocata, con il mezzo del suffragio universale, una Assemblea Costituente per decidere le forme e le basi di una nuova monarchia costituzionale con la dinastia dei Savoia, qualora si fosse vinta la guerra contro l'Austria. Ma, in seguito alle sfortunate vicende, l'Assemblea Costituente non fu convocata.

7) *Come si è giunti oggi alla decisione di fare una nuova Costituzione e di convocare perciò una Assemblea Costituente?*

Dopo l'8 settembre 1943 i partiti politici antifascisti posero la questione della responsabilità del re per la dittatura fascista, la guerra e la sconfitta; essi si rifiutarono perciò di formare un governo in collaborazione con il re Vittorio Emanuele III. Ma la necessità di dare un governo all'Italia indusse a proporre una soluzione di compromesso: creare cioè un governo provvisorio formato dai rappresentanti di tutti i partiti antifascisti e assicurare il popolo che una Assemblea Costituente, eletta a suffragio universale, diretto e segreto, sarebbe stata convocata subito dopo la guerra, allo scopo di decidere la questione della monarchia e della Costituzione italiana. Questa decisione, che fu accettata dal re e dai sei partiti antifascisti può considerarsi il primo atto di riconoscimento ufficiale della necessità di dare all'Italia una nuova Costituzione. Insieme, il re promise di ritirarsi a vita privata, nominando il Principe di Piemonte Luogotenente generale del Regno. Venne poi il decreto luogotenenziale del 25 giugno 1944, n. 151, nel quale, tra l'altro, si stabilisce che dopo la liberazione del ter-

ritorio nazionale le forme istituzionali saranno scelte dal popolo italiano che a tal fine eleggerà a suffragio universale, diretto e segreto una Assemblea Costituente per deliberare la nuova Costituzione dello Stato. In tal modo la volontà popolare di avere una nuova Costituzione fu rispettata e la convocazione di una Assemblea Costituente divenne impegno solenne del re e del governo.

Successivamente, con il D.L.Lgt. 16 marzo 1946, n. 98, sono state dettate norme integrative e modificative del decreto 25 giugno 1944. Tali norme demandano ad un apposito *referendum* popolare, che si svolgerà, con schede separate, contemporaneamente alla elezione dei deputati alla Assemblea Costituente, la scelta della forma istituzionale dello stato-Monarchia o Repubblica; regolano l'esercizio dei poteri, particolarmente riguardo al caso che la forma scelta sia la Repubblica, fino alla elezione del Capo dello Stato (che sarà fatta dalla Assemblea) e la competenza del Governo durante il periodo della Costituente e fino alla elezione del Parlamento secondo la nuova Costituzione; stabiliscono che l'Assemblea Costituente si riunirà a Roma nel Palazzo di Montecitorio, il 22° giorno successivo a quello in cui si svolgeranno le elezioni. Queste, a loro volta, si terranno nella giornata di domenica, 2 giugno, così essendo stato stabilito con il D.Lgt. 16 marzo 1946, n. 99. L'Assemblea Costituente italiana si riunirà quindi lunedì 24 giugno 1946.

8) *Che cosa significa elezione a suffragio universale?*

Il popolo, per scegliere i propri rappresentanti, viene organizzato in corpo elettorale. Per far entrare nel corpo elettorale la grande maggioranza del popolo si ricorre al sistema del suffragio universale. Con tale sistema può essere elettore ogni cittadino che abbia raggiunta una certa età e che non si trovi in una delle condizioni che la legge considera non conciliabili con la qualità di elettore. Queste condizioni, che si chiamano incapacità elettorali, si riferiscono di solito agli infermi di mente che si trovino sotto tutela o siano ricoverati in istituti di assistenza; a coloro che abbiano avuto condanne penali di una certa gravità; ai commercianti falliti; a coloro che hanno ricoperto cariche fasciste. A differenza del suffragio universale, nel sistema del suffragio ristretto i cittadini per essere elettori devono possedere, oltre ai requisiti della cittadinanza, dell'età, e del non trovarsi in uno dei casi di incapacità, anche un certo grado di istruzione, che risultava dal titolo di studio, e una certa ricchezza che poteva risultare o dalle imposte che pagavano o dalla proprietà che possedevano o dalla attività professionale che svolgevano. Negli stati democratici è applicato il sistema del suffragio universale.

Nelle elezioni per la Costituente voteranno per la prima volta in Italia anche le donne e i militari: si ha così un suffragio universale nel senso più completo.

9) *Che cosa è il referendum istituzionale?*

Insieme alle elezioni della Costituente, i cittadini dovranno indicare se preferiscono la monarchia o la repubblica. In questo modo l'Assemblea Costituente si troverà di fronte ad una deci-

sione già presa dallo stesso popolo, intorno a questo importante problema nazionale, e dovrà solamente procedere alla redazione della Costituzione.

III - NOTIZIE COMPARATIVE

1) *Qual'è la Costituzione degli Stati Uniti d'America?*

La Costituzione degli Stati Uniti d'America, che può considerarsi come una delle più antiche del mondo, è del 1789. Essa sorse dalla convenzione di Filadelfia, allorchè i coloni inglesi dell'America del Nord, che già erano alleati nella guerra d'indipendenza contro l'Inghilterra, stabilirono di trasformare l'unione delle loro colonie in uno stato federale. Nel preambolo della Costituzione è detto: «*Noi, popolo degli Stati Uniti, allo scopo di formare una unione più perfetta, di stabilire la giustizia, di assicurare la tranquillità domestica, di provvedere alla difesa comune, di promuovere il benessere generale e di assicurare i benefici della libertà a noi stessi ed ai nostri posteri, decretiamo e prescriviamo questa Costituzione degli Stati Uniti d'America*».

2) *Secondo la Costituzione americana chi è il Capo dello stato?*

Capo dello stato è il Presidente degli Stati Uniti, il quale viene eletto ogni quattro anni. L'elezione è fatta non direttamente dai cittadini, ma da un certo numero di persone che a loro volta sono state elette in ciascuno stato della federazione. Si tratta perciò di un'elezione di secondo grado. Le schede con i voti sono trasmesse al presidente del Senato che, alla presenza delle Camere, accerta chi ha avuto il maggior numero dei voti, e quindi proclama eletti il presidente ed il vice presidente.

3) *Chi può essere eletto presidente?*

Può essere eletto presidente ogni cittadino degli Stati Uniti, purchè sia residente nel paese da almeno 14 anni ed abbia raggiunto l'età di 35 anni.

4) *Quali sono i poteri del presidente?*

Il presidente rappresenta lo stato di fronte agli altri paesi; egli perciò stipula i trattati internazionali, ma con l'approvazione del Senato, e dirige la politica estera. Per quanto riguarda l'interno del paese, ha il comando supremo delle forze armate, nomina — col consenso del Senato — i ministri, nomina tutte le cariche dello stato, ne dirige l'attività amministrativa ed ha anche il potere di grazia.

5) *Il presidente ha anche il potere di fare le leggi?*

Il potere legislativo spetta al Congresso, che si compone del Senato e della Camera dei rappresentanti; sia i senatori che i deputati sono eletti direttamente dal popolo nei singoli stati federati.

A3

6) *Il presidente non partecipa in alcun modo al potere legislativo?*

Il presidente partecipa alla funzione legislativa. Egli deve informare il Congresso dell'attività di governo mediante *messaggi* nei quali raccomanda alle Camere di emanare le leggi che il governo ritiene opportune. Inoltre egli si può opporre con un *veto* alla entrata in vigore di una legge che già sia stata approvata dal Congresso. In questo caso la legge ritorna alla Camera che l'ha approvata, la quale può modificarla, oppure, se non vuole modificarla, deve approvarla nuovamente ma con un maggiore numero di voti (due terzi). Dopo di che la rimanda all'altra Camera la quale deve approvarla anch'essa con i voti di almeno due terzi dei suoi componenti. Se non si raggiunge tale maggioranza la legge non entra in vigore.

7) *Può il presidente dichiarare la guerra?*

No, il potere di dichiarare la guerra spetta al Congresso.

8) *Verso quali organi il presidente è responsabile?*

Politicamente, il presidente risponde verso il popolo ed è obbligato ad uniformarsi alle opinioni politiche in base alle quali fu eletto. Dal punto di vista giuridico ha solo una responsabilità penale: se commette gravi reati (come ad es. tradimento della Patria, corruzione) è giudicato dal Senato che può anche dimetterlo dalla carica.

9) *Se le disposizioni della Costituzione non sono rispettate quali rimedi sono previsti?*

Il tribunale supremo (Suprema Corte) può dichiarare incostituzionali le leggi che siano contrarie alla Costituzione, e i cittadini, in questo caso, non sono più obbligati a rispettare tali leggi.

10) *La Costituzione dell'Inghilterra in quale documento è contenuta?*

La Costituzione dell'Inghilterra è contenuta in diversi documenti nei quali sono gradatamente fissate le conquiste del popolo di fronte al potere del re; conquiste che, si può dire, arrivano fino ad annientare di fatto il potere regio. Questi documenti sono: la Magna Carta delle libertà del 1215, la Petizione dei diritti del 1628, la Dichiarazione dei diritti del 1689, il cosiddetto *Habeas corpus*, documento, questo ultimo, nel quale si stabilisce il principio, che per quei tempi costituì una grande conquista, che nessun cittadino può essere arrestato se non per ordine dell'Autorità giudiziaria.

11) *Quale forma di governo stabilisce la Costituzione dell'Inghilterra?*

La Costituzione del Regno Unito di Gran Bretagna regola una *monarchia costituzionale*. Il Capo dello Stato è ereditario. Egli fa i trattati internazionali e dichiara la guerra, è il capo supremo delle forze armate, nomina e revoca i ministri, dirige l'attività amministrativa dello Stato, partecipa alla formazione delle leggi le quali non hanno efficacia se non sono da lui approvate. Egli esercita infine il potere di grazia.

12) ***Perchè questa monarchia chiamasi costituzionale?***

Questa forma di monarchia si chiama costituzionale per distinguerla dalla *monarchia assoluta.*

Nella monarchia assoluta il potere del re è illimitato, in quella costituzionale, invece, i poteri del re sono stabiliti e limitati dalla Costituzione.

13) ***Ma il re esercita secondo la sua personale volontà i suoi poteri?***

No, perchè in sostanza sono i ministri che esercitano tutti i i poteri regi. La stessa scelta dei ministri è fatta dal re secondo i risultati delle elezioni. E' il Gabinetto, cioè il comitato dei ministri, che in realtà ha la direzione della vita politica e amministrativa del paese. E poichè il Gabinetto è formato secondo la maggioranza della Camera rappresentativa (Camera dei Comuni), della quale il Gabinetto deve sempre godere la fiducia e della quale esso è una emanazione, la forma di governo dell'Inghilterra è quella di un *governo parlamentare.*

14) ***Lo Stato sovietico ha una Costituzione scritta?***

Sì: l'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche ha una Costituzione scritta che è quella del 5 dicembre 1936, successivamente più volte modificata fino ai giorni nostri (1946).

15) ***Quali diritti assicura ai cittadini questa Costituzione?***

La Costituzione sovietica assicura ai cittadini i seguenti diritti:

a) Diritto al lavoro, cioè diritto di ottenere un lavoro garentito con una remunerazione proporzionata alla quantità e alla qualità di esso. Tale diritto è assicurato dall'organizzazione socialista dell'economia nazionale, dallo sviluppo delle forze della produzione e dalla eliminazione delle crisi economiche e della conseguente disoccupazione.

b) Diritto al riposo, che lo Stato sovietico assicura con la riduzione della giornata lavorativa a sette ore, col congedo annuale, col mantenimento del salario e con altri provvedimenti di assistenza e previdenza sociale.

c) Diritto all'assistenza in caso di vecchiaia, malattia e perdita della capacità lavorativa.

d) Diritto all'istruzione, assicurato dall'istruzione elementare obbligatoria, dalla istruzione gratuita in tutti i suoi rami, dalla organizzazione dell'insegnamento professionale nelle officine e nelle cooperative.

e) Diritto all'eguaglianza, indipendentemente dalla nazionalità e razza in tutti i campi della vita economica, statale, politica e sociale.

f) Libertà di coscienza, assicurata mediante la separazione della Chiesa dallo Stato. In forza di questo diritto, tutti possono praticare qualsiasi culto religioso e fare anche propaganda antireligiosa.

g) Libertà di parola.

h) Libertà di stampa.

i) Libertà di riunioni e di comizi.
l) Libertà di cortei e dimostrazioni in istrada.
m) Inviolabilità della persona.
n) Inviolabilità del domicilio e del segreto epistolare.

16) ***Quali sono i doveri fondamentali del cittadino secondo la Costituzione sovietica?***

L'art. 12 della Costituzione stabilisce che il lavoro nella Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche è dovere di onore di ogni cittadino atto al lavoro secondo il principio «*chi non lavora non mangia*». Nell'Unione si attua il principio del socialismo «*da ciascuno si deve pretendere secondo le sue capacità, a ognuno bisogna dare secondo il suo lavoro*».

Ogni cittadino è tenuto ad osservare la Costituzione dell'Unione, a rispettare le leggi, ad osservare la disciplina del lavoro, ed adempiere onestamente i doveri sociali, a rispettare le norme della convivenza socialista. Inoltre ogni cittadino ha il dovere di custodire la proprietà sociale che è considerata fonte di ricchezza e potenza della Patria e di agiatezza dei lavoratori.

17) ***Com'è regolata la proprietà nell'Unione Sovietica?***

La forma economica maggiormente applicata è quella socialista. La proprietà socialista ha la forma di *proprietà statale* che costituisce il patrimonio di tutto il popolo, e la forma di *proprietà cooperativa*. La proprietà statale ha per oggetto la terra, il sottosuolo, le acque, i boschi, le officine, le fabbriche, le miniere, le cave, i trasporti ferroviari, le banche, i mezzi di comunicazione, le grandi aziende agricole organizzate dallo Stato, le aziende comunali nella parte fondamentale dei fabbricati. La proprietà sociale delle organizzazioni cooperative è costituita dalle aziende sociali con le loro scorte e i loro immobili e dalla produzione di essi. La rendita di queste aziende è divisa tra le famiglie che appartengono alle cooperative. Ogni famiglia, inoltre, ha anche in godimento personale un piccolo appezzamento di terreno intorno alla casa ed ha, come proprietà personale, l'impresa impiantata su tale appezzamento, la casa di abitazione, il bestiame, gli attrezzi agricoli.

18) ***E' dunque anche riconosciuto il diritto di proprietà personale?***

Si, sono riconosciuti e tutelati dalla legge i diritti di proprietà personale dei cittadini sui proventi del loro lavoro e sui loro risparmi, sulla casa di abitazione e sulla impresa domestica ausiliaria, sugli oggetti di economia domestica e di uso quotidiani, sugli oggetti di consumo e di comodo personale, come pure il diritto di eredità della proprietà personale dei cittadini. Inoltre è ammessa la piccola azienda privata dei contadini non associati e degli artigiani fondata sul lavoro personale, escludendo lo sfruttamento del lavoro altrui.

176

IV - I COMPITI DELL'ASSEMBLEA COSTITUENTE ITALIANA

1) *Quali sono i compiti fondamentali dell'Assemblea Costituente italiana?*

L'Assemblea costituente, oltre a compiti di carattere provvisorio, dovrà regolare tutte le materie fondamentali della nuova organizzazione democratica dello stato italiano.

2) *Quali potranno essere le sue decisioni relativamente alla posizione dei cittadini nello stato?*

La nuova Costituzione stabilirà i diritti e i doveri fondamentali del cittadino secondo i principi democratici dell'uguaglianza e della libertà.

La dichiarazione dei diritti potrà essere fatta o con una forma generica oppure con un'elencazione dei vari diritti spettanti ai cittadini. In questa seconda ipotesi, che è da ritenere preferibile, saranno elencati i diritti alla inviolabilità personale, cui si ricollega il diritto di non essere arrestato se non per ordine dell'autorità giudiziaria; il diritto alla inviolabilità del domicilio e della corrispondenza; la libertà di manifestare con ogni mezzo il proprio pensiero; la libertà di coscienza e di culto; la libertà di insegnamento; la libertà di scelta della professione e del lavoro; la libertà di circolazione, di riunione e di associazione, il diritto di sciopero; il diritto di proprietà; il diritto di tutti i cittadini al lavoro e alla assistenza da parte dello stato.

3) *Come potrà essere assicurato il diritto al lavoro?*

La Costituzione dovrà dare un contenuto effettivo a questo diritto in modo che lo stato procuri lavoro a tutti i cittadini e, in mancanza di lavoro, corrisponda ai disoccupati adeguati sussidi.

Il diritto al lavoro dovrà essere riconosciuto anche alla donna, ma in modo che esso si concili con i suoi doveri di madre. Il diritto al lavoro dovrà assicurare quella libertà dal bisogno cui dovranno tendere tutte le direttive che saranno fissate in materia di politica economica.

4) *Come potrà essere regolata la partecipazione dei cittadini alla direzione della vita politica?*

Riconoscendo ad essi i *diritti politici*, che dovranno essere stabiliti con esclusione di ogni privilegio e in modo che il nuovo stato democratico si organizzi e funzioni secondo la volontà popolare. A questo proposito saranno stabilite le norme sull'elettorato attivo e passivo, sui referendum, sul diritto di petizione.

5) *Che cosa si intende per elettorato attivo e passivo?*

L'elettorato attivo si riferisce alla capacità di votare: di esso ci siamo già occupati innanzi. L'elettorato passivo riguarda, invece, i requisiti richiesti per poter essere eletto deputato. Anche per l'elettorato passivo è notevole la tendenza in tutti i paesi di

estendere sempre più il numero di persone eleggibili. Si è cioè passati da leggi che richiedevano, per poter essere eletti, particolari requisiti di età, di istruzione e di ricchezza, a leggi che non richiedono più il requisito della ricchezza e che riducono al minimo i requisiti di cultura e di età, e che ammettono al voto anche le donne.

6) *Che significa diritto di petizione?*

Il diritto di petizione consiste nella facoltà del cittadino di rivolgere una domanda ad una delle due Camere o per protestare contro un abuso commesso da organi dello stato o per esprimere un bisogno di carattere generale e chiedere una riforma legislativa.

Questo diritto dovrà essere regolato in un modo più efficace di quello che non faccia oggi lo Statuto Albertino.

7) *Secondo quali criteri di massima potranno essere fissati limiti ai diritti dei cittadini?*

Tutti i diritti troveranno un limite generale nell'interesse superiore della nazione, e limiti specifici che saranno stabiliti anche dalla Costituzione, mentre i dettagli saranno regolati in seguito dalle leggi ordinarie. Per esempio, i diritti di inviolabilità del domicilio e della corrispondenza saranno limitati consentendo che l'autorità giudiziaria, per accertare i reati e punire i colpevoli, possa disporre perquisizioni nei domicili privati e sequestri di corrispondenza. Così anche le manifestazioni di libertà di pensiero potranno essere limitate allo scopo di non provocare, in talune circostanze, disordini pubblici, e di tutelare l'integrità personale e l'onore delle persone. Anche il diritto di proprietà sarà limitato e regolato secondo le esigenze della concezione sociale di esso.

8) *Che cosa si intende per concezione sociale della proprietà?*

Secondo tale concezione, che si va universalmente affermando anche negli stati liberali, il diritto di proprietà è riconosciuto, ma è regolato dalle leggi in modo che l'impiego della proprietà deve essere un servizio reso all'intera società nazionale. La proprietà non è perciò un illimitato diritto dell'individuo sulla cosa posseduta a proprio ed esclusivo beneficio, ma obbliga il proprietario a servirsi di essa in modo da renderla utile alla società. Ad esempio: ciascuno potrà possedere terreni; ma dovrà però coltivarli o comunque sfruttarli, per non privare la società di un beneficio.

9) *Il principio dell'eguaglianza potrà essere espressamente riconosciuto nella nuova Costituzione?*

L'eguaglianza dovrà essere assicurata di fronte alla legge, dichiarando incostituzionali quelle leggi che attribuiscono ad alcune classi *privilegi*, cioè posizioni di favore nei confronti della legge e nel godimento dei diritti pubblici. Quindi dovrà essere espressamente vietato al legislatore di stabilire differenze della capacità

giuridica e politica, per ragioni di classe, di religione, di razza, di fede politica ed altro.

10) *Come potrà il cittadino essere garentito in caso di violazione dei suoi diritti fondamentali da parte degli organi dello Stato?*

Oltre alla costituzione della Suprema Corte costituzionale che, come vedremo, potrà dichiarare incostituzionali e quindi inefficaci le leggi che violino le norme della Costituzione, la nuova Carta costituzionale potrà, per esempio, riconoscere espressamente ai cittadini un diritto di resistenza individuale e collettivo, cioè un diritto di non rispettare le leggi ingiuste e di non eseguire gli ordini illegali; oppure potrà stabilire una responsabilità dello stato per la colpa dei suoi funzionari; oppure introdurre altre sanzioni che giochino automaticamente.

11) *Quali potranno essere i doveri fondamentali che la nuova Costituzione dovrà enunciare?*

Questi doveri potranno essere compresi nel dovere generale di fedeltà verso lo stato, consistente nell'eseguirne in buona fede le leggi, adempiere lealmente ai pubblici doveri, difendere la Patria. Per doveri pubblici si intendono il servizio militare, il pagamento dei tributi, le prestazioni personali imposte dalle leggi e dalle pubbliche autorità in determinate circostanze di pubblico bisogno. Nella nuova Costituzione democratica potrà essere espressamente enunciato il *dovere al lavoro* per tutti i cittadini validi. Se tale dovere non potrà avere una diretta efficacia giuridicamente vincolante potrà avere un'efficacia morale di grande portata e servire come direttiva al legislatore il quale potrà in seguito emanare le leggi che riterrà idonee a far sì che tutti mettano le proprie forze fisiche ed intellettuali al servizio della collettività.

12) *In materia di organizzazione dello stato quali compiti avrà la Costituente?*

La Costituente dovrà stabilire come dovranno essere formati e dovranno funzionare i supremi organi dello stato e cioè il Capo dello stato, il Governo, il Parlamento.

Il Capo dello stato, come è noto, può essere il Re oppure il Presidente della Repubblica. La scelta fra Monarchia e Repubblica sarà fatta direttamente dal Corpo Elettorale mediante referendum. Se la volontà popolare deciderà di mantenere in vita la Monarchia, l'Assemblea Costituente potrà apportare modifiche agli attuali poteri della Corona. Se invece si deciderà l'instaurazione della Repubblica, la Costituente dovrà decidere sui seguenti punti:

a) La composizione dell'organo supremo, in quanto la Repubblica può avere per capo una persona o un collegio di più persone. Dovrà poi essere stabilito quali requisiti occorrerà possedere per essere eletti alla presidenza della Repubblica, e a quali persone o organi dello stato dovrà spettare il potere della designazione;

b) Il modo di elezione, dovendosi stabilire se il Presidente dovrà essere eletto dal Parlamento, oppure direttamente dal popolo;

c) La durata della carica;

d) I poteri del Presidente. La Costituente dovrà stabilire la

competenza del Presidente della Repubblica sia verso gli altri Stati sia nell'interno del paese, regolando particolarmente i rapporti del Presidente con il governo, con il Parlamento e con il potere giudiziario.

Per quanto riguarda i rapporti con il governo, la Repubblica può assumere la forma parlamentare o presidenziale. Nella prima forma, il Presidente è eletto dal Parlamento verso il quale è responsabile e al quale spetta in sostanza la direzione del potere esecutivo.

Invece, nella forma presidenziale il Presidente è anche capo del Governo ed egli nomina e revoca i suoi ministri indipendentemente dal volere del Parlamento. Nella forma parlamentare la volontà del popolo agisce sul potere esecutivo attraverso la Camera dei deputati; nella forma presidenziale, invece, la volontà del popolo esplica la sua influenza direttamente sul Capo dello stato, che, oltre ad essere capo del Governo, è anche capo del partito dominante.

Nei riguardi della funzione legislativa, dovrà essere stabilito come il Presidente potrà partecipare alla formazione delle leggi, e cioè, se con un diritto di iniziativa, che consiste nella facoltà di proporre al Parlamento i progetti delle leggi, oppure con un *veto* alle leggi già approvate dal Parlamento, come avviene nella Costituzione degli Stati Uniti, oppure con la *sanzione*, cioè con un atto che approva le leggi già formate dal Parlamento. A questo punto si dovrà anche delimitare la competenza del potere esecutivo ad emanare atti con forza di legge, poichè soltanto il Parlamento, in quanto rappresentante della volontà del popolo, deve poter legiferare. Nei riguardi del potere giudiziario, si dovrà stabilire se al Presidente deve spettare, e in quali limiti, il potere di grazia, la facoltà cioè di impedire in alcuni casi, per ragioni di clemenza o di opportunità politica, l'applicazione delle leggi penali.

Dovrà infine essere stabilito se il Presidente possa esser giudicato, e in quali casi e con quali forme da una suprema corte costituzionale.

13) ***Quali problemi dovrà affrontare e risolvere la Costituente relativamente al Parlamento?***

Si presenta innanzi tutto il problema se la funzione legislativa debba essere affidata ad una sola Camera (sistema unicamerale) oppure a due Camere distinte e cioè una Camera dei deputati, detta anche Camera bassa o Camera popolare, e una Camera alta o Senato (sistema bicamerale).

Il sistema bicamerale è accolto dal maggior numero di Costituzioni; tuttavia funziona bene solo se alla Camera alta si dia una sua specifica attribuzione e una sua propria rappresentatività.

E' opportuno che la Camera alta divenga anche essa organo elettivo, pure nel caso che la Monarchia venga conservata.

La Costituente dovrà poi stabilire i criteri informatori intorno alla rappresentanza politica ed alla legge elettorale per l'elezione delle future Camere legislative, allo scopo di ottenere che il Parlamento sia veramente l'immagine del paese, che siano

in esso fedelmente rappresentati tutti i partiti, le tendenze e gli interessi politici, economici e culturali della nazione. La Costituente potrà limitarsi a stabilire che l'elezione dei deputati dovrà essere a suffragio universale, segreto e diretto, come dicono quasi tutte le Costituzioni, rinviando a leggi speciali la decisione dei modi di elezione, della formazione dei collegi, del voto obbligatorio e di tutti gli altri problemi inerenti a tale materia.

In questa sede dovranno essere stabilite le norme regolanti il procedimento di formazione delle leggi, i conflitti che possono sorgere fra le due Camere intorno all'approvazione o al rigetto di un progetto di legge, l'organizzazione ed il funzionamento interno delle Camere. In questa sede si dovrà stabilire in quali casi le Camere debbono funzionare in Assemblea plenaria, e in quali casi, per materie di secondaria importanza, con commissioni legislative speciali.

Occorrerà poi stabilire una serie di *immunità*, cioè di eccezioni al diritto comune, in favore dei Senatori e dei Deputati allo scopo di tutelare le loro funzioni e di sottrarli ad eventuali persecuzioni da parte di altri organi. Ad es.: dovrà essere riaffermato il principio che i membri del Parlamento non possono essere sindacati per le opinioni espresse e per il loro comportamento nell'esercizio delle funzioni; dovrà essere stabilito in quali casi e in quali modi essi potranno essere arrestati per i reati comuni e da chi dovranno essere giudicati.

In riferimento ai limiti della funzione legislativa, la Costituente italiana dovrà decidere se le Camere dovranno legiferare anche in materia costituzionale, se potranno cioè modificare la Costituzione stessa; in caso affermativo, se le revisioni costituzionali potranno avvenire con l'ordinaria procedura delle leggi oppure con una procedura speciale (consultazione del corpo elettorale, maggioranza speciale di voti, ecc.).

Nel caso, invece, che la revisione costituzionale si voglia affidare ad uno speciale organo straordinario (Assemblea Costituente), la nuova Costituzione dovrà contenere norme relative alla formazione e al funzionamento di tale organo.

Sempre in sede di limiti della funzione legislativa, dovrà stabilirsi quali materie dovranno essere sottratte alla competenza delle Camere legislative per essere attribuite a quella di Enti regionali ai quali sarà appunto affidato il potere di fare leggi in materia di interessi locali. In conseguenza la Costituente stabilirà come dovranno essere eletti questi organi regionali e regolerà i loro poteri e i loro rapporti con il potere legislativo centrale.

14) ***La funzione legislativa è la sola che può spettare alle Camere legislative?***

Al Parlamento potranno essere affidate anche funzioni giudiziarie riguardo ai propri membri se queste non saranno attribuite ad un'Alta Corte di giustizia.

Inoltre alle Camere legislative dovranno essere assegnate funzioni di controllo e di vigilanza sul Governo. Tale controllo si esercita sull'indirizzo politico, sul funzionamento dei pubblici servizi, sull'attività sociale (funzione ispettiva politica), oppure si

esercita sul bilancio fatto dal governo, e cioè sulle entrate e sulle spese dello stato (funzione ispettiva finanziaria). Tali funzioni ispettive sono attribuite in prevalenza alla Camera bassa, la quale rappresenta più direttamente il corpo elettorale e sorse allo scopo di esercitare una vigilanza sul Governo. La nuova Carta costituzionale dovrà perciò fissare i criteri direttivi circa le funzioni ispettive del Parlamento, soprattutto sulla funzione ispettiva finanziaria, precisando come questa funzione debba essere ripartita fra i due rami del Parlamento, se sarà conservato in Italia il sistema bicamerale.

15) ***E quanto alla disciplina dell'attività di governo quali problemi la Costituente dovrà risolvere?***

Ne abbiamo già accennato a proposito del Capo dello stato. La Costituente deciderà a quale organo debba spettare la determinazione dell'indirizzo politico, regolerà i rapporti del Consiglio dei Ministri con i singoli Ministri, i poteri dei Ministri e dei Sottosegretari.

Particolare disciplina dovranno ricevere i rapporti fra il Governo ed il Parlamento e, qualunque sarà la forma di Governo che verrà scelta dovrà assicurarsi al Governo una certa stabilità ed una certa durata, disponendo che il voto di sfiducia del Parlamento per avere l'effetto di far cadere il Governo debba avere una speciale importanza ed una maggiore solennità. A questo scopo si potrebbe stabilire, che il voto di sfiducia sia proposto con motivazione da un minimo di membri del Parlamento, oppure che vi sia un'apposita riunione delle due Camere, e simili cautele. Sarà insomma necessario ottenere un congegno che renda possibile al Governo di funzionare anche se si manifestano nelle Camere opposizioni e dissensi su questioni di secondaria importanza.

I casi di dissenso fra il Parlamento e il Capo del Governo, nell'ipotesi che sia adottata la forma presidenziale, dovrano essere previsti e disciplinati.

Fra i rimedi che sono possibili per risolvere tali conflitti, sembra più degli altri conforme ai principi democratici quello che affida la decisione ad un referendum popolare. Dovrà essere perciò il corpo elettorale a decidere se il Presidente debba essere privato dell'esercizio delle sue funzioni oppure se debba essere disciolto il Parlamento.

Altra materia da regolare sarà quella della facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche, cioè atti aventi la stessa efficacia della legge. Questa facoltà, della quale in Italia il potere esecutivo ha sempre abusato, dovrà essere fortemente limitata, con una precisa determinazione dei casi di carattere veramente eccezionale in cui il potere esecutivo possa emanare norme con efficacia di legge (decreti legge).

16) ***Riguardo al potere giudiziario cosa dovrà fare la Costituente?***

La Costituente dovrà emanare anche norme dirette ad assicurare la piena indipendenza, specialmente nei confronti del potere esecutivo, dei magistrati, ai quali spetta l'alta funzione di ap-

plicare e far rispettare la legge. A questo scopo bisognerà maggiormente assicurare le garanzie della carriera e della inamovibilità dei magistrati, sottrarre le promozioni all'ingerenza del Governo, rendere indipendenti gli organi del Pubblico Ministero dal Ministro di Grazia e Giustizia. La Costituente esaminerà anche l'opportunità di creare, accanto ai giudici di carriera, giudici elettivi per determinati rami dell'amministrazione della giustizia.

17) ***Quali compiti potranno essere attribuiti ad una Alta Corte Costituzionale?***

La Costituente potrà decidere l'istituzione di un organo giudiziario straordinario, che potrebbe essere appunto l'Alta Corte Costituzionale, alla quale affidare il compito di controllare se gli organi statali, cioè i *poteri costituiti*, funzionano in conformità alle norme della Costituzione. Più particolarmente l'Alta Corte dovrà eseguire un sindacato di costituzionalità, cioè controllare se le norme siano emanate dal potere legislativo o dal potere esecutivo nei modi, nei limiti e secondo le competenze stabilite dalla Costituzione. Se, per esempio, la Costituzione avrà disposto che le norme che modificano la Costituzione stessa debbano essere emanate dalle Camere legislative ordinarie ma con una procedura speciale, l'Alta Corte esaminerà se questa procedura sia stata osservata e, in caso negativo, dichiarerà tali norme prive di efficacia, con la conseguenza che gli organi dello Stato e i cittadini non saranno obbligati a rispettarle. Altri esempi: se il potere esecutivo avrà emanato decreti legge fuori dai casi stabiliti, tali decreti saranno dichiarati nulli; se le Camere avranno emanate leggi che aboliscono i diritti fondamentali che la Costituzione ha riconosciuto ai cittadini, l'Alta Corte dichiarerà nulle tali leggi. Così l'esistenza di un'Alta Corte Costituzionale eviterà la necessità che i cittadini facciano uso del *diritto di resistenza*, del quale innanzi abbiamo già parlato.

L'Alta Corte potrà funzionare anche come Corte di Giustizia ed accertare la responsabilità politica dei supremi organi dello stato, come ad esempio del Capo dello stato, del Capo del governo, dei Ministri.

18) ***In materia sociale che cosa ancora potrà fare la Costituente?***

La Costituente stabilirà pure le norme direttive per il legislatore ordinario in materia di riforma industriale, di riforma agraria, di organizzazione del lavoro, delle banche, dei tributi e così via allo scopo di realizzare quella sana democrazia economica che è la vera essenza dello stato democratico.

Guide alla Costituente

3

IL PROBLEMA INDUSTRIALE

A CURA DEL MINISTERO PER LA COSTITUENTE

1946

ASSR Archivio storico del Senato della Repubblica

184

Questo opuscolo è stato curato
dal prof. Gaetano STAMMATI
docente nell'Università di Roma

AVVERTENZA - Questo opuscolo rappresenta soltanto uno schema, cioè una guida *formale* all'esame ed al dibattito del problema che ne è oggetto. Non costituisce, nè vuole costituire, nulla di diverso da una indicazione di tema e da una facilitazione alla comprensione ed all'indagine. L'uso ne è completamente libero.

Supplemento al «Bollettino di informazione e documentazione del Ministero per la Costituente»

Stabilimento Tipografico U.E.S.I.S.A. - Via IV Novembre, 149 - Roma

185

I - Dall'unità alla vigilia della prima guerra mondiale

LA SITUAZIONE INDUSTRIALE ITALIANA AL MOMENTO DELL'UNITA'.

1. — L'unità italiana compiutasi nel decennio 1860-1870, se pure riuscì almeno apparentemente a realizzare un certo equilibrio politico fra le diverse tendenze che si manifestavano nel Paese, non potè risolvere il grave problema dell'equilibrio economico. Se pure a quell'epoca, per la scarsa industrializzazione delle provincie del Nord, le differenze fra il Settentrione ed il Mezzogiorno non fossero, sotto questo aspetto, così accentuate come poi divennero, sta di fatto che i Governi del tempo, tutti presi dalle preoccupazioni di carattere politico che la recente realizzazione dell'unità poneva, non poterono o non seppero porgere attento sguardo allo svilupparsi dei fenomeni economici, che ben presto vennero rivelando — come ora vedremo — numerosi fattori di turbamento. A prescindere da un certo fervore di attività economiche in Piemonte (industria laniera, specialmente, a Biella) ed in Liguria — anche favorite dalla politica del Cavour — le altre regioni d'Italia erano afflitte da troppe cause di depressione e di impoverimento, per poter pervenire al momento dell'unione nazionale in condizioni di almeno relativo benessere. Il Mezzogiorno era alle prese con i tradizionali malanni della sua struttura ancora semifeudale: un'agricoltura arretrata, un'industria totalmente assente, se si eccettuino le poche imprese accentrate nel Napoletano. La regione tradizionalmente più ricca ed evoluta, la Lombardia, soffriva per la politica spoliatrice dell'Austria, la quale gravava con mano sempre più pesante, chiedendo sempre maggiori imposte e togliendo con le persecuzioni di polizia qualsiasi possibilità di sviluppo. Malgrado questi fattori negativi deve segnalarsi proprio in Lombardia il centro più notevole di attività industriale. Ma lo spezzettamento del mercato nazionale derivante dal frazionamento politico, l'agitata vita politica del tempo e le guerre frequenti non contribuirono a sviluppare le già poco floride attività economiche in Italia.

Anche dopo il 1860 l'espansione dell'industria è ostacolata, sia per la mancanza di capitali, di elementi dirigenti e di maestranze,

sia per la diffusa avversione alle attività industriali, che la classe borghese (continuando inconsapevolmente la politica dei governi pre-unitari, sospettosi e timorosi dell'accentramento operaio e del più inquieto vivere delle città) non riusciva a comprendere, legata ai vecchi ideali di una vita provinciale e prevalentemente rurale. Si spiega anche così l'insufficenza notevole della scuola, affatto incapace di dare all'industria i tecnici ed i dirigenti di cui essa abbisognava.

IL PRIMO DECENNIO DI UNITA' NAZIONALE.

2. — Il primo decennio della conseguita unità nazionale (1870-1880) vede tuttavia avviarsi un modesto movimento di ripresa nelle varie attività industriali. Le industrie alimentari registrano un progresso nella produzione casearia lombarda ed il sorgere, a Torino, del primo stabilimento per conserve alimentari (Cirio). Anche le industrie tessili sono in movimento: nel ramo serico appaiono, intorno al 1870, gli stabilimenti per la selezione del seme bachi e fanno la loro comparsa i primi telai meccanici. L'industria cotoniera e laniera vede nascere i primi gruppi industriali, che poi dovranno assurgere a maggiore importanza, i Cantoni, i Ponti, i De Angeli, i Rossi.

Si inizia così, sia pure con notevole ritardo rispetto alle altre nazioni del continente europeo, quel processo di industrializzazione che, pur fra molte difficoltà, proseguirà negli anni successivi. *E qui è opportuno notare che, a dispetto di impressioni superficiali, l'attività industriale ha sempre avuto in Italia una parte notevole nell'economia nazionale:* se, come si è visto nel precedente paragrafo, le condizioni dell'industria non erano floride, lo stesso deve dirsi per l'agricoltura: tutta la vita economica del Paese era arretrata.

Raffigurarsi l'Italia come un paese essenzialmente o anche prevalentemente agricolo è un errore e grave sarebbe trascurare il problema industriale. L'agricoltura non potrebbe assorbire tutte le energie del paese ed essa stessa ha bisogno per progredire di avere vicino un'industria sufficientemente sviluppata, sia per la trasformazione dei suoi prodotti (canapa, frutta, ortaggi, latte, ecc.), sia per il rifornimento degli strumenti necessari alla produzione agricola.

Del resto basta guardare al numero delle persone occupate nell'industria, per rendersi conto dell'esattezza di quanto affermato:

nel 1871 il numero delle persone di età superiore ai 10 anni addette all'industria era di 3.497.442 (16,41 %) contro 768.311 (3,61 %) addette al commercio e ai trasporti ed 8.815.960 (41,37 %) addette all'agricoltura, la caccia e la pesca.

Nel 1936 abbiamo rispettivamente le seguenti cifre: addetti all'industria 5.373.152 (15,94 %); al commercio, ed ai trasporti 2.307.654 (6,84 %); all'agricoltura, alla caccia e alla pesca 8.842.785 (36,22 %).

Risulta altresì che il numero delle persone comprese nella categoria delle «condizioni non professionali» era di 7.044.880 (33,06

per cento) nel 1871 e di 15.381.115 (49,60%) nel 1936. Questo contingente di persone premendo sulle scarse possibilità di occupazione esistenti in patria e non potendo trovare lavoro all'estero, non poteva non influenzare decisamente la politica protezionistica del governo, che — iniziatasi nell'87 — sotto il duplice peso della pressione demografica e di una crisi agricola preoccupante — doveva caratterizzare tutto lo svolgimento della politica commerciale estera dello stato italiano, in completa antitesi con gli ideali liberistici dei primi anni dell'unità.

CRISI ECONOMICHE E FATTORI PROFONDI DI SQUILIBRIO.

3. — Superate più o meno faticosamente le crisi economiche degli anni '77-'78 e '87-'88 (quest'ultima più grave e trascinatasi per circa un decennio), l'economia italiana deve subire il processo di adattamento conseguente all'adozione della politica protezionistica (tariffa doganale dell'87), la quale provocò anche una rottura di rapporti commerciali con la Francia, con effetti rovinosi sull'agricoltura, ed un rapido ritiro dei capitali stranieri investiti in Italia. Tuttavia l'industria risentì danni minori (anche per il basso livello dei salari) e già nel '98 può dirsi avviata a più sicura ripresa. Insomma, malgrado la crisi, è proprio in quel decennio che si viene compiendo la industrializzazione dell'Italia settentrionale, incoraggiata non solo dallo Stato, ma anche dai comuni con premi di produzione, concessioni gratuite di terreni, concorsi nelle spese, ecc. Nelle industrie alimentari, alla produzione dei derivati del latte (notevole la esportazione dei formaggi) si aggiunse la produzione dello zucchero che verso il 1903 toccò il milione di quintali. Nelle industrie tessili progrediscono quelle della seta e del cotone, ma non quelle del lino e della canapa, colpite dal ribasso dei prezzi dei prodotti non compensato da ribassi nei prezzi delle materie prime. Prosegue l'espansione delle produzioni minerarie e della siderurgia e s'inizia quella della industria elettrica.

Per valutare appieno il nostro progresso industriale, nei primi quindici anni del nuovo secolo (e cioè fino allo scoppio della prima guerra mondiale), è necessario metterlo in relazione con quello tanto più vibrato delle altre potenze straniere. Aveva, sì, l'Italia progredito ancora nel ramo specialmente delle industrie alimentari, siderurgiche, tessili ed elettriche, accanto alle quali veniva sviluppandosi l'industria chimica, ma la gracilità del complesso industriale era dimostrata da una serie di fenomeni, come la scarsa capacità di superare i turbamenti economici e politici (specialmente quelli dell'inizio del secolo e della vigilia della dichiarazione di guerra). Tale gracilità trovava del resto le sue cause più profonde nella modesta preparazione della classe dirigente e nella scarsezza di tecnici di valore, nell'arretrata maturità politica delle masse operaie, affrante da salari di fame, nell'accentuantesi squilibrio economico (e quindi anche politico) fra Nord e Sud, che sarà la grande piaga della nostra vita nazionale.

188

Le nostre industrie, d'altra parte, e le nostre banche erano largamente nelle mani dello straniero. Anzi tutto per l'affluenza di tecnici e in genere di dirigenti, scarsamente e difficilmente sostituibili con elementi nazionali, poi per la partecipazione del capitale estero, il quale però non seppe coordinare le diverse attività produttive esercitate sul nostro territorio, anche per la viva concorrenza che le nazioni interessate si muovevano reciprocamente. Alla lunga finì col prevalere l'elemento tedesco, il quale riuscì soprattutto a penetrare nell'alta banca. Gli interessi germanici erano infatti largamente rappresentati nelle tre maggiori banche: Credito Italiano, Bancaria Italiana (poi divenuta Banca Italiana di Sconto) e specialmente nella Banca Commerciale. E questi tre organismi bancari esercitarono il grande credito industriale, naturalmente seguendo anche, e necessariamente, una linea di condotta che non fosse in contrasto con gli interessi tedeschi, che essi più o meno largamente e relativamente rappresentavano.

Alla vigilia del nostro intervento nella prima guerra mondiale, la struttura industriale italiana presentava le seguenti caratteristiche: Il complesso industriale più forte del paese era costituito dalle aziende cotoniere, prevalentemente concentrate nei centri dell'Italia Settentrionale (Lombardia e Piemonte), con più di 200 mila operai dipendenti. Travagliata da una crisi interna, riflesso della crisi mondiale e dello squilibrio dei prezzi interni rispetto a quelli esteri, tuttavia l'importanza di questa produzione per l'Italia è notevolissima. Meno salda la posizione dell'industria serica, per un complesso di cause che sarebbe lungo elencare.

La siderurgia ebbe uno sviluppo veramente considerevole, da quando lo sfruttamento delle miniere dell'isola d'Elba passò dalle mani dei capitalisti belgi a quelle di industriali italiani. L'escavazione del minerale passò da 230 mila tonn. nel 1902 a circa 550 mila nel 1912-13. Nel triennio 1900-1902 si producevano circa 300 mila tonnellate tra ferro e acciaio (quest'ultimo in proporzioni ridottissime); nel quadriennio 1910-1913 si arriva alla media di 1 milione di tonnellate. Gli operai addetti passano da 15 mila (1902) a 35 mila (1913). La produzione della ghisa si effettua nel Napoletano ed in Toscana, quella dell'acciaio prevalentemente al Nord (Liguria). La crisi del 1910 portò alla formazione di un cartello che fu certo utile all'industria, sebbene prevalessero i movimenti di carattere finanziario, e fosse necessario ricorrere al suo salvataggio, lasciando l'industria in condizioni di grande debolezza. Assai più modesto, in confronto, e disuguale, lo sviluppo delle industrie meccaniche (salvo qualche eccezione, come la produzione automobilistica), addensate prevalentemente in Liguria, Lombardia e Piemonte. Ugualmente tardiva l'industria chimica, mentre più decisivi progressi faceva la produzione di energie elettriche, anche questa naturalmente addensata nel Nord.

Guardare bene, il quadro presenta più ombre che luci, per l'intrinseca gracilità della struttura industriale nazionale, che — malgrado i suoi innegabili progressi — era tuttavia sempre in condizioni di enorme inferiorità rispetto a quella straniera, e soprattutto per le disarmonie interne, sia nello sviluppo dei diversi rami, sia in quello di ciascun ramo di produzione. Inoltre la soggezione delle imprese al

capitale finanziario ed alla banca, rivelarono il più delle volte una struttura artificiosa, quasi una «gonfiatura» il che significa in fondo una scarsa convenienza della produzione, tenuta su da stimoli artificiali, come barriere doganali ed altri metodi protezionistici.

Il latente dissidio tra le due vaste regioni Italiane (Settentrione e Mezzogiorno), appena trapelante al tempo dell'unità, era venuto ormai apertamente rivelandosi, ponendo con urgenza quello che fu detto (e costò fiumi di parole e di inchiostro) il problema del Mezzogiorno.

II - Dalla prima alla seconda guerra mondiale

CONSEGUENZE DELLA PRIMA GUERRA MONDIALE

5. — *La guerra 1914-1918 colpì dunque l'industria italiana in un delicato momento di vera «crisi di sviluppo». Alterando le normali correnti di esportazione e specialmente di rifornimento delle materie prime (a causa del severo blocco navale esercitato dagli imperi centrali con la guerra sottomarina, e per la improvvisa rottura dei rapporti assai stretti che legavano la industria italiana a quella tedesca); spostando tutti gli sforzi del produrre dalle normali attività di pace a quelle di guerra, con esigenze cresciute, nuove e non dilazionabili, la guerra intervenne bruscamente nel processo evolutivo che l'industria italiana andava compiendo e per taluni versi lo accelerò e lo amplificò, per altri lo mortificò e lo restrinse.*

Furono avvantaggiate, in parte solo momentaneamente, in parte con effetti duraturi, le attività minerarie — la cui produzione specialmente per il ferro ed i combustibili fossili venne intensificandosi (fu creato un apposito ministero); la siderurgia, che dovette badare a soddisfare le necessità del paese in guerra con combustibili e materie prime di origine interna, l'industria meccanica, che riforniva le forze armate di materiale bellico indispensabile e sostituiva la deficiente importazione di macchinario straniero, le produzioni chimiche (esplosivi, ecc.). La spinta data dalla guerra a più vaste produzioni, da una parte provocava più intensa ed efficiente produzione, costringendo a migliorare i processi tecnici ed a perfezionare l'organizzazione, d'altra parte significava logorio eccessivo degli impianti, rinuncia agli ammortamenti, adozione di impianti anche difettosi e di mano d'opera inesperta, in una parola produzione a costi più elevati, sopportabili solo per gli alti prezzi che lo stato si induceva a pagare e per la scarsa cura che si aveva da fornitori e da consumatori (specialmente le amministrazioni belliche) circa la qualità del prodotto.

Le industrie che lavoravano prevalentemente per la pace ebbero, invece, a subire danni notevoli dalla guerra, contraendo la propria attività, a favore delle industrie belliche, sotto il duplice influsso della diminuita domanda e del ritiro dei capitali. Rientrano in questo

secondo gruppo le industrie tessili in genere, talune industrie alimentari (zuccherifici), l'industria del marmo, ecc.

Altre volte le stesse difficoltà provocate dalla guerra sono causa di progresso: così per le industrie elettriche, certo spinte a svilupparsi dalla deficienza di carbone straniero; per la produzione di medicinali, sviluppatasi in seguito alla chiusura del grande mercato tedesco; per taluni processi chimici (caustificazione del carbonato di soda per ottenere la soda caustica e così via).

La guerra ha anche notevole importanza per un altra serie di circostanze, che porta lo stato a ingerirsi nel fenomeno della produzione industriale, attraverso la banca. Lo sviluppo dell'industria pesante — sulla quale come si è visto si riversavano i benefici della guerra — è favorito dalle banche (la Comit finanzia l'Ilva, il Credito la Fiat, la Sconto l'Ansaldo, il Banco di Roma la Breda) e queste a loro volta, attraverso appositi meccanismi, fra cui il Consorzio Sovvenzioni su valori Industriali (da cui deriva l'I.R.I.) si appoggiano allo stato. I contribuenti finanziano l'industria: cosa logica in tempo di guerra, ma che da noi doveva durare anche nel dopoguerra.

Il processo di concentramento, sia industriale che bancario, aggrava poi lo squilibrio fra Nord e Sud. Malgrado tutto, il bilancio della guerra non si chiude in attivo.

LA CRISI ECONOMICA E POLITICA DEL DOPOGUERRA.

6. — Tranne che per l'industria chimica, la cui complessa attività si può riassumere in un solo nome: la Montecatini, e per la industria elettrica, il cui naturale addensarsi nei territori più ricchi di acque accentua lo squilibrio fra Nord e Sud, la fine della guerra segna un'epoca di crisi per le attività industriali italiane: segna una serie colossale di fallimenti e di salvataggi, dai quali prende fatalmente l'avvio tutta la successiva trasformazione strutturale fino alla seconda guerra mondiale.

A breve distanza di tempo crollano due colossi dell'industria italiana: l'Ilva e l'Ansaldo, quest'ultima preceduta nella caduta da un colosso della banca: la Banca italiana di sconto. La disoccupazione assume un andamento preoccupante, passandosi da 100 mila disoccupati alla fine del 1920, a più di mezzo milione, alla fine del 1921. L'inflazione, il disordine economico, le agitazioni sociali e lo spavento borghese aprono la via al fascismo, che si impadronisce del governo.

Superata la crisi economica del 1921, risolta con un atto di forza la situazione politica paralizzante, il progresso industriale prosegue, favorito da alcune circostanze favorevoli:

L'inflazione, che prospetta una serie di prezzi crescenti e quindi di profitti crescenti alle attività produttive (elefantiasi delle anonime, investimenti bancari e conseguente attività speculativa, con larghe immobilizzazioni);

il protezionismo dei grandi paesi creditori che suscita di riflesso più energiche misure protezionistiche da parte italiana (an-

che in seguito alla chiusura dei tradizionali sbocchi alla nostra emigrazione), provocando, con risultati, che parvero e si dissero magnifici, espansioni spettacolose nel campo di attività industriali (per non dire di quelle agricole, sul tipo della «battaglia del grano») che sembravano precluse dalla scarsezza di elementi naturali e dalla deficienza di attitudini lavorative. Ancora una volta favorite dalla congiuntura furono la metallurgia, la siderurgia e la meccanica.

Nel campo minerario si ebbe nel giro di pochi anni il raddoppio della produzione del ferro e del piombo, la produzione della lignite crebbe del 225%, quella del litantrace del 160%.

Parallelamente si sviluppò la metallurgia: la produzione dell'alluminio crebbe del 95%, quella dello zinco del 50%, quella del mercurio del 521 %. Analoghi progressi si registrano nel campo dei minerali non metallici: caolino, sabbie siliciose, materiali refrattari.

Sviluppi notevoli si verificarono altresì nel settore delle industrie chimiche e farmaceutiche.

Nel settore dei tessili si registra la novità arrecata dallo sviluppo delle fibre artificiali, il quale però significava scaduta qualità dei tessuti originari di cotone e di lana, nella cui fabbricazione il surrogato entrava in percentuali sempre più alte.

LA «LUNGA CRISI» E LE SUE CONSEGUENZE.

7. — *Durante l'intero periodo che dal 1922 va al 1939, anno di inizio della seconda guerra mondiale, una battuta d'arresto si verificò dopo il 1927 a seguito della politica monetaria seguita dal governo fascista, che, determinando uno squilibrio fra costi e prezzi internazionali, mise le industrie in condizioni di debolezza, proprio quando si scatenò in tutto il mondo la profonda depressione mondiale del 1929.*

Il sintomo più evidente allo sviluppo della crisi è dato dall'andamento della disoccupazione che si desume dal seguente specchietto:

Andamento della disoccupazione in Italia dal 1929 al 1934

anni	n. dei disoccupati nell'industria	in complesso
1929	193.585	300.787
1930	296.870	425.437
1931	522.125	734.454
1932	732.009	1.006.442
1933	714.945	1.018.935
1934	692.288	963.677

La ripresa si iniziò nel 1934, per effetto della preparazione bellica, conseguente alla tensione politica internazionale ed alla imminente campagna etiopica, e proseguì, dopo, con i successivi aggiustamenti monetari del 1936.

L'intensificarsi delle misure protezionistiche culminate nella po-

litica autarchica (forse più subita, malgrado tutto, che sentita dalle stesse sfere dirigenti del tempo e comunque inadeguatamente condotta) fu nel complesso più dannoso che favorevole allo sviluppo industriale.

Intanto per questo complesso di circostanze — crisi economica, e conseguente necessità di «salvataggi» su larga scala, interventi monetari; politica autarchica; preparazione alla guerra — mentre da un lato lo sviluppo dell'industria avveniva a costi sempre più difficilmente calcolabili, sia per gli industriali che per lo stato, in quanto mascherati da sussidi, da prezzi politici, da manovre di cambio, dall'altro lato, ad attuare questa complessa serie di interventi, l'industria veniva sempre di più ad essere controllata da una rete di «enti di privilegio» (consorzi, enti di controllo, enti di incoraggiamento, imprese miste, imprese di gestione diretta, enti parastatali, e così via).

Si determina sotto il diverso impulso di questi fattori un fenomeno di concentrazione industriale, con il potenziamento di alcuni grandi gruppi (Montecatini, Fiat, Ilva, ecc.) ed un fenomeno di progressiva ingerenza dello stato, il cui intervento è stato in definitiva l'elemento determinante che ha permesso al complesso industriale di superare, bene o male, la severissima prova della crisi.

Prima di discutere se, ai fini della ricostruzione, giovi ridurre o conservare od accrescere tali partecipazioni, è interessante vedere quale ne sia la effettiva estensione. A tale scopo, premesso che l'intervento statale nella gestione delle imprese avviene o mediante la forma dell'azionariato di stato o mediante esercizio diretto da parte di enti di diritto pubblico, ecco il quadro che ne risulta:

In effetti già lo stato controlla da parecchi anni le seguenti percentuali approssimative della produzione mineraria chimica e siderurgica nazionale:

70 % per i minerali di ferro
80 % per i combustibili solidi
80 % per il mercurio
75 % per la ghisa
45 % per l'acciaio
58 % per il cocke
40 % per il catrame
16 % per il solfato ammoniaco
56 % per la calciocianamide.

senza parlare di taluni minerali metallici non ferrosi, la cui coltivazione era affidata ad aziende statali.

Nel settore marittimo più di 200 navi mercantili fra le quali tutte le migliori e più moderne unità di passeggeri, con una stazza complessiva di circa 1 milione e 500 mila tonnellate appartenevano nel 1940 a compagnie di navigazione controllate dallo stato. Le principali industrie e costruzioni navali sono controllate dallo stato e buona parte delle industrie meccaniche si trova in identiche condizioni.

Più del 30 % della produzione di energia elettrica era ottenuta

nel 1940 da centrali dello stato o di imprese elettriche da esso controllate.

Nello stesso anno lo stato estendeva i suoi controlli anche a metà circa della produzione (raffinerie) petrolifera e dell'industria telefonica. Aveva notevoli partecipazioni nell'industria della cellulosa, della gomma sintetica, delle fibre tessili artificiali, delle costruzioni stradali, nella industria chimica e in molti altri rami industriali.

Nel settore del credito e delle assicurazioni lo stato controlla le tre principali banche di interesse nazionale (i cui depositi si valutavano poco tempo fa a circa 70 miliardi) ed il massimo istituto di assicurazioni private, le cui attività patrimoniali sono state valutate ad oltre 10 miliardi.

Le partecipazioni complessive dello stato nei vari rami di attività economiche erano valutate nel 1945 a ben più di 10 miliardi.

IMPORTANZA DEL FATTORE LAVORO.

8. — *Quale è la parte sostenuta dal lavoro in questo complesso movimento di ripresa industriale?* La tradizionale abbondanza dell'offerta di lavoro (cui le prospettive di una emigrazione in terre lontane, per nuovi patimenti, non offrivano che uno sfogo poco desiderato, di scarsa efficacia complessiva e da ultimo, anche, decisamente precluso), la estrema povertà dell'ambiente, la mancanza, specie nei primi tempi, di tradizione e di educazione politica (anche qui da ultimo prevalsero forze ostili se non al miglioramento economico, certo alla emancipazione politica dei lavoratori) formano il substrato fondamentale, se non la giustificazione contingente, di una condizione miserevole del proletariato italiano, al quale la campagna non può offrire nè lavoro nè nutrimento a sufficienza e che trova nel primitivo stato dell'industria più dure condizioni di vita e di lavoro. Inesistenti e solo con lentezza maturatesi le leggi protettive del lavoro in genere, delle donne e dei fanciulli in ispecie, liberi i datori di lavoro di esercitare il proprio arbitrio (spesso non per animo deliberato, ma spinti dalla stessa necessità delle cose) nei confronti dei dipendenti: quindi orari di lavoro faticosissimi e salari vergognosamente bassi. L'ottimismo di certi facili storici deve duramente cimentarsi con i risultati di inchieste, anche ufficiali, sulle condizioni dei lavoratori.

Specialmente nelle industrie del cotone e della seta vi sono orari lavorativi che vanno dalle 13 alle 16 ore. Il lavoro notturno anche per le donne ed i fanciulli era la regola, piuttosto che l'eccezione. In una bella storia dell'industria italiana è narrato come una ditta manifattrice di cotone in Vignola Borbera dichiarasse candidamente di non comprendere come di notte si potesse *senza troppo palese ingiustizia* accordare riposo ai fanciulli e far lavorare gli adulti! Verso il 1870 i salari nelle industrie tessili si aggirarono sulle medie di *una lira*, 1,25 al giorno (di L. 1,50 - L. 2 nelle imprese mag-

giori). Per le donne adulte si parla di L. 0,60 - 0,80; per i fanciulli dai trenta ai cinquanta centesimi al giorno.

Naturalmente le cose andarono gradatamente migliorando, ma il basso tenore di vita delle classi lavoratrici italiane è stato sempre universalmente riconosciuto E con un così basso tenore di vita quante prove di laboriosità e di ingegno, di tenacia e di attaccamento al lavoro, contribuendo così silenziosamente ma efficacemente a quel progresso, grande o piccolo che sia, verificatosi nella nostra situazione industriale.

Si aggiunga che durante la crisi economica del 1929, nel necessario tentativo di ricostituire l'equilibrio fra prezzi (progressivamente decrescenti) e costi (caratterizzati da forti elementi di vischiosità) si ritenne opportuno procedere a diminuzioni generali di salario, gravando la mano sulle classi lavoratrici, già afflitte gravemente dal flagello della dilagante disoccupazione. Negli anni successivi, poi, dato il sistema vigente di procedere ai miglioramenti salariali in seguito a ordini venuti dall'« alto » e sempre in misura uniforme per tutti, il rialzo dei salari seguì con grande ritardo il rialzo del costo della vita.

Particolare importanza hanno le osservazioni fatte da uno studioso italiano sul nostro sviluppo industriale, negli ultimi anni precedenti alla guerra. La produzione industriale italiana negli anni dal 1928 al 1938 rimase nel complesso stazionaria, mentre in altri paesi essa aumentò anche considerevolmente. La stasi fu dovuta principalmente alla contrazione del commercio estero, la quale impedì uno sfruttamento razionale delle energie produttive del paese, nonchè allo sviluppo dato, artificiosamente, a certe attività economiche ad alto costo, a scapito di altre attività più produttive.

Risulta altresì una diminuzione dei consumi per abitanti, dal periodo 1922-1929 al periodo 1930-1938, per quanto riguarda i generi alimentari o di consumo voluttario più importanti.

III - Danni di guerra e ricostruzione

ENTITA' DEI DANNI DI GUERRA.

I danni arrecati dalla guerra alla nostra attrezzatura industriale sono stati, per fortuna, meno importanti di quelli che, attese le circostanze, si prevedevano. Le vicende della guerra, che ha subito due lunghe soste, nell'inverno 1943-44 e nel successivo, lungo il Garigliano e le zone montagnose prima, lungo la così detta « linea Gotica » dopo, e che invece ha rapidamente percorse le regioni dell'Italia settentrionale, ha provocato una diversa ripartizione dei danni. La Liguria, il Piemonte, la Lombardia, le Tre Venezie hanno i loro impianti quasi completamente intatti: si calcola, secondo stime ufficiali, che la capacità produttiva delle regioni settentrionali siasi ridotta, in seguito a distruzioni vere e proprie del 5-7%. Tenuto conto dei criteri seguiti per effettuare tale compito, la cifra può ritenersi alquanto inferiore alla realtà la quale comunque non è quale si poteva temere. Con gli stessi criteri è stato calcolato che la riduzione della capacità di produzione negli impianti centro-meri-

dionali ascende al 30%. E poichè l'attrezzatura industriale si trova addensata per circa il 70% nelle regioni del Nord, dove minori sono state le distruzioni, la capacità produttiva dell'industria, nel suo complesso, può ritenersi diminuita all'incirca del 10-12%.

E' ovvio che i danni hanno colpito in diversa misura i vari rami di attività. Così l'industria siderurgica del Nord ha conservato intatta la sua attrezzatura; gravi danni hanno subito invece gli impianti dell'Italia meridionale e centrale (Bagnoli, Piombino, Isola d'Elba). E in genere proprio le attività industriali che avevano centri di sviluppo nelle regioni centro-meridionali, dove più a lungo si è accanita, sostando, la guerra, hanno maggiormente sofferto: così l'industria mineraria, e taluni rami delle industrie alimentari (molini, pastifici, zuccherifici); inoltre l'industria meccanica nella regione di Napoli, quella dei fertilizzanti e del cemento, quella del vetro.

E' altresì noto come l'industria elettrica abbia subito danni rilevanti nell'Italia meridionale e centrale, con una riduzione della capacità produttiva rispettivamente del 60% e del 90% nelle due regioni.

Da questo complesso di elementi: accanirsi della guerra nelle regioni dell'Italia centro-meridionale con conseguenti gravi danni alle modeste attività industriali ivi dislocate — più rapido passaggio della guerra e quindi minori danni al Nord dove è il nerbo della vita industriale del paese, mentre risultano attenuati i danni complessivamente temuti, risulta accentuato però lo squilibrio già grave fra le due economie del Nord e del Sud. Il problema che avvelena da anni la economia e di riflesso la vita politica italiana si prospetta così nei suoi termini più urgenti e complica il compito già così grave della ricostruzione.

La squilibrio fra Nord e Sud ed in genere fra mercati di produzione e di consumo è ulteriormente aggravato dallo scompaginarsi dei trasporti, in seguito alle gravi distruzioni degli impianti ferroviari ed alla penuria non tanto degli automezzi quanto del carburante e delle gomme. La soluzione favorevole del grave problema dei traffici costituisce una premessa necessaria per la ripresa economica, che anzi addirittura si identifica con essa.

I PROBLEMI DELLA RICOSTRUZIONE INDUSTRIALE.

10. — *I problemi della ricostruzione industriale italiana presentano aspetti di gravità eccezionale, non tanto, come si è visto nel corso delle precedenti pagine, per la gravità delle distruzioni operate dalla guerra, quanto per la importanza dei problemi che l'industria ha trascinato con sè nel suo sviluppo, senza riuscire a risolverli.*

Escluso che l'Italia possa rimanere o ridiventare un paese prevalentemente agricolo e quindi riconosciuta anche da osservatori stranieri imparziali la necessità di consentirci una adeguata attrezzatura industriale, il problema generale della ricostruzione dell'industria si scinde in una serie di problemi particolari:

L'attrezzatura industriale deve svilupparsi in un determinato

rapporto con lo sviluppo della produzione agricola, con la quale deve porsi in condizioni di «complementarietà», nel senso che deve fornirle i mezzi meccanici di cui abbisogna *sul posto* (tenuto conto cioè delle eventuali possibili importazioni di macchine ed attrezzi agricoli) e nel senso di sviluppare le industrie che trasformano i prodotti agricoli localmente disponibili (industria dei derivati dal latte, pastifici, industria conserviera, ecc.);

l'attrezzatura industriale italiana deve svilupparsi in armonia con l'ammontare totale della popolazione che (tenuto conto della eventuale, possibile ripresa delle emigrazioni e delle quote assorbite da altri rami di attività, come quella agricola) chiederà di essere occupata convenientemente;

lo sviluppo delle attività industriali deve effettuarsi possibilmente in modo da eliminare o attenuare grandemente lo squilibrio tra regioni meridionali e regioni settentrionali della penisola (l'impulso delle industrie che lavorano per l'agricoltura o con prodotti agricoli, spostando l'attività industriale verso le regioni prevalentemente agricole del mezzogiorno può contribuire a sanare tale squilibrio);

lo sviluppo delle attività industriali deve svolgersi in armonia con le possibilità naturali del nostro paese e con le attività industriali dei paesi esteri (ciò significa che debbono abbandonarsi, sia pure gradualmente e con misurata prudenza, le forme di protezionismo accentuate, culminate nell'autarchia, compatibilmente con la politica commerciale delle grandi potenze vincitrici; ma non significa che l'Italia debba rinunciare a priori al suo sviluppo industriale, in base a falsi preconcetti sulla povertà delle nostre risorse e sulla insufficienza delle nostre capacità, perchè in tal modo si ripeterebbe a rovescio l'errore della politica autarchica);

lo sviluppo delle attività industriali italiane deve fondarsi su solide e sane relazioni con la struttura bancaria, la quale quindi deve essere attentamente studiata e modificata, per evitare pericolose alterazioni dei normali rapporti fra l'attività creditizia e quella industriale, nel senso che il fine, i limiti ed i metodi del finanziamento debbono essere rispondenti ad un sano criterio di convenienza economica;

debbono essere salvaguardate le esigenze delle classi lavoratrici ad un tenore di vita compatibile con le possibilità della produzione e con la loro elevazione materiale e morale, assicurando il migliore svolgimento dei rapporti di lavoro.

LE SOLUZIONI POSSIBILI.

11. — Per la soluzione dei problemi della ricostruzione economica, sono concepibili due direttive, o meglio due posizioni logiche, completamente opposte fra loro.

Se si aderisce al principio della libertà di mercato deve farsi affidamento principalmente se non esclusivamente sulla iniziativa privata, limitando gli interventi dello stato al minimo indispensabile e favorendo la libera concorrenza fra gli imprenditori. Ciò non esclude che nelle attuali condizioni anormali taluni interventi dello Stato si rendano necessari,

come p. es. il razionamento, il controllo dei prezzi, la disciplina del credito e così via, ma la tendenza auspicata è verso un regime di ampia libertà economica, attraverso un'abolizione graduale dei controlli. Poichè la guerra con le sue distruzioni ha ridotto il reddito della nazione, il problema principale del dopoguerra consiste proprio nel riportare tale reddito al primitivo livello, almeno. Ora soltanto in un mercato dove domina la libera concorrenza le risorse economiche del paese possono dare il massimo reddito, e perciò è necessario lasciare operare le forze spontanee del mercato. E' insomma la tesi classica del liberismo economico che vede nell'iniziativa privata e nello stimolo del tornaconto individuale la più duttile e la meno costosa delle possibili organizzazioni economiche, dato che la concorrenza fra gli imprenditori finisce con l'agire in modo da eliminare le imprese che producono a costi più elevati e da ridurre i prezzi di vendita al livello del costo sostenuto dalle imprese più efficienti. L'iniziativa privata e la concorrenza, si dice, hanno dato la possibilità al sistema economico di compiere i meravigliosi progressi tecnici di cui sono stati testimoni gli ultimi due secoli, diffondendo benessere e prosperità anche fra le classi meno agiate, in modo da permettere anche ai più modesti consumatori l'uso di beni che una volta erano privilegio dei ceti più ricchi.

Il principio opposto muove dal convincimento che il progresso del capitalismo ha dato luogo a gravissimi inconvenienti, fra i quali: l'esistenza di eccessive disuguaglianze nella distribuzione dei redditi; la frequenza di crisi economiche gravissime, che periodicamente sconvolgono il sistema economico e provocano una larga disoccupazione di massa, che l'economia di concorrenza non è in grado di evitare; la scarsa attitudine della produzione ad adottare con rapidità i perfezionamenti tecnici.

Quindi si accetta il principio di una economia collettivista, in cui il meccanismo del mercato è sostituito dall'azione di piani economici tracciati da un'autorità centrale, per la disciplina totale della produzione e del consumo. All'operare della concorrenza si sostituisce un ampio e metodico intervento dello stato, unico detentore dei mezzi di produzione, che vengono impiegati mediante l'attuazione di piani, pluriennali, di produzione. E' insomma lo schema teorico della economia collettivista, contrapposto allo schema, anch'esso teorico, dell'economia di concorrenza.

12. — Le due posizioni logiche sopra delineate rappresentano due casi limiti, due schemi puramente teorici. Il sistema economico che più si è avvicinato al primo dei due schemi teorici sopra delineati è quello inglese (dal 1800 circa alla vigilia della prima guerra mondiale), mentre il sistema che più si avvicina al secondo schema teorico è quello instaurato nell'U.R.S.S. dopo la rivoluzione del 1917. La realtà vede svolgersi forme intermedie di organizzazione economica, nelle quali i principii opposti vengono in diversa misura contemperandosi. Pertanto, fuori d'ogni astrazione la ricostruzione industriale italiana deve appoggiarsi su due forze, spesso in contrasto, ma che occorre condurre su un piano di coordinazione.

La prima forza è data dall'iniziativa privata: in un paese, come il nostro, dove la guerra si è lungamente accanita e dove ne-

cessita rimettere in piedi l'attività produttiva, non tanto nelle forme precedentemente sperimentate quanto in nuove forme e combinazioni con nuove finalità di produzione e su un nuovo piano di costi, l'iniziativa privata ha un compito che non può essere facilmente sostituito. Si tratta di adattarsi a esigenze nuove del mercato interno ed estero e di ridurre i costi al più basso livello possibile.

Lo stato deve d'altra parte evitare di caricare le industrie che riprendono con carichi fiscali troppo elevati ed anzi deve agevolarne la ripresa provvedendo alla fornitura dei servizi pubblici di carattere fondamentale (come il mantenimento dell'ordine pubblico); deve studiare un programma generale per la ricostruzione, che senza scoraggiare gli imprenditori privati regoli la loro attività, cercando di ottenere uno sviluppo armonioso dei vari rami industriali per evitare accentuati squilibri fra diversi tipi di produzione e fra regioni diverse dello stesso stato. Deve infine rivolgere la sua attenzione alle scuole professionali e tecniche, perchè si formi nel paese una massa possibilmente numerosa di maestranze e di tecnici adeguatamente preparati.

In definitiva, la ricostruzione industriale, non potendo essere affidata ad una tumultuaria attività di ripresa spontanea, ma — date le particolari condizioni del mercato, il cui meccanismo risulta in gran parte scompaginato dagli eventi tutti sommariamente indicati nei precedenti paragrafi — dovrebbe essere il risultato concorde dell'attività statale e della iniziativa privata. Si dovrebbe quindi procedere allo studio ed alla formulazione di piani (« piani di ricostruzione ») i quali provvedano a stabilire un ordine di precedenze nelle attività industriali, precisando un'organica politica economica, fiscale e doganale, i limiti e l'estensione degli interventi statali, e così via.

Si tratta di produrre di più ed a costi sempre più bassi (ciò non vuol dire a salari più bassi), dando vita a forme di produzione effettivamente economiche, che ci mettano in condizione di affrontare sui mercati internazionali la concorrenza estera (presentando un prodotto di « qualità » che attiri il consumatore), offrendo conveniente occupazione alla nostra popolazione ed elevandone il tenore di vita.

La posizione intermedia sopra delineata è quella che, pur con diversa intensità di accenti, viene accolta con spirito realistico nel programma dei diversi partiti. Taluni accettano soluzioni che si avvicinano più spiccatamente alla forma di economia di mercato, cercando di lasciare per quanto è possibile intatta l'attuale organizzazione capitalistica della produzione. Altri partiti sostengono soluzioni che si avvicinano alle forme tipiche dell'economia per piani e propongono riforme più o meno radicali dell'ordinamento capitalistico, pure accettando taluni contemperamenti che la esperienza dimostra necessaria.

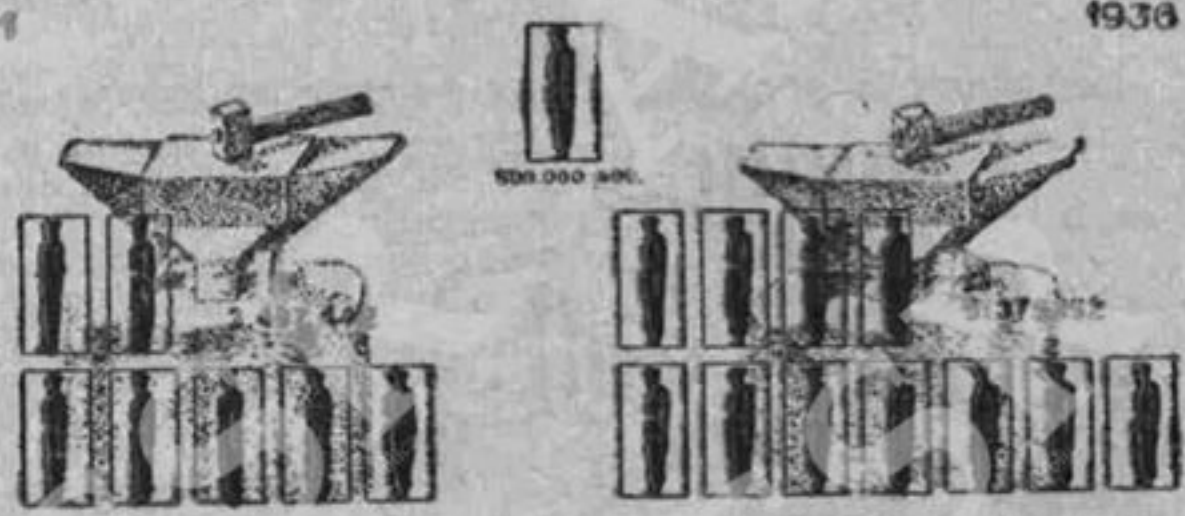
Non è compito di questa esposizione esaminare e discutere le tre tesi sopra prospettate, nè fare previsioni circa la prevalenza dell'una o dell'altra di esse. Spetterà alla Costituente di decidere fra le diverse alternative, accettando quella che, nelle attuali circostanze storiche, presenterà le migliori soluzioni ai problemi che si sono sommariamente indicati.

199

DISTRIBUZIONE REGIONALE DELLE IMPRESE INDUSTRIALI (1938)

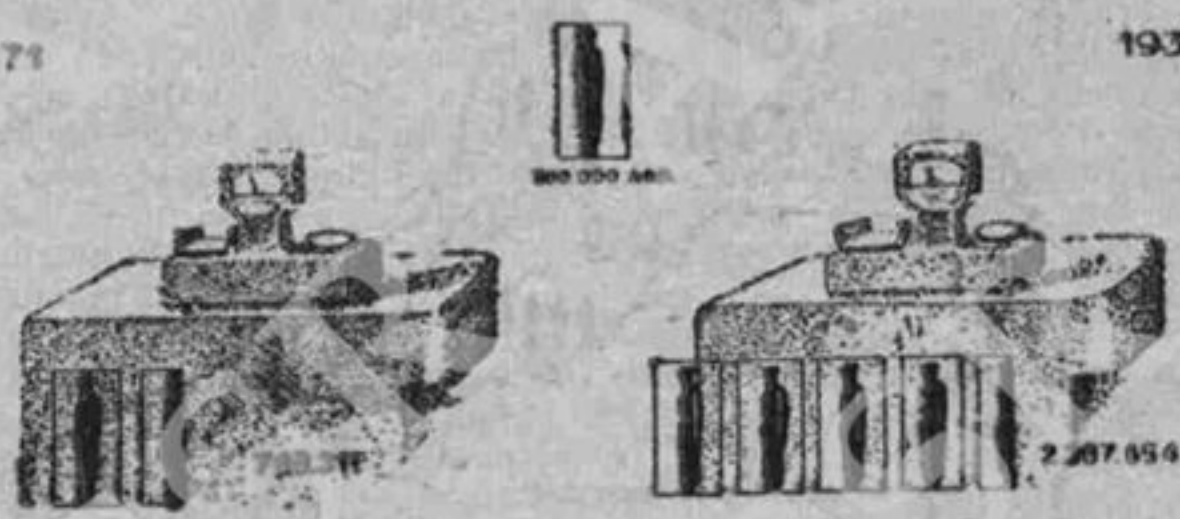
ADDETTI ALL'INDUSTRIA

1871 1936



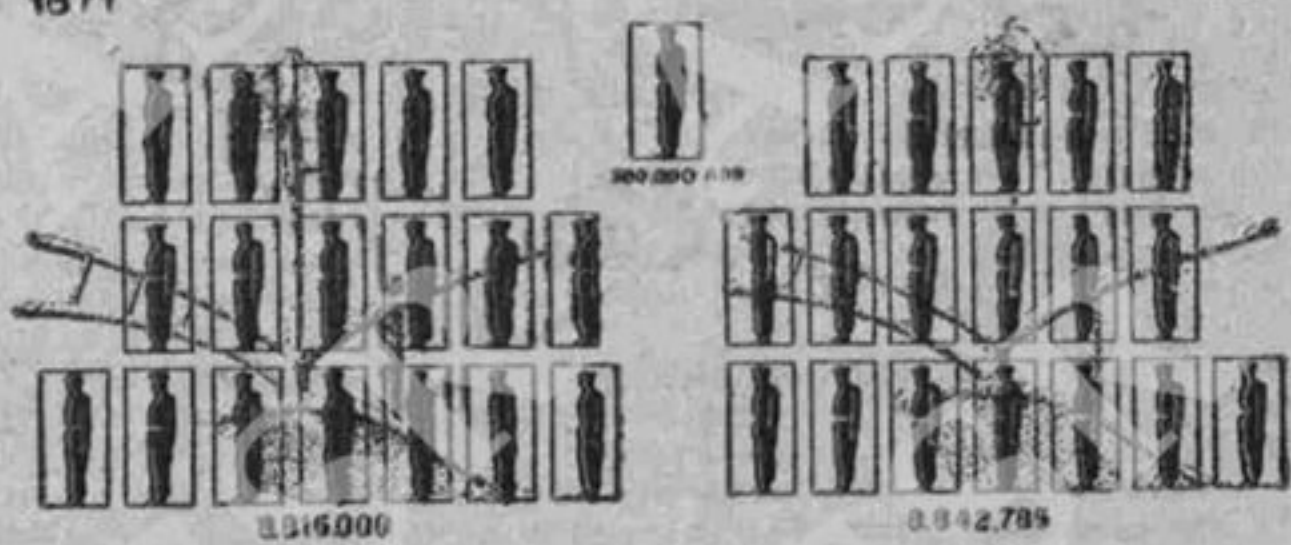
ADDETTI AL COMMERCIO

1871 1936



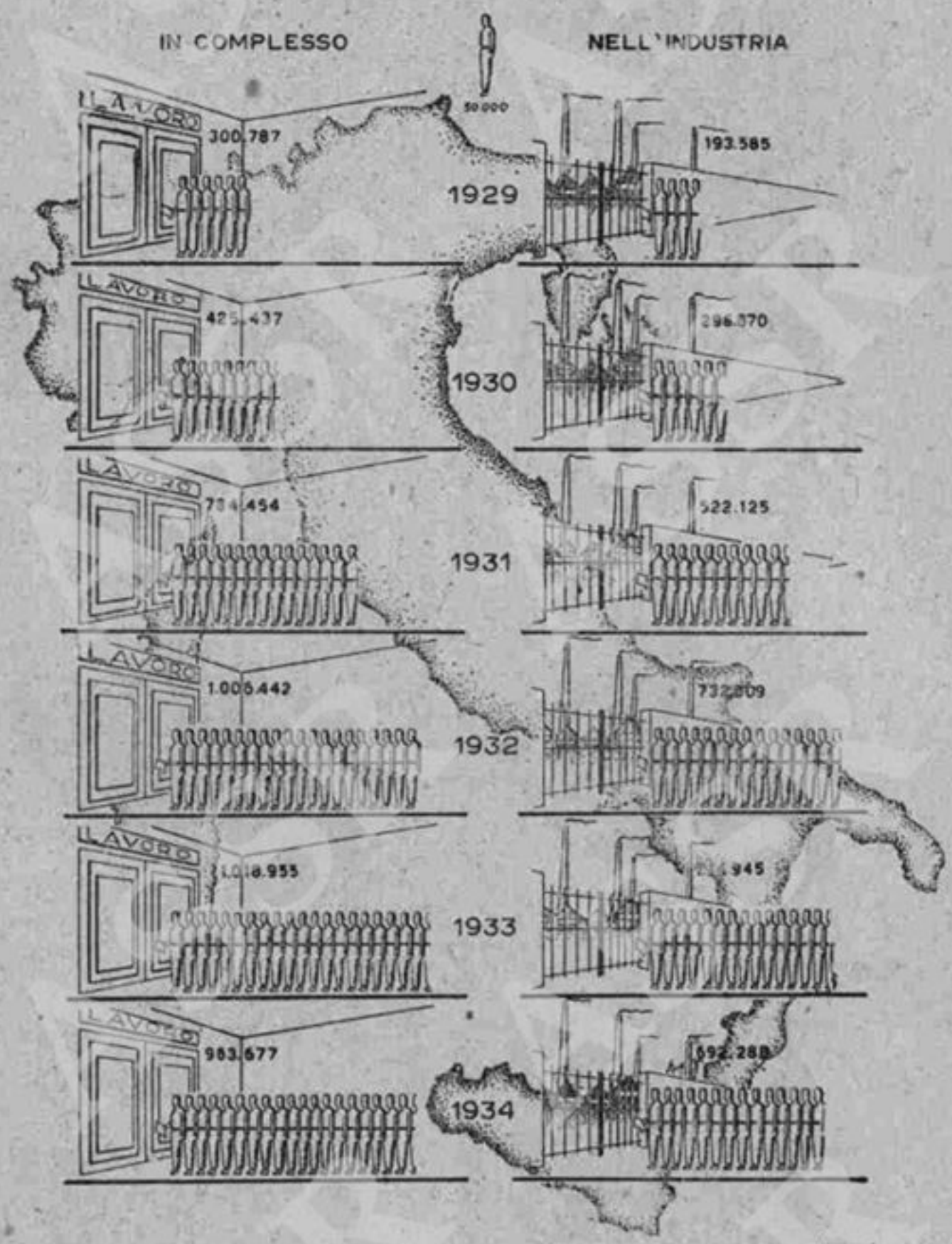
ADDETTI ALL'AGRICOLTURA

1871 1936



202

ANDAMENTO DELLA DISOCCUPAZIONE DAL 1929 AL 1934



Questo opuscolo è stato curato dalla Redazione del Bollettino di informazione e documentazione *del Ministero.*

AVVERTENZA - Questo opuscolo rappresenta soltanto uno schema, cioè una guida *formale* all'esame ed al dibattito del problema che ne è oggetto. Non costituisce, nè vuole costituire, nulla di diverso da una indicazione di tema e da una facilitazione alla comprensione ed all'indagine. L'uso ne è completamente libero.

Supplemento al «Bollettino di informazione e documentazione del Ministero per la Costituente»

Stabilimento Tipografico U.E.S.I.S.A. - Via IV Novembre, 149 - Roma

In nessuna questione, come in quella cosidetta delle «autonomie locali» vi è tanta confusione di termini. Poichè da questa confusione possono derivare pericolosi equivoci concettuali, sembra opportuno premettere a questo panorama alcune definizioni, onde chiarire con quale significato vengono usate nel testo determinate espressioni. Naturalmente, come tutte le classificazioni, anche questa può avere un che di arbitrario e di relativo, ma non per questo si deve ritenere meno utile.

I. — *Decentramento*

Il decentramento si distingue in *amministrativo* e *politico*. Decentramento *amministrativo* è il passaggio di funzioni amministrative, esercitate da organi centrali dello Stato, da questi organi ad organismi dell'amministrazione locale. Se questi organismi sono governativi, cioè legati da vincoli gerarchici all'amministrazione centrale, il decentramento assume il nome di *gerarchico* o *burocratico;* se invece sono organismi formati da enti autarchici, il relativo decentramento assume il nome di *autarchico.* Enti autarchici sono quegli enti forniti di una particolare capacità di diritto pubblico, detta *autarchia,* che è la capacità per un ente di amministrare da sè propri interessi, nonostante che questi siano interessi non esclusivi di detto ente, ma anche dello Stato.

Mentre il decentramento *burocratico,* che si risolve in uno spostamento di competenze, è una questione di tecnica amministrativa, che comporta ad un tempo vantaggi ed inconvenienti, in quanto non sempre è bene che autorità governative locali abbiano potestà decisoria in merito a determinate questioni che, presentando riflessi di portata nazionale, richiedono una valutazione generale e non particolare, il decentamentro *autarchico* invece è una questione di democrazia, poichè è nella dottrina democratica il riconoscimento dei centri di interessi collettivi costituitisi in seno alla società e l'attribuzione ai soggetti di questi interessi della capacità di amministrarli.

Decentramento *politico* è invece il trasferimento di funzioni politiche, e specialmente della funzione legislativa, dallo Stato ad altri organismi collettivi, al fine di consentire una più larga ed intensa partecipazione dei cittadini al potere. Ma poichè, come più sotto si dirà, tutti gli organismi collettivi viventi in seno allo Stato sono titolari di un potere di legislazione, affinchè si abbia un

decentramento politico è necessario che gli atti emanati da tali fonti minori di legislazione abbiano il carattere e la forza delle leggi formali.

L'esercizio delle funzioni, trasferite in base al decentramento politico alle collettività inferiori può essere garantito dalla Costituzione dello Stato come un diritto proprio di queste collettività, che l'esercitano finchè vive la Costituzione; onde il decentramento politico assume in tal caso il nome di decentramento *costituzionale*.

Oltre che sotto il profilo degli organi, il decentramento può essere considerato sotto il profilo *dei servizi:* un servizio può essere concentrato in un organismo unico centrale, oppure può essere diviso in un organismo centrale e vari organismi locali, i quali però hanno ciascuno una vasta autonomia di fronte a quello centrale. Per es., il servizio sanitario può essere disciplinato sia accentrando tutto quello che riguarda la direzione degli ospedali, il personale degli ospedali, i tipi di terapie degli ospedali, ecc., nella direzione generale della sanità, al centro, sia invece attribuendo tutte quelle funzioni ad organismi locali e lasciando all'organismo centrale solamente un potere di coordinazione e di ispezione. Il decentramento dei servizi assume il nome di decentramento *funzionale*. Esso può coesistere tanto con un decentramento burocratico (sistema americano), quanto con un decentramento autarchico (sistema inglese).

11. — *Autonomia*

La parola autonomia può essere intesa in diversi significati. In un significato più largo e generale, autonomia ha un valore puramente negativo e sta ad esprimere la libertà d'azione di un ente o di una associazione nel campo del diritto con l'esclusione di ogni ingerenza dello Stato.

Tuttavia autonomia può essere ridotta a quattro significati specifici, assumendo quattro distinte qualificazioni:

a) *autonomia costituzionale* — E' la potestà di autoorganizzazione concessa ad un raggruppamento di cittadini, la potestà cioè di darsi un proprio Statuto, da considerarsi come legge costituzionale, cioè parte integrante della Costituzione dello Stato. (Dell'autonomia costituzionale godono tutti gli stati membri di uno Stato federale; essa fu anche riconosciuta dalla Costituzione spagnola del 1931 alla regione della Catalogna, detta appunto «regione autonoma»).

b) *autonomia politica* — E' un'attenuazione del concetto di autonomia costituzionale. Gli enti investiti di *autonomia politica* hanno piena potestà legislativa, e le loro leggi hanno valore e carattere della legislazione formale dello Stato: ma questi enti non hanno capacità di darsi una propria costituzione. L'autonomia politica non è che l'altra faccia del *decentramento politico* (vi. *supra*).

c) *autonomia propriamente detta* — Consiste nella facoltà di cui godono alcuni enti pubblici di creare un proprio diritto assunto dallo Stato a far parte del proprio ordinamento giuridico. Di questa specie di autonomia godono in misura maggiore o minore gli enti locali anche in un ordinamento accentrato; così, ad esem-

pio, i comuni italiani godono della facoltà di emanare regolamenti in alcune materie (stato giuridico degli impiegati comunali, polizia urbana, rurale, edilizia).

d) *autonomia amministrativa* — Riferita agli enti locali, la espressione è da intendersi nel significato di autarchia e sta ad accentuare l'esclusione di ogni ingerenza dello Stato nell'amministrazione di quelle entità fornite di questa capacità.

III. — *Regionalismo*

Di per sè *regionalismo* significa un ordinamento pubblico che ha per base l'unità regionale. Il *regionalismo* può manifestarsi quindi sotto tre aspetti, a seconda che a queste unità regionali sia riconosciuta l'una o l'altra delle prime tre specie di autonomia: l'*autonomia costituzionale* ed allora *regionalismo* varrà per *federalismo;* l'*autonomia politica* ed allora *regionalismo* starà ad indicare l'attuazione di un *decentramento politico* in favore dell'ente regione, l'*autonomia propriamente detta,* ed allora *regionalismo* starà ad indicare l'attuazione di un *decentramento autarchico* in favore dell'ente autarchico regione. Inoltre *regionalismo* può anche stare ad indicare la tendenza alla creazione di una nuova circoscrizione amministrativa dello Stato in più di quelle esistenti (Provincia Comune e per alcune funzioni, come la giudiziaria, il mandamento) e l'attuazione in favore di questa circoscrizione statale di un decentramento burocratico.

Ordinariamente, però, *regionalismo* sta a significare la tendenza alla creazione della regione come ente autarchico territoriale e come organo di *decentramento autarchico:* in tal senso esso viene contrapposto a *federalismo.*

IV. — *Federalismo*

Federalismo è l'unione di più Stati che dà vita ad un nuovo Stato che esercita alcune funzioni, mentre le altre sono esercitate dai singoli Stati membri. Il federalismo muta la struttura dello Stato: quando si afferma di voler mutare questa in senso federalista, si intende dar vita ad un ordinamento in cui le parti componenti contino tutte ugualmente ed esercitino funzioni sovrane.

V. — *Autogoverno*

Con questa espressione di solito si intende l'autonomia in senso lato di cui godono gli enti locali. In realtà però l'*autogoverno (self government)* è tutt'altra cosa. E' un istituto nato col diritto amministrativo britannico e di là passato in altri Stati; esso consiste nel ricoprire con elementi elettivi uffici amministrativi locali. Questi uffici locali possono essere tanto uffici dello Stato, privi di personalità giuridica, quanto uffici degli enti locali. In Inghilterra l'autogoverno degli enti locali ha applicazione assai più ampia che da noi, poichè molto più numerose sono le cariche elettive degli enti locali stessi. Negli Stati Uniti, nell'Unione Sovietica e nella Svizzera,

invece, predomina il tipo di autogoverno negli uffici periferici statali, che è anche qui molto esteso.

VI. — *Autonomie locali*

L'espressione si riferisce al problema dell'assetto da dare a tutti gli enti pubblici territoriali differenti dallo Stato, problema che può essere risolto in uno dei modi dianzi accennati, con possibilità quindi anche di mutamento nella struttura dello Stato.

IL PROBLEMA DELLE AUTONOMIE LOCALI DALL'UNITA' AL FASCISMO

1 — Si può dire che il problema delle autonomie locali fu sollevato in Italia ancor prima del completo raggiungimento dell'Unità. Dopo che, in seguito alle annessioni conseguenti alla guerra del 1859, il Regno di Sardegna si trasformò in Regno d'Italia, il sistema di governo locale piemontese, ispirato ai principi centralizzatori nati dalla rivoluzione francese e dal periodo napoleonico, fu esteso nel giro di due anni a tutto il territorio nazionale, senza tener conto che in alcune regioni, come per esempio la Toscana e la Lombardia le collettività locali erano state dotate nel precedente regime di una larga autonomia amministrativa ed ai loro appartenenti era stato riconosciuto il diritto di eleggere i propri amministratori.

La legge comunale, al fine di cementare maggiormente l'unità con tante difficoltà raggiunta e, al tempo stesso, al fine di impedire ogni moto centrifugo, stabiliva un ordinamento uniforme per tutti gli enti locali della penicola. La nuova legge riconosceva solamente due enti autarchici: il comune e la provincia, che erano, nello stesso tempo circoscrizioni amministrative.

Il comune era amministrato da un consiglio comunale elettivo nel cui seno veniva eletta una giunta esecutiva. Il Sindaco, nominato dal re, era ad un tempo capo dell'amministrazione comunale e funzionario di governo e poteva essere sospeso dal prefetto e rimosso dal governo del Re. Scarse e limitate erano le attribuzioni del comune, del resto quasi completamente privo di autonomia amministrativa, sia perchè sottoposto a rigido controllo sia perchè il governo del Re aveva anche il potere di sciogliere il consiglio comunale.

Analogo era l'ordinamento dell'altro ente autarchico, la provincia, che aveva un suo Consiglio, ed una Deputazione presieduta dal Prefetto.

2 — E' in questo momento della vita nazionale che, contro l'opera di rigida uniformizzazione, che soffoca gli enti minori, e specialmente il comune, cellula essenziale dello Stato, sorge il problema delle autonomie locali ed in particolare il problema del regionalismo nelle sue varie gradazioni.

Sorge, o meglio risorge, il federalismo, rappresentato da *Cattaneo* e *Ferrari*; ma non ha grandi possibilità di azione. Nel periodo antecedente al '59 infatti i federalisti (cattolici e laici, monarchici e repubblicani, rivoluzionari e conservatori) *Rosmini*, *Gioberti*, *Ferrari* e *Cattaneo* avevano affermato che un vincolo confederale tra i vari Stati era il solo mezzo per raggiungere l'indipendenza d'Italia. Smentito dalla realtà storica, il federalismo assumeva, ora, un altro aspetto, quello appunto regionalista, per cui poneva anzitutto l'accento sulla completa libertà da dare ai comuni, che stringendosi con liberi vincoli federativi avrebbero dato vita alle regioni, la federazione delle quali avrebbe dato vita allo Stato. Ma anche in questa nuova formulazione il federalismo non riuscì ad imporsi e rimase una aspirazione di una minoranza repubblicana.

Sorge il regionalismo autonomista rappresentato da *Mazzini*, *Saffi*, *Montanelli*. Essi accettano pienamente la raggiunta «unità costituzionale»; ma pensano che se questa è necessaria non è invece necessaria l'assoluta unità legislativa, che è anzi dannosa, data la diversità di condizioni delle varie regioni d'Italia. Queste, ridotte di numero, devono rappresentare l'ente politico-amministrativo, munito di poteri legislativi, intermedio fra il Comune, che deve riacquistare la sua antica libertà, e lo Stato.

Sorge infine per opera degli stessi uomini di governo, o per lo meno dei più illuminati tra essi, *Cavour*, *Minghetti*, *Farini*, una terza forma di regionalismo, a contenuto esclusivamente amministrativo. Ad essi non era sfuggito che il processo di unificazione politico-amministrativo della penisola era stato troppo brusco.

Già nel discorso della Corona del 1860 veniva promessa una «progressiva libertà amministrativa»; qualche anno prima (1851); Cavour aveva espresso la sua sfiducia nel sistema francese dell'accentramento che, a suo parere, avrebbe condotto la Francia alla rovina, e qualche anno più tardi (1860) prometteva alla Toscana con la nuova legislazione quella stessa libertà d'azione che avrebbe potuto ad essa assicurare un'autonomia nel quadro dell'unità dello Stato.

3 — Interprete del pensiero di Cavour, il suo ministro dell'interno *Farini*, istituiva, con legge *24 giugno 1860*, una commissione straordinaria presso il Consiglio di Stato per lo studio di riforme nel sistema amministrativo. Credeva il Farini che più larga libertà dovesse essere concessa ai due enti autarchici esistenti, in modo che nel rispetto della legge, essi potessero amministrare effettivamente i propri interessi.

Inoltre il Farini proponeva la creazione di una nuova circoscrizione amministrativa, la regione. Le regioni avrebbero dovuto corrispondere ai centri naturali della vita italiana e quindi, come tali, avrebbero potuto anche non corrispondere alle precedenti divisioni politiche.

La regione, però, nel pensiero di Farini, doveva essere solamente circoscrizione amministrativa e non anche ente autarchico; priva quindi di una rappresentanza elettiva, principalmente per il timore che questa, trasformatasi in parlamento, rinascendo lo spirito particolaristico delle varie parti della nazione con grave pericolo di disgregamento per questa. In tal modo si sarebbe

attuato un decentramento gerarchico nell'organo preposto alla circoscrizione un governatore di nomina regia, rappresentante del potere esecutivo.

La commissione del Consiglio di Stato andò oltre il pensiero del Farini proponendo l'attuazione di un decentramento regionale non solo gerarchico ma anche autarchico, in favore dell'ente regione. A capo della circoscrizione amministrativa e dell'ente autarchico sarebbe stato il governatore, coadiuvato nell'amministrazione degli interessi della regione, di cui era l'organo esecutivo, da una commissione regionale, organo deliberativo, non propriamente elettivo ma formato da membri delegati dai consigli provinciali della regione.

La regione, come ente autarchico, avrebbe avuto tra le sue attribuzioni le materie riguardanti: strade, porti, argini, manicomi e brefotrofi, istruzione superiore e belle arti, salvo in quest'ultime due attribuzioni la facoltà per lo Stato di emanare norme direttive. La regione avrebbe goduto inoltre dell'autonomia propriamente detta, con facoltà di emanare regolamenti in materia di agricoltura e di caccia.

4 — Il programma del Farini è ripreso e sviluppato dal *Minghetti*, a lui succeduto nel ministero degli interni, ed è formulato nei quattro disegni di legge presentati all'approvazione del Parlamento il *13 marzo 1861*.

Anzitutto il Minghetti proponeva la concessione di una più ampia autonomia per i comuni, con l'allargamento del corpo elettorale e l'aumento delle attribuzioni dei consigli, a cui sarebbe dovuto aspettare anche la scelta dei sindaci che, secondo la legge del 1859, spettava al governo del re.

Ma la base principale della riforma proposta dal Minghetti è la provincia, che egli considera ente naturale e non fittizio, della quale dovevano venire aumentate le attribuzioni (strade, corsi d'acqua, istruzione secondaria, sanità, boschi, usi agrari, beneficenza, espizi) emancipandola totalmente dall'Intendente (Prefetto), che doveva esercitare un controllo ma unicamente badando che gli atti comunali e provinciali rimanessero nella competenza fissata e non impegnassero i rispettivi enti per l'avvenire. In favore di questo organo locale governativo, il Minghetti proponeva l'attuazione di un largo decentramento burocratico.

Un decentramento burocratico ed autarchico ad un tempo il Minghetti proponeva nei riguardi della circoscrizione amministrativa e dell'ente autarchico regionale di cui proponeva l'istituzione. Della necessità di creare la regione come ente autarchico il Minghetti non era perfettamente convinto; tuttavia egli ne proponeva l'istituzione a titolo d'esperimento come elemento di transizione tra i vecchi ordinamenti particolari ed i nuovi; l'avvenire avrebbe confermato o meno l'opportunità di conservarlo. Un governatore di nomina regia, rappresentante del potere esecutivo, sarebbe stato ad un tempo l'autorità più elevata della circoscrizione amministrativa e dell'ente autarchico. Questo avrebbe avuto due sole funzioni: la cura delle strade e degli argini non nazionali nè comunali, e dell'istruzione superiore. Su queste materie avrebbe

deliberato un consiglio composto dai delegati provinciali, mentre l'esecuzione sarebbe stata di competenza del Governatore.

Ma la Commissione straordinaria della Camera dei Deputati, incaricata di esaminare i progetti del Minghetti, relatore *Tecchio*, proponeva il rigetto in blocco, motivato, riguardo all'istituzione delle regioni, dal pericolo che esse potevano rappresentare per la raggiunta unità. E nel 1865 l'unificazione amministrativa del regno, con l'estensione a tutti i territori degli ordinamenti piemontesi, salvo lievi varianti, fu un fatto compiuto.

5 — Le leggi del 1865 benchè modificate e coordinate nel 1888 e nel 1915, specie nei riguardi dei sindaci (che furono resi tutti elettivi), sono ancora alla base della nostra organizzazione amministrativa. Non che dopo il 1865 siano mancate critiche contro di esse, ma erano voci sporadiche: ormai la questione del decentramento e dell'autonomia sembrava superata. Voci solitarie si levarono: fu lo stesso Minghetti, che anzi ormai considerava la regione come un ente non più transitorio ma permanente, e come un rimedio contro il parlamentarismo e l'ingerenza dei partiti politici nell'amministrazione; furono il *Bertolini*, il *Calenda*, il *Cavallotti*, lo *Iacini*, la scuola repubblicana, ed infine il *Saredo*. Gli uomini della Sinistra, finchè fu al potere la Destra, più volte criticarono l'organizzazione amministrativa manifestando l'opinione che occorresse dare maggiore libertà d'azione agli enti locali; ma saliti al potere non ebbero mai tanta forza per far discutere da un Parlamento eccitato ed interessato a questioni, almeno nell'apparenza, molto più importanti, il problema della riforma amministrativa.

Tra tutti coloro che nel campo della dottrina e della scienza si levarono a proporre la discussione del problema primeggia *G. Saredo*.

Il Saredo è sulla stessa linea del Minghetti: egli anzitutto pone la questione dei comuni e con una lunga critica al sistema accentratore si propone di dimostrare come le libertà locali siano completamente soffocate, dato che i comuni non hanno possibilità di muoversi, nella propria sfera: non potendo prendere nessuna decisione senza l'intervento della autorità governativa.

Quanto al secondo ente autarchico, la provincia, egli afferma, distaccandosi in questo punto dal Minghetti, che essa vive vita grama e stentata data la pochezza di attribuzioni di cui è rivestita: d'altronde, non è possibile attribuirgliene altre in quanto eccederebbero la sua cerchia di azione e la possibilità di esplicarle. Ragion per cui non resta che l'adozione di un ordinamento regionale, che ormai, egli afferma, non può rappresentare più alcun pericolo per l'unità nazionale e d'altra parte consente una migliore valutazione degli interessi locali, un alleggerimento dell'azione dello Stato e, con le assemblee regionali, una scuola di educazione politica.

Le regioni dovrebbero essere 13, rivestendo ad un tempo i caratteri di circoscrizioni amministrative e di enti autarchici. Come ente autarchico, ogni regione dovrebbe avere un governatore, un vice governatore ed un Consiglio di governo, organo dell'esecutivo. Il governatore sarebbe stato contemporaneamente funzionario del governo ed organo esecutivo dell'ente autarchico. Nella sua prima

qualità sarebbe stato l'autorità più alta dello Stato nella circoscrizione, con attribuzioni in parte sottratte ai prefetti ed in parte decentrate dall'amministrazione centrale, ed in particolare con il potere di approvare o respingere i regolamenti comunali e provinciali. Come organo esecutivo dell'ente autarchico, sarebbe stato coadiuvato in ciò dal vice governatore, presidente del consiglio di governo. Questo, composto in parte di elementi elettivi in parte di funzionari, avrebbe provveduto all'amministrazione ed alle finanze della regione, all'istruzione superiore, secondaria e tecnica, agli ospizi, alle bonifiche e consorzi idraulici, alla caccia, pesca e foreste, alla pubblica sicurezza ed alla pubblica sanità. Quanto alla finanza, il Saredo propone due vie: o fare del bilancio regionale un capitolo del bilancio dello Stato, oppure fare un bilancio autonomo mediante contributi comunali o provinciali e cessione da parte dello Stato di una quota delle imposte dirette.

6 — Contro un ordinamento regionale a base autarchica si pronunciava invece pochi anni più tardi *C. F. Ferraris* affermando che una volta attribuite tutte le funzioni loro spettanti ai comuni ed alle provincie, non era più il caso di parlare delle regioni che avrebbero avute funzioni meschine; tutt'al più, in via sperimentale, si sarebbe potuto tentare l'istituzione delle regioni unicamente come circoscrizioni amministrative, con a capo un autorità governativa, organo di decentramento gerarchico.

Frattanto, con l'aumentare dei suoi compiti nel campo della vita sociale, con la guerra libica, lo Stato era stato portato ad accentrare naturalmente in sè molte funzioni, ed il movimento per le autonomie locali, estraneo al pensiero dei membri del Parlamento, venne completamente trascurato.

Se ne riparlò in un congresso del partito radicale del 1912, con l'approvazione di un ordine del giorno che chiedeva fossero distribuite *razionalmente le funzioni amministrative fra lo Stato ed i minori enti autarchici, riordinando questi ultimi in base a tipi e categorie che si adattino alle concrete esigenze ed al diverso grado di sviluppo*. Lo ripropose prima della guerra mondiale un epigono della scuola repubblicana, il *Macaggi*, fautore non più di una soluzione federalista, ma di un decentramento politico ed amministrativo ad un tempo. Conseguenza dell'accentramento, connesso necessariamente all'istituzione monarchica, è, egli afferma, che il Parlamento invece di occuparsi dei grandi problemi nazionali, è occupato dalle questioni locali. Occorre rafforzare comuni e provincie, che non hanno vita autonoma perchè sotto l'invadenza del Prefetto, occorre, egli concludeva, creare la regione, a cui devono essere affidate non solo funzioni amministrative, ma anche funzioni legislative.

7 — Nel dopo guerra 1919 il problema delle autonomie locali si riproponeva violentemente: associazioni varie si costituirono e molti congressi furono tenuti per ottenere completa libertà d'azione per gli enti locali. Ricompariva anche il regionalismo, specie ad opera di due nuovi partiti, il Partito Sardo d'Azione ed il Partito Popolare, nonchè del Partito Repubblicano. Risorgeva il regionalismo, e risorgeva con le sue gradazioni, dal federalismo del Par-

tito Repubblicano, dell'autonomismo del Partito Popolare, del regionalismo di contenuto essenzialmente amministrativo del *Gruppo di rinnovamento.*

Al Congresso di Venezia nel 1921, il Partito Popolare, per bocca di Don Sturzo, esponeva la sua concezione della regione «unità specifica di lingua, di storia, di costumi, di affinità», che avrebbe dovuto presentare i caratteri di ente elettivo rappresentativo, cioè composto in base ad elezioni dirette a suffragio universale, con rappresentanza proporzionale, autarchico, con finanza propria e facoltà d'imporre tributi, e con potestà legislativa e regolamentare nell'ambito del proprio territorio.

Quanto poi alla provincia, Don Sturzo si dichiarava favorevole al suo mantenimento, sia come circoscrizione amministrativa, che come ente autarchico. Come tale essa avrebbe dovuto allargare le sue funzioni, sia come organo di decentramento per alcune competenze regionali, sia come rappresentanza permanente di interessi comuni sotto la forma di concorzi generali permanenti e consorzi speciali temporanei.

8 — Ma questo movimento, che avrebbe senz'altro condotto ad una riforma dell'ordinamento amministrativo, fu interrotto dall'avvento del fascismo. Stando all'opposizione, il fascismo si era dichiarato favorevole alle autonomie locali ed al regionalismo, ma giunto al potere, nel giro di pochi anni tutte le libertà locali furono soppresse.

Nel comune, al Sindaco fu sostituito il Podestà, che conservava in teoria la qualità di organo del comune e di organo dello Stato, ma era nominato dal governo, potendo essere sospeso dal Prefetto o revocato con decreto reale.

Il Podestà riassumeva in sè tutti i poteri amministrativi, un tempo divisi tra il Consiglio, la Giunta ed il Sindaco. Il primo di questi tre organi fu soppresso; il secondo soppresso e sostituito nei comuni con popolazione superiore ai 10.000 abitanti da una Consulta, organo amministrativo e rappresentante degli interessi delle categorie professionali con funzioni consultive.

Nella provincia, fu abolita la Deputazione e le sue attribuzioni deliberative passarono al Preside, organo esecutivo. Il Consiglio provinciale fu sostituito dal Rettorato, organo deliberativo. Il Preside e il Vice-preside erano nominati con decreto reale; con decreto reale potevano essere rimossi. I Rettori erano invece nominati dal Ministro per l'Interno.

La rete dei controlli fu maggiormente estesa. Ad un controllo generale di legittimità e di merito, spettante al Prefetto, furono sottoposte tutte le deliberazioni dei due enti: alcune categorie di deliberazioni furono poi sottoposte al controllo di merito della Giunta Provinciale Amministrativa e, per alcune deliberazioni comunali, a quello del Ministro dell'Interno.

Inoltre erano stabiliti dei controlli «sostitutivi», che in caso di omissioni di provvedimenti obbligatori per gli enti, sostituivano l'azione dello Stato, e controlli successivi, consistenti nell'annullamento dell'atto in qualunque momento da parte del Governo, nel rendiconto e nel controllo ispettivo.

9 — Ripristinato un regime di libertà, gli enti autarchici territoriali sono tornati ad essere regolati dalle disposizioni della legge comunale e provinciale del 1915, riprendendo in parte la figura che avevano anteriormente alla riforma fascista.

Gli organi elettivi per ogni ente sono:

Per il Comune:

— il Consiglio Comunale;
— la Giunta municipale;
— il Sindaco.

Per la Provincia:

— il Consiglio provinciale;
— la Deputazione provinciale;
— il Presidente della Deputazione provinciale.

Al Consiglio è affidata l'amministrazione del Comune e spetta ad esso adottare tutte le deliberazioni più importanti, per oggetto e per portata finanziaria, sulle materie indicate dalla legge.

La Giunta è eletta dal Consiglio nel proprio seno, dura in carica quattro anni ed è organo collegiale deliberante, al quale è demandata dalla legge competenza su determinati atti di amministrazione; costituisce una specie di comitato permanente del consiglio, esercitando anche la sorveglianza sull'andamento dell'amministrazione; nei casi di urgenza, può adottare deliberazioni di competenza del Consiglio, salvo ratifica da parte di quest'ultimo.

Il Sindaco è eletto dal Consiglio comunale nel suo seno, a scrutinio segreto; ha la rappresentanza dell'Ente, convoca e presiede il Consiglio e la Giunta, cura la esecuzione delle deliberazioni del Consiglio e della Giunta, firma gli atti nell'interesse del Comune e lo rappresenta in giudizio, sovraintende agli uffici e istituti comunali, ha potere disciplinare sugli impiegati, rilascia certificati ed emette ordinanze.

Il Sindaco è anche ufficiale del Governo e, come tale, provvede alla pubblicazione delle leggi, alla tenuta dei registri dello stato civile e del registro di popolazione, vigila sull'ordine pubblico e provvede agli atti che, nell'interesse della pubblica sicurezza e della igiene pubblica, gli sono commessi dalle leggi e regolamenti.

Il Comune ha un Segretario comunale che, il fascismo trasformò in funzionario dello Stato; tuttavia esso dipende dalla amministrazione comunale, che lo retribuisce.

Il Consiglio provinciale è un organo collegiale, composto di un numero di Consiglieri variabile a seconda della popolazione della provincia; il Consiglio ha un proprio presidente, un vice presidente, un segretario e un vice segretario eletti nel proprio seno, che durano in carica un anno.

La Deputazione provinciale, composta di un numero variabile di membri a seconda della popolazione, viene eletta dal Consiglio nel proprio seno e costituisce l'organo esecutivo dell'amministrazione provinciale, rappresenta il Consiglio nell'intervallo delle sessioni e quindi ha funzione anche essa di comitato permanente: prepara

i bilanci e gli affari da sottoporsi all'esame del Consiglio, delibera sulle materie devolute dalla legge alla sua competenza, e può compiere in via d'urgenza atti riservati al Consiglio, salvo ad ottener la ratifica.

Il Presidente della Deputazione provinciale, eletto dal Consiglio nel proprio seno per un quadriennio, convoca e presiede la Deputazione, ha la rappresentanza dell'ente, ha la firma degli atti, ha potere disciplinare sugli impiegati ed adempie alle altre mansioni indicate dalla legge.

L'Amministrazione provinciale ha poi un Segretario che ha la stessa figura giuridica di impiegato dello Stato attribuita al Segretario comunale.

10. — Le attribuzioni del Comune, determinate dalla legge comunale e provinciale e da numerose altre disposizioni di leggi e regolamenti, sono assai vaste.

Esse possono così raggrupparsi: amministrazione del patrimonio comunale, finanza e riscossione delle imposte e tasse comunali; servizi anagrafici, statistici e di stato civile; servizi igienico-sanitari; servizi annonari; polizia urbana; servizi tecnici (costruzione e manutenzione delle strade, acquedotti, fognature, edilizia); servizi assistenziali e di pubblica beneficenza; istruzione pubblica; leva militare; emanazione di regolamenti generali e speciali relativi ai servizi suaccennati.

Inoltre, il Comune è soggetto ad una serie di oneri finanziari a vantaggio dei servizi che fanno capo allo Stato o ad altre amministrazioni: così le spese per l'istruzione, di cui nessun ramo appartiene al Comune, per l'estinzione degli incendi, per la conservazione degli edifici serventi al culto pubblico, ecc.

Le attribuzioni della Provincia sono assai limitate: talune di esse sono esercitate per conto e nell'interesse dello Stato, senza che abbiano alcun riferimento all'ente locale e sono pagate in tutto o in parte dallo Stato.

Le principali riguardano: amministrazione del patrimonio; finanza e riscossione dei tributi provinciali; mantenimento e cura degli alienati poveri; custodia degli infanti illegittimi; servizi di profilassi e vigilanza igienica e sanitaria; assistenza ai tubercolotici; lotta contro la malaria; disciplina della caccia; accasermamento dei corpi di polizia e locali per gli uffici di P. S.; concorsi e spese varie imposti dalle leggi; beneficenza.

Oneri analoghi a quelli a cui è soggetto il Comune sono imposti dallo Stato alla Provincia; così per i servizi dell'istruzione e per i locali dei vari uffici governativi, ecc.

11 — Il Comune e la Provincia possono poi svolgere, entro determinati limiti, attività di carattere facoltativo nelle materie di competenza, anche con la creazione di istituti e stabilimenti provinciali, come nel campo delle opere pubbliche, dell'assistenza sanitaria e sociale, delle istituzioni a beneficio della generalità degli abitanti, del proprio personale, e dei servizi pubblici in genere. In

tali casi occorre però che intervenga l'approvazione preventiva definanziarie dell'ente.

Comuni e provincie possono infine assumere, o in regime di concorrenza o in regime di monopolio, la gestione di pubblici servizi, dando in alcuni casi vita a delle aziende autonome, i cui proventi vanno a integrare i bilanci dei due enti.

I mezzi finanziari coi quali gli enti locali provvedono all'adempimento dei servizi loro affidati sono forniti fondamentalmente dalla sovrimposta sui terreni e fabbricati, che è una addizionale all'imposta erariale sui due redditi fondiari. Inoltre a favore dei comuni vanno le imposte di consumo, sul valore locativo, di famiglia, sul bestiame, sui cani, sulle vetture, sui domestici e i pianoforti ed infine l'imposta sul reddito prodotto con l'esercizio delle industrie, del commercio, delle arti e professioni, le imposte di soggiorno, di cura e le licenze. I Comuni riscuotono altresì tasse riferentesi a concessioni di cui godono i privati cittadini, quali le tasse per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, sulle insegne, di circolazione, sui veicoli a trazione animale, e i contributi di utenza stradale, di miglioria, di fognatura.

Le Provincie percepiscono invece un'addizionale alla imposta sulle industrie, sui commerci, sulle arti e professioni, una quota della tassa di circolazione sui veicoli a trazione animale e su quella degli autoveicoli, un contributo di utenza stradale e di miglioria.

Nonostante questo insieme notevole di proventi, che gravano sul cittadino con un complesso di imposizioni quanto mai intricato e fastidioso, richiedente una complicata macchina burocratica fiscale per accertamenti, determinazione dei tributi, notificazioni, esazioni, contenzioso, ecc., tanto i Comuni come le Provincie non raggiungono quasi mai entrate sufficienti per provvedere ai servizi obbligatori che sono chiamati a disimpegnare, anche se abbiano portato al massimo limite consentito le aliquote delle sovrimposte e abbiano applicato tutti gli altri oneri fiscali. In tal caso interviene lo Stato, sia esercitando, attraverso la *Commissione centrale per la finanza locale* presso il Ministero dell'Interno, una particolare tutela finanziaria sugli enti anzidetti, sia concedendo un contributo per il pareggio del bilancio sul fondo di integrazione, costituito all'uopo nel bilancio del Ministero stesso.

IL PROBLEMA DELLE AUTONOMIE LOCALI NEL MOMENTO ATTUALE

Il problema delle autonomie locali si ripropone oggi pienamente. Unanime è il favore verso un largo decentramento amministrativo da attuare in favore degli enti locali ed una maggiore autonomia, intesa per lo più nel senso puramente negativo di non ingerenza dello Stato nel campo d'azione loro proprio, da concedere agli enti minori.

E' opportuno esaminare il problema separatamente per ogni ente,

I. — *Comune*

Molti sono i problemi che sorgono a proposito del Comune, la cellula essenziale dello Stato, che nell'attuale ordinamento ha dimostrato di non poter vivere se non vita grama e stentata. Perciò è da tutti richiesta l'abolizione della maglia di controlli, intensificata, come si è visto, durante il regime fascista, controlli che soffocano l'azione dei comuni. Tutti però ammettono che debba sussistere, da parte delle autorità governative, un controllo di legittimità, limitato cioè a impedire che, nella loro azione amministrativa, gli organi comunali oltrepassino la sfera assegnata dalla legge o comunque la violino.

E' dubbio invece se convenga sopprimere completamente, da parte di autorità od enti superiori, un controllo di merito, ossia di opportunità degli atti, e mentre alcuni sono per l'affermativa, altri invece ritengono che sia utile conservarlo, purchè però affidato ad una Giunta provinciale amministrativa completamente elettiva e svincolata da ogni soggezione al Prefetto, ed in ogni caso solo per provvedimenti tassativamente indicati dalla legge ed aventi carattere di atti di straordinaria amministrazione.

In ogni caso l'istituto del *referendum* e della responsabilità degli amministratori potrebbe sopperire a questa diminuzione di controllo.

Quasi generale è la tendenza a non fissare un ordinamento uniforme per tutti i Comuni, indifferentemente dalla loro grandezza, perchè, si afferma, l'ordinamento di un Comune deve rispondere alle esigenze della sua struttura sociale. Ma mentre da una parte si crede sia necessario dividere i Comuni in classi, prendendo a base la popolazione, dall'altra si chiede una classificazione secondo criteri organici desunti dalla struttura di ogni Comune, mentre altri ancora chiedono una completa libertà statutaria, salva l'approvazione statale, e secondo principi generali fissati dalla legge comunale.

Circa le funzioni da attribuire al Comune vi sono quattro gruppi su cui tutti sono più o meno d'accordo, polizia locale, urbanistica, viabilità ed opere pubbliche locali, pubblici servizi. Altri ritengono necessario affidare al Comune anche funzioni nel campo dell'istruzione e dell'assistenza.

Per le finanze comunali prevale l'opinione secondo cui occorre separare nettamente le entrate dei comuni da quelle dello Stato. Alcuni hanno proposto di assegnare ai primi le imposte reali, allo Stato quelle personali e sui consumi.

II. — *Comunità*

Partendo dal presupposto che attualmente il Comune è diventato o un ente troppo piccolo o troppo grande e che in ambedue i casi esso non può assolvere le sue funzioni naturali, è sorta in questi ultimi tempi una tendenza che mira all'istituzione di un nuovo ente autarchico, immediatamente superiore al comune, e risultante o dalla federazione di più comuni di piccole dimensioni o dalla divisione di una grande area metropolitana: la «*comunità*».

Nel caso di comunità derivanti dalla federazione di più comuni, questi non scomparirebbero, ma, così come avviene negli Stati federali, si limiterebbero ad attribuire agli organi della comunità l'esercizio di alcune funzioni che sul piano comunale non possono essere svolte con soddisfazione (ad es.: sistemazione della rete stradale).

Nel quadro dei principi generali posti dalla legge dello Stato ogni comunità godrebbe di autonomia, nel senso di potestà di darsi un proprio statuto, che dovrebbe prevedere l'istituzione di un organo deliberativo rappresentativo, di organi esecutivi, elettivi e responsabili.

III. — *Provincia*

Prevalente è l'opposizione al mantenimento dell'ente Provincia. Questo, si afferma, non è un ente naturale e non ha in Italia nessuna tradizione, essendo stata introdotta su imitazione del dipartimento francese, e non ha avuto vita fiorente, data anche la pochezza delle sue attribuzioni e la mancanza di una solida finanza propria.

Del resto, delle due funzioni attribuite nel vigente ordinamento all'ente provincia, (strade, brefotrofi e manicomi), nel nuovo ordinamento non potrebbe restare alla provincia che la prima, dato che la seconda rientrerebbe nella attività di protezione sociale che, ad evitare difformità di indirizzo e di trattamento, alcuni ritengono vada affidata allo Stato.

Tuttavia l'ente-Provincia ha ancora i suoi sostenitori e sono coloro che, contrari all'istituzione della regione, pensano di attuare in favore della Provincia un largo decentramento autarchico.

Le nuove maggiori attribuzioni da conferire alla Provincia dovrebbero esserle cedute in parte dal Comune, che vedrebbe così alleggerita la propria amministrazione troppo complessa, farraginosa, ed onerosa, specie per i piccoli comuni, i quali presentano quasi tutti una gestione deficitaria e che non arrivano a soddisfare, per la grande varietà e complessità dei compiti ad essi affidati, le giuste esigenze dei cittadini.

I campi di attività che le provincie potrebbero opportunamente ampliare e svolgere dovrebbero riguardare principalmente i lavori pubblici, ed in particolare la viabilità maggiore e minore (strade provinciali e strade comunali esterne); l'assistenza sanitaria (compresi gli ospedali ed i servizi igienici ed ambulatoriali); l'assistenza sociale (compresi gli enti assistenziali per i poveri, il ricovero degli indigenti e degli inabili, le istituzioni per cure climatiche); l'agricoltura (nei riguardi, principalmente, dell'assistenza tecnica); l'istruzione pubblica (in particolar modo per le scuole professionali ed artigiane); l'educazione fisica (per gli istituti specializzati); il turismo (con particolare riguardo alle manifestazioni di carattere locale).

Beninteso, una simile riforma, tendente a valorizzare le provincie e a dare ad esse anche il carattere, la funzione e la figura giuridica di «Consorzi di comuni», non potrebbe andare disgiunta da una profonda modificazione della finanza provinciale, intesa, sopratutto, a far sì che un'amministrazione, resa così importante,

non debba contare più soltanto sopra contributi e i concorsi dello Stato o di altri enti, e tanto meno sul fondo di integrazione, ma possa vivere, invece, su fondi di entrate proprie, autonome, sicure e sufficienti.

Questo è il punto più grave ed importante, che ha sempre costituito l'ostacolo primo ed insuperabile per la riforma delle funzioni provinciali, spesso auspicata, più volte studiata, mai realizzata, e che ha concorso a determinare un prevalente orientamento verso la creazione di un ente più vasto e con maggiore possibilità di respiro, come la Regione.

IV. — *Regione*

Alla caduta del fascismo, la creazione delle regioni e la concessione ad esse di « una larga autonomia », (non meglio specificata) era, si può dire, nelle formulazioni programmatiche di ogni partito. Oggi il *regionalismo* non è da tutti accettato, e anche tra coloro che lo accettano esistono sostanziali divergenze circa il contenuto da dare al nuovo ente.

Tra coloro che il regionalismo non accettano, al primo posto sono naturalmente quelli che affermano la necessità di mantenere, seppure dopo radicali innovazioni, la Provincia; c'è poi chi, pur rifiutando un ordinamento esclusivamente su base regionale, è favorevole alla creazione dell'ente ed alla concessione ad esso di una autonomia prevalentemente amministrativa, ma in parte anche politica, solo in quelle regioni (Sicilia, Sardegna) ove esso può rappresentare un mezzo efficace per combattere tendenze centrifughe; infine c'è chi vorrebbe creare sì la Regione, ma unicamente come circoscrizione amministrativa, con a capo una autorità governativa fornita di potestà decisoria in merito a molte materie attualmente di competenza dell'amministrazione centrale, dando così vita ad un decetramento burocratico

Tra i fautori del regionalismo si possono notare poi tre tendenze: una tendenza, favorevole alla creazione della Regione come ente intermedio tra il Comune e lo Stato, ente autarchico e quindi anche autonomo ossia fornito di *autonomia propriamente detta*, di quell'autonomia, cioè, di cui, sebbene in misura minore, oggi godono anche i Comuni e le Provincie, e in base alla quale l'ente può creare un proprio diritto assunto dallo Stato a far parte del proprio ordinamento; una seconda tendenza, favorevole alla Regione come organo di decentramento politico o costituzionale, consistente nell'attribuzione alla Regione di alcune funzioni politiche, tra cui prinprincipale quella legislativa, il cui esercizio dovrebbe divenire un diritto proprio della collettività, garantito dalla Costituzione; una terza tendenza infine favorevole ad attribuire alla Regione la dignità di Stato membro di uno Stato federale, fornita di autonomia costituzionale e esercitante tutte quelle attribuzioni che non siano espressamente devolute dalla costituzione alla competenza dello Stato federale.

Passiamo ora a esporre queste opinioni.

a) La Regione come ente autarchico.

Secondo i fautori di questo indirizzo, la struttura amministrativa della Regione dovrebbe essere simile a quella attuale dei Comuni e delle Provincie e quindi dovrebbe contemplare anzitutto un organo deliberativo, il Consiglio, formato da membri eletti in proporzione alla popolazione di ciascuna Regione. Si vorrebbe da alcuni che nel Consiglio fossero presenti i rappresentanti di tutte le categorie professionali, ma si obietta da altri che in tal modo si potrebbe distogliere il Consiglio dal suo fine, che è quello di provvedere ai bisogni della generalità e non quello di conciliare gli interessi contrastanti, ciò che può avvenire in sede sindacale. In secondo luogo dovrebbe esservi un organi esecutivo e, nello stesso tempo, per determinate questioni, deliberativo, *Giunta* o *Deputazione*, eletto in seno al Consiglio. Infine, un organo rappresentativo ed insieme esecutivo, *Preside, Presidente, Governatore, Capo della* Regione. Accanto a questi organi istituzionali della Regione, è da alcuni richiesta la creazione di un organo governativo regionale, rappresentante dello Stato nella Regione, incaricato di un controllo di legittimità sugli atti regionali e su quelli dei comuni e delle opere pie.

Circa le funzioni da attribuire al nuovo ente, ferma restando allo Stato la cura della legislazione, della amministrazione della giustizia, della politica estera e della rappresentanza diplomatica, dei rapporti tra Stato e Chiesa, della moneta, finanza, esercito, marina, ferrovie, poste, telegrafi, strade nazionali, sanità e polizia generale, protezione sociale, alla regione potrebbero toccare:

1) le attribuzioni attualmente di competenza della provincia e cioè manicomi e befotrofi, laboratori d'igiene, strade provinciali;

2) istruzione pubblica. Per l'istruzione primaria, l'accordo è quasi generale, dato che essa deve adeguarsi alla diversità di condizione di ciascuna Regione, e così pure per l'istruzione professionale; non è invece unanime l'accordo per quanto riflette l'istruzione superiore e quella universitaria;

3) agricoltura, pesca, caccia, foreste, organi locali concernenti il commercio e l'industria;

4) comunicazioni (linee ferroviarie secondarie, automobilistiche, fluviali, corsi d'acqua, navigazione interna, porti nazionali).

Circa la finanza regionale, scartata l'idea dei contributi fissi sul bilancio statale, dato che in tal modo si verrebbe ad annullare la stessa autonomia delle Regioni, non resta che la partecipazione della Regione alle imposte statali e comunali, dirette o indirette.

Secondo altri, alla Regione potrebbe toccare, in determinate limitate materie, come ad es. per la legislazione civile, anche una potestà legislativa formale, ma sottoposta al controllo del Parlamento nazionale.

b) La Regione come ente politico.

Quanto alla struttura ed alle attribuzioni da affidare alla Regione, i seguaci di questa tendenza non si distaccano in nulla dai fautori della prima. Identica la struttura istituzionale dell'ente, idea-

tiche o quasi le attribuzioni, ma non identici i poteri. L'Assemblea regionale non sarebbe più infatti dotata di una potestà legislativa secondaria ,ma sarebbe invece dotata, in merito alle materie di propria competenza, di una potestà legislativa primaria, e cioè della facoltà di emanare leggi formali di efficacia eguale a quelle dello Stato, onde i conflitti tra le due leggi dovrebbero essere risolti da una Corte suprema costituzionale. In alcune materie, poi, sarebbe ammessa una potestà normativa secondaria nel senso che, posti dalla legislazione statuale i principi direttivi, spetterebbe all'assemblea regionale dettare le norme di attuazione.

La Regione, poi, dovrebbe avere un ordinamento tributario proprio, con facoltà d'imposizione e facoltà di applicare addizionali sui tributi statali e comunali.

c) La Regione come unità sovrana.

Secondo questa tendenza, che è la più avanzata e si rifà alla scuola repubblicana del Risorgimento, il problema regionale è problema di struttura dello Stato, che non può risolversi se non con il mutamento della struttura dello Stato da unitario in federale.

La Regione, che risulterebbe dalla libera federazione di più comuni, dovrebbe godere di autonomia costituzionale, cioè della potestà di darsi una propria Costituzione, libertà limitata soltanto dal rispetto di alcuni principi posti dalla Costituzione dello Stato e di alcuni diritti fondamentali. La Regione assumerebbe quindi la stessa figura dei Cantoni della Confederazione elvetica e degli Stati membri degli Stati Uniti d'America, ed eserciterebbe, secondo questi modelli, tutte le attribuzioni non espressamente deferite allo Stato centrale.

Quanto alla finanza, l'imposizione sarebbe funzione sovrana della Regione, che lascierebbe allo Stato solo quel tanto che ad esso competerebbe in base alle leggi federali.

V. — *Regione e autogoverno*

Secondo alcuni, infine, in Italia la creazione della Regione, ente intermedio tra il Comune e lo Stato, indipendentemente dal suo contenuto, non è auspicabile per due motivi. Anzitutto perchè, data la scarsezza del gettito finanziario, non vi sono mezzi sufficienti per alimentare contemporaneamente tanti enti (comuni, comunità, regioni, Stato); in secondo luogo perchè, essendovi parecchie funzioni dello Stato, che non possono essere cedute ad altri enti, si avrebbero nello stesso territorio più amministrazioni, l'una statale, l'altra locale, il che è un sistema che ha sempre funzionato male. Essi propongono così che invece di essere un ente autarchico, la Regione dovrebbe essere organo statale fornito di vasto autogoverno; e cioè i suoi funzionari, pur essendo elettivi, avrebbero lo stato giuridico dei funzionari dello Stato. In tal modo, i vantaggi dell'ente autarchico si fonderebbero con quelli dell'organo statale funzionalmente decentrato, ma sempre coordinato agli altri.

Guide alla Costituente

5

IL PROBLEMA AGRARIO

A CURA DEL MINISTERO DELLA COSTITUENTE

19[illegible]

ASSR Archivio storico del Senato della Repubblica

221

Questo opuscolo è stato curato dal
dott. Gian Giacomo dell'Angelo

AVVERTENZA - Questo opuscolo rappresenta soltanto uno schema, cioè una guida *formale* all'esame ed al dibattito del problema che ne è oggetto. Non costituisce, nè vuole costituire, nulla di diverso da una indicazione di tema e da una facilitazione alla comprensione ed all'indagine. L'uso ne è completamente libero.

Supplemento al «Bollettino di informazione e documentazione del Ministero per la Costituente»

Stabilimento Tipografico U.E.S.I.S.A. - Via IV Novembre, 149 - Roma

1. - GENERALITA'

Per comprendere bene i caratteri dell'agricoltura italiana bisogna avere presente la difficile natura dei terreni che impongono spesso la soluzione di ardui problemi di bonifica, nè dimenticare che l'ambiente in cui essa in gran parte si svolge è soggetto al clima caratterizzato dalla prolungata siccità estiva che rende oltremodo aleatoria la produzione.

Per queste ragioni si deve pensare che anche là dove esistono fertili contrade, esse non sono un dono della natura, ma il risultato di un sapiente e tenace lavoro degli uomini.

L'Italia è, in prevalenza, un paese di collina (40 %) e di montagna (39 %). Soltanto un quinto (ha 6.467.790) della superficie territoriale è formato da pianure di cui alcune, e non tra le meno estese (Tavoliere di Puglia, Campidani sardi), si trovano in difficili condizioni agronomiche, soprattutto a causa della insufficienza e della pessima distribuzione delle piogge e del disordine idrogeologico.

Su di un territorio di 31 milioni di ettari circa, i seminativi ne occupano soltanto 12 milioni e le colture legnose specializzate ne ricoprono altri 2.280.000: il resto è a pascolo o a prato permanente, a boschi, castagneti e incolto produttivo.

La popolazione italiana, che supera oggi i 45 milioni di abitanti, vive perciò su di una ben ristretta superficie di aratorio, che, in definitiva, costituisce la fonte fondamentale di vita. Il fabbisogno di prodotti zootecnici, e soprattutto di carne e di grassi, è ben lontano da essere coperto dal contributo di quegli allevamenti attuati sulla restante parte del territorio, coperta da pascoli e prati permanenti.

Soltanto 2,5 milioni di ettari circa, agli effetti della produzione agricola, sono da calcolarsi improduttivi e tra essi vanno compresi le aree coperte dalle città industriali, dalle reti stradali e ferroviarie, oltre che dai fiumi e dalle nevi perpetue.

Su una superficie tra le più varie per aspetti di giacitura e di clima si attua la nostra agricoltura in una miriade di aziende che, secondo il censimento del 1930, su una superficie censita di 26 milioni e 250 mila ettari, raggiungevano la cospicua cifra di 4.196.266,

ripartite in 4.149.627 aziende fino ai 50 ettari e in 46.639 aziende superiori a detto limite. Tra le prime, si passa dal vigneto del Monferrato e delle Langhe, alle aziende floricole liguri che non di rado sono ristrette ad un solo migliaio di metri quadri, ai poderi delle fattorie toscane e marchigiane, ai campi dei fondo valle alpini, agli orti della Campania, a quella forma vaga di azienda che costituisce, di anno in anno, talvolta su terre sempre diverse, il povero *terraticante* del Mezzogiorno.

Tra le grandi aziende spiccano per la loro caratteristica inconfondibile, quasi a segnare gli estremi limiti del progresso agricolo, le «cascine» della pianura padana irrigua, ricche di bestiame selezionato, e le «difese» del Volturno ove le mandrie di bufale meriggiano negli stagni delle acque che impaludano.

Per bene interpretare il significato dei dati sopracitati, è bene precisare il concetto di azienda: essa è la combinazione elementare dei mezzi di produzione considerata nella sua obiettività tecnica: sono determinate qualità e quantità di beni materiali e di servigi (terra, macchine, concimi, lavoro umano ed animale, ecc.) che si combinano nell'unità elementare del processo produttivo. Colui che attua quella combinazione è l'imprenditore che vende i prodotti ed acquista i mezzi di produzione realizzando un profitto o sobbarcandosi a una perdita, quando le vicende del mercato sono sfavorevoli alle sue previsioni. Un imprenditore può gestire più aziende. Ed ancora: in molti casi, come ad esempio quello dell'affitto, l'imprenditore non è il proprietario della terra.

E' facile arguire come dalla complessa attività dell'imprenditore e dai rapporti che egli stringe con gli altri uomini legati alla terra da vincoli di lavoro o di proprietà, nascano quelle figure economiche e sociali così diverse le une dalle altre che vanno dal bracciante della «larga» ravennate, al salariato fisso della «bergamina» lombarda, al «metatere» siciliano, al mezzadro dell'Italia centrale appoderata, al piccolo affittuario e al piccolo proprietario coltivatore, al grande affittuario della piana irrigua in sinistra di Po, al «gabellotto» siciliano che subaffitta ai «terraticanti», quotizzandola, la terra del «feudo», al grande proprietario imprenditore che gestisce personalmente la sua azienda.

Dal censimento eseguito nel 1936 risulta che la popolazione addetta all'agricoltura ammonta a 8.7[illegible]6.064; di questi 256.121 non sono contadini, cioè non lavorano manualmente la terra. I contadini maschi, di età superiore ai 10 anni, erano alla stessa epoca 6.093.910, e rappresentavano il 48 % della totale popolazione maschile *attiva*, cioè addetta ad una professione.

Le categorie contadine sono distinte in conduttori di terreni propri, affittuari coltivatori, mezzadri e lavoratori semplici. I prestatori d'opera (salariati fissi e braccianti), che lavorano senza assumere alcuna parte nella gestione dell'impresa, costituivano circa il 28 % del totale maschile; gli affittuari e gli altri conduttori a ti-

toli diversi (enfiteuti, usufruttuari, ecc.) di terreni altrui rappresentavano il 18,4 %, i coloni parziari (mezzadri in massima parte) il 20 % e i piccoli proprietari il 33 % circa. Queste cifre, che devono ad ogni modo considerarsi largamente approssimative, dànno un'idea abbastanza chiara della situazione italiana in cui più di un quinto della popolazione agricola maschile superiore ai 10 anni è composta di braccianti (21,6 %), cui non arride nessuna sicurezza di vita, estranei come sono ad uno stabile rapporto contrattuale che li leghi alla terra che essi lavorano.

E' questo un fatto che va a lungo meditato, perchè se è vero che la nostra agricoltura tocca oggi, e fortunatamente in larghe parti del territorio, un livello che la fa ritenere tra le più perfette del mondo, non è meno vero che essa molte volte è stata costruita a spese di infinite rinuncie e di inaudite privazioni per generazioni e generazioni di contadini italiani. La fatica dell'agricoltore si compendia nel raccolto. L'Istituto centrale di statistica ha calcolato il valore della produzione lorda dell'agricoltura italiana per il 1938 in 43 miliardi e 122 milioni di lire, non tenendo conto dei prodotti forestali e dei castagneti da frutto.

Tra i gruppi concorrenti a formare tale cifra i cereali vi erano rappresentati con 16 milioni, le carni e gli altri prodotti zootecnici con 12, il vino e l'olio con 7, le patate e gli ortaggi con 3, le frutta e gli agrumi con 3, le colture industriali con 1,5, le leguminose da granella con 1. Oggi, valutando l'attuale produzione ai prezzi del 1938, si raggiungerebbe appena il valore di 28 miliardi, con una diminuzione del 34,9 %. Non ha bisogno di commenti la constatazione che la nostra agricoltura è ancora basata fondamentalmente su quella cerealicoltura su cui maggiormente gravano le più oscure incognite del domani. Appare perciò improrogabile un vigoroso mutamento di indirizzo negli ordinamenti colturali, una vera e propria riforma tecnica la quale mettendo a profitto le condizioni naturali del nostro paese renda produttivo al massimo il nostro lavoro.

2. I DATI TECNICI DELLA QUESTIONE AGRARIA

Talmente vario è il panorama agricolo italiano nella sua estrema complessità di ambienti e di produzioni, che l'impostazione di una riforma su basi a carattere generale sarebbe, oltrechè semplicistica, incapace di giungere ad un qualsivoglia risultato positivo.

Evidentemente le realtà agricole italiane sono infinite, e non si possono per questo fare tante riforme quanti sono gli ambienti agrari. Tuttavia queste realtà possono essere raggruppate in quattro grandi complessi:

1) il complesso delle regioni a latifondo;
2) il complesso delle regioni appoderate;

3) il complesso delle regioni a grande azienda capitalistica;

4) il complesso delle regioni di montagna.

Queste grandi circoscrizioni escludono alcune limitate contrade che un minuto esame dimostrebbe, o assimilabili a qualcuna delle circoscrizioni indicate, o prive di interesse ai fini della riforma.

L'*economia latifondistica* si annuncia già per molti e diversi sintomi nella Maremma toscana e, attraverso la Campagna romana, giunge al Tavoliere di Puglia e alla Fossa Premurgiana, alla bassa Lucania, alla Piana di Sibari, al Marchesato di Crotone, all'interno della Sicilia e ai Campidani sardi. Essa è caratterizzata dalla coltivazione del grano alternata con il riposo, sul quale pascolano le greggi transumanti. In queste contrade dominano la media e la grande proprietà; non infrequente è la grandissima.

L'agricoltura è povera, per condizioni di ambiente fisico, per grave deficienza di capitali, per impreparazione tecnica ed economica delle popolazioni.

Tristi caratteristiche di queste zone, specialmente di quelle dell'estremo meridione, sono: grande povertà di bestiame, specialmente bovino, mentre sono presenti oltre alle pecore e alle capre, gli equini spesso di limitato valore zootecnico: assoluta deficienza di fabbricati, mancanza di alberi, bassa densità di abitanti per Kmq. e, perenne minaccia gravante sugli uomini, la febbre malarica. La prolungata siccità estiva fa spaccare quelle argille, che nell'inverno rifiutano l'acqua lasciandola dilagare in superficie in completo disordine.

La riforma in queste zone non potrà andare disgiunta, in qualsiasi modo la si voglia attuare, da una seria opera di bonifica che dia un minimo di garanzie alla stabile vita rurale e ad un razionale incremento del patrimonio zootecnico.

E' bene precisare che accanto a questa agricoltura, che spesso serve erroneamente a classificare, con frase generica, l'agricoltura meridionale vive una intensa agricoltura basata essenzialmente sulle colture arboree attuate in ogni luogo ove il terreno più sciolto, se pur poverissimo, ne consente la vita.

L'olivo è una delle piante più caratteristiche del meridione; esso fornisce i tre quarti della produzione nazionale di olio. Resistente alle più difficili condizioni di ambiente fisico, l'olivo è adatto ad utilizzare terreni scoscesi e magri e di sè ha ripopolato le coste tirreniche della Calabria, le provincie pugliesi e quelle siciliane.

Un'altra pianta tipica del Mediterraneo è la vite. Con essa si è colonizzata gran parte della Puglia, specialmente le terre carsiche delle Murge e del Salento e perfino del Tavoliere.

Le coste siciliane, specialmente quelle del palermitano e del catanese, sono tutte ricoperte da una folta vegetazione di agrumi, che trovano nel favore del clima, unito alla copia d'acqua irrigua, un favorevolissimo ambiente di sviluppo.

Nel *complesso delle regioni appoderate* si può comprendere quel tratto di territorio italiano che, grosso modo, abbraccia gran parte delle colline emiliane e, per la Toscana, le Marche e l'Umbria, scende fino alle provincie di Teramo e di Pescara nell'Abruzzo. Qui prevale più che in qualsiasi altra parte d'Italia la grande proprietà; la media vi è poi diffusissima. La piccola proprietà coltivatrice ha scarsa importanza. La proprietà è spesso suddivisa in fattorie composte da un numero variabile di poderi dotati di casa colonica. In ciascuno di essi vive una famiglia legata all'imprenditore — che il più delle volte è il proprietario stesso — dal contratto di mezzadria.

Caratteristica del podere è la coltura promiscua di piante erbacee (grano, granturco, ecc.) ed arboree (vite, olivo, fruttiferi). Intenso è pure l'allevamento del bestiame da carne e da lavoro, alimentato con la produzione foraggera dei prati in rotazione di trifoglio e di medica. Importanti poi sono le industrie agrarie di fattoria, oleifici, cantine, che forniscono anche alcuni prodotti di altissimo pregio, oli di Lucca, vini del Chianti, ecc.

Ma la uniformità del tipo di contratto, applicato in questo complesso di regioni, non deve far perdere di vista una realtà che di volta in volta si palesa diversa. Infatti dagli ubertosi poderi della Lucchesia e della Val di Chiana si passa a quelli del Volterrano, dell'alta Val d'Era e del Montefeltro ove la famiglia colonica stenta una misera vita prodigando un indefesso lavoro su una povera terra avara di prodotto.

E' qui soprattutto che la riforma agraria, anche a prescindere dal suo carattere di riforma del regime giuridico della proprietà, dovrà intensificare la sua azione al fine di ottenere una modifica del contratto esistente che tenga conto di tanta copia di lavoro finora così malamente compensato.

Il *complesso delle regioni a grande azienda capitalistica* abbraccia la pianura irrigua situata in sinistra di Po e la pianura emiliana e veneta. In queste due regioni si addensano le grandi aziende a salariati di cui tuttavia possono essere trovati esempi, sia pure sporadici, in tante altre zone d'Italia, nella campagna romana, nel Tavoliere e nella stessa Sicilia.

Nella porzione irrigua, che si estende per oltre un milione di ettari, si esercitano forme di agricoltura tra le più intensive. La natura del terreno, il clima e l'abbondanza di acqua di irrigazione, hanno concorso ad indirizzare la produzione verso la media e la grande azienda. L'ordinamento produttivo si basa sulla coltivazione dei cereali (grano, granoturco, riso, ecc.) avvicendati con il prato in rotazione che, insieme al prato stabile irriguo, « marcita », e agli erbai, dà il foraggio occorrente per un intenso allevamento del bestiame da latte, cui è legata una fiorente industria casearia. L'azienda agraria è organizzata su basi capitalistiche e si vale del lavoro fornito da salariati fissi, in prevalenza, ed avventizi. Gli ope-

3) il complesso delle regioni a grande azienda capitalistica;

4) il complesso delle regioni di montagna.

Queste grandi circoscrizioni escludono alcune limitate contrade che un minuto esame dimostrebbe o assimilabili a qualcuna delle circoscrizioni indicate, o prive di interesse ai fini della riforma.

L'*economia latifondistica* si annuncia già per molti e diversi sintomi nella Maremma toscana e, attraverso la Campagna romana, giunge al Tavoliere di Puglia e alla Fossa Premurgiana, alla bassa Lucania, alla Piana di Sibari, al Marchesato di Crotone, all'interno della Sicilia e ai Campidani sardi. Essa è caratterizzata dalla coltivazione del grano alternata con il riposo, sul quale pascolano le greggi transumanti. In queste contrade dominano la media e la grande proprietà; non infrequente è la grandissima.

L'agricoltura è povera, per condizioni di ambiente fisico, per grave deficienza di capitali, per impreparazione tecnica ed economica delle popolazioni.

Tristi caratteristiche di queste zone, specialmente di quelle dell'estremo meridione, sono: grande povertà di bestiame, specialmente bovino, mentre sono presenti oltre alle pecore e alle capre, gli equini spesso di limitato valore zootecnico; assoluta deficienza di fabbricati, mancanza di alberi, bassa densità di abitanti per Kmq. e, perenne minaccia gravante sugli uomini, la febbre malarica. La prolungata siccità estiva fa spaccare quelle argille, che nell'inverno rifiutano l'acqua lasciandola dilagare in superficie in completo disordine.

La riforma in queste zone non potrà andare disgiunta, in qualsiasi modo la si voglia attuare, da una seria opera di bonifica che dia un minimo di garanzie alla stabile vita rurale e ad un razionale incremento del patrimonio zootecnico.

E' bene precisare che accanto a questa agricoltura, che spesso serve erroneamente a classificare, con frase generica, l'agricoltura meridionale vive una intensa agricoltura basata essenzialmente sulle colture arboree attuate in ogni luogo ove il terreno più sciolto, se pur poverissimo, ne consente la vita.

L'olivo è una delle piante più caratteristiche del meridione; esso fornisce i tre quarti della produzione nazionale di olio. Resistente alle più difficili condizioni di ambiente fisico, l'olivo è adatto ad utilizzare terreni scoscesi e magri e di sè ha ripopolato le coste tirenniche della Calabria, le provincie pugliesi e quelle siciliane.

Un'altra pianta tipica del Mediterraneo è la vite. Con essa si è colonizzata gran parte della Puglia, specialmente le terre carsiche delle Murge e del Salento e perfino del Tavoliere.

Le coste siciliane, specialmente quelle del palermitano e del catanese, sono tutte ricoperte da una folta vegetazione di agrumi, che trovano nel favore del clima, unito alla copia d'acqua irrigua, un favorevolissimo ambiente di sviluppo.

Nel *complesso delle regioni appoderate* si può comprendere quel tratto di territorio italiano che, grosso modo, abbraccia gran parte delle colline emiliane, e, per la Toscana, le Marche e l'Umbria, scende fino alle provincie di Teramo e di Pescara nell'Abruzzo. Qui prevale più che in qualsiasi altra parte d'Italia la grande proprietà; la media vi è poi diffusissima. La piccola proprietà coltivatrice ha scarsa importanza. La proprietà è spesso suddivisa in fattorie composte da un numero variabile di poderi dotati di casa colonica. In ciascuno di essi vive una famiglia legata all'imprenditore — che il più delle volte è il proprietario stesso — dal contratto di mezzadria.

Caratteristica del podere è la coltura promiscua di piante erbacee (grano, granturco, ecc.) ed arboree (vite, olivo, fruttiferi). Intenso è pure l'allevamento del bestiame da carne e da lavoro, alimentato con la produzione foraggera dei prati in rotazione di trifoglio e di medica. Importanti poi sono le industrie agrarie di fattoria, oleifici, cantine, che forniscono anche alcuni prodotti di altissimo pregio, olii di Lucca, vini del Chianti, ecc.

Ma la uniformità del tipo di contratto, applicato in questo complesso di regioni, non deve far perdere di vista una realtà che di volta in volta si palesa diversa. Infatti dagli ubertosi poderi della Lucchesia e della Val di Chiana si passa a quelli del Volterrano, dell'alta Val d'Era e del Montefeltro ove la famiglia colonica stenta una misera vita prodigando un indefesso lavoro su una povera terra avara di prodotto.

E' qui soprattutto che la riforma agraria, anche a prescindere dal suo carattere di riforma del regime giuridico della proprietà, dovrà intensificare la sua azione al fine di ottenere una modifica del contratto esistente che tenga conto di tanta copia di lavoro finora così malamente compensato.

Il *complesso delle regioni a grande azienda capitalistica* abbraccia la pianura irrigua situata in sinistra di Po e la pianura emiliana e veneta. In queste due regioni si addensano le grandi aziende a salariati di cui tuttavia possono essere trovati esempi, sia pure sporadici, in tante altre zone d'Italia, nella campagna romana, nel Tavoliere e nella stessa Sicilia.

Nella porzione irrigua, che si estende per oltre un milione di ettari, si esercitano forme di agricoltura tra le più intensive. La natura del terreno, il clima e l'abbondanza di acqua di irrigazione, hanno concorso ad indirizzare la produzione verso la media e la grande azienda. L'ordinamento produttivo si basa sulla coltivazione dei cereali (grano, granoturco, riso, ecc.) avvicendati con il prato in rotazione che, insieme al prato stabile irriguo, « marcita », e agli erbai, dà il foraggio occorrente per un intenso allevamento del bestiame da latte, cui è legata una fiorente industria casearia. L'azienda agraria è organizzata su basi capitalistiche e si vale del lavoro fornito da salariati fissi, in prevalenza, ed avventizi. Gli ope-

rai giornalieri forniscono circa un terzo del lavoro occorrente alle aziende.

In una parte del territorio (Vercellese e Novarese) acquista importanza fondamentale il riso. Qui, le acque derivate dai fiumi alpini vengono convogliate con espertissimo governo ad irrigare terreni perfettamente sistemati. L'importanza della risicoltura diminuisce a mano a mano che si procede verso l'Adda. La si ritrova fiorente in una limitata zona del Bolognese, ove la feracità dei terreni e la bontà delle acque consentono le rese più elevate d'Italia.

I terreni della pianura emiliana e quelli del basso Veneto sono in prevalenza formati da alluvioni recenti che hanno generato terreni freschi e fertili. L'economia idrica è stata realizzata con le lavorazioni profonde e tempestive, e quindi la mancanza di irrigazione non ha arrestato il progresso di quella agricoltura. La grande e la grandissima proprietà sono presenti soprattutto nel basso Po in quelle zone di recente bonifica, «larghe» del ravennate e del Polesine, caratterizzate da un bracciantato tra i più inquieti d'Italia perchè tra i più miseri e meno sicuri del domani. In queste aziende il lavoro è fornito in massima parte da questi salariati giornalieri.

Nelle zone di antica coltura domina invece la media proprietà, ed anche quella piccola vi è presente in misura non trascurabile. Vi si attuano su larga estensione le colture industriali — barbabietola, pomodoro, canapa — accompagnate da un intenso allevamento del bestiame, cui è legata la produzione del formaggio grana.

La quasi totalità dello zucchero italiano è prodotto da queste terre. La frutticultura in Romagna ha assunto importanza di primo ordine.

Uno dei più seri problemi che la riforma agraria sarà chiamata a risolvere in queste regioni è costituito dal rapporto contrattuale di salariato che viene attuato sia nelle aziende irrigue come in quelle del basso corso del Po. Interessare quelle masse di salariati al lavoro che essi prestano, mediante contratti di compartecipazione e rendere il più stabile possibile un rapporto oggi invece precario, assicurando loro la continuità del reddito per tutta l'annata agraria, sarebbe già un passo avanti per migliorare le condizioni di quei lavoratori.

Nella *montagna alpina* si hanno tre fondamentali tipi di beni fondiari, il pascolo alpino (alpe), il prato di monte (maggengo) il prato di casa con il seminativo.

Nei seminativi, nei prati e nei vigneti, domina la piccolissima proprietà; nei pascoli alpini domina la proprietà comunale, imposta dalla tecnica dello sfruttamento e dal bisogno che hanno tutti i montanari di ricorrere al pascolo estivo sull'alpe.

Il montanaro, a maggio, si reca col bestiame sui prati di monte e attende l'estate per pascolare sull'alpe, donde scende in sul finire di agosto per sostare di nuovo sui maggenghi e ritornare a valle in autunno.

I seminativi interessano solo il 6% della superficie produttiva, e quindi la quasi totalità di questa si ripartisce tra i prati e i pascoli permanenti (40%), i boschi (40%) e l'incolto produttivo (13%).

Nella *montagna appenninica*, le diverse condizioni di ambiente fisico e la densità della popolazione hanno costretto il montanaro ad estendere il seminativo (38% della superficie produttiva), anche là dove sarebbe stato opportuno lasciare il terreno a pascolo oppure a bosco.

Tanto nell'Appennino centro-meridionale quanto in quello propriamente meridionale e insulare, le mandrie dei bovini sono sostituite dai greggi delle pecore. Questi, dopo aver trascorso circa nove mesi dell'anno sui pascoli del litorale del Tirreno (Maremma Toscana, Campagna Romana, ecc.) e dell'Adriatico (Tavoliere di Puglia) e dello Jonio, salgono sui pascoli montani per trascorrervi l'estate. La transumanza degli armenti, attraverso i «tratturi», costituisce una secolare caratteristica dell'economia dell'Appennino centro-meridionale, legata strettamente ai pascoli invernali litoranei.

Nella montagna, più che problemi di riforma agraria si presentano problemi la cui natura non esula da una sana politica interna volta a proteggere quelle povere popolazioni attraverso una sana giustizia tributaria, una precisa azione intesa a sistemare il regime giuridico e patrimoniale dei pascoli e dei boschi, l'autonomia amministrativa e i liberi scambi.

Particolari caratteri ha l'agricoltura delle prealpi e dell'altipiano, che si distendono lungo il grande arco che corre dalla Dora all'Isonzo.

L'ordinamento della produzione è fondato sulla piccola unità di coltura. Questa, anzichè formata da un podere costituito da un solo corpo di terreno, dotato dei propri fabbricati rurali e di viabilità poderale, come di solito avviene nell'Italia centrale, risulta da particelle di seminativo, di prato stabile ed, eventualmente, di bosco o di brugaiera, sparse nei dintorni del borgo rurale o della corte colonica.

I seminativi, di solito arborati con gelsi, sono coltivati quasi esclusivamente a cereali; le colture foraggere interessano una limitatissima superficie. Estesa è la vicenda mais-grano oppure patate-grano, variamente intercalata con erbai e mais estivo (cinquantino); scarsi i prati in rotazione, frequenti le consociazioni di fagioli nel mais e tutti gli altri accorgimenti caratteristici della piccola coltura.

Ai bisogni del bestiame si provvede con il poco fieno prodotto dai prati che occupano le parti più fresche e fertili, con le stoppie il mais.

Di grande importanza è l'allevamento del baco da seta, alimentato con la foglia raccolta dai gelsi, piantati a filari nei campi. Un tempo, i bozzoli costituivano il principale cespite di reddito delle aziende di queste contrade, che contribuiscono in misura notevole alla totale produzione di bozzoli del nostro Paese.

Profondamente diverse sono le colline del Monferrato e delle Langhe che si congiungono, attraverso le analoghe formazioni col-

finari del Voghrese e dello Stradellino, alle ultime propaggini dell'Appennino emiliano. I celebrati vini piemontesi (Barolo, Barbera, Grignolino, Freisa, ecc.) sono ottenuti con le uve prodotte da questi colli, dove il vigneto occupa buona parte della superficie e dal cui esito dipende l'economia di queste aziende.

2. - PREMESSE ECONOMICHE DI UNA RIFORMA

Il problema della riforma agraria è antico in Italia; già i liberi comuni, colpendo i diritti feudali, attuarono una grande riforma, in cui l'espandersi della proprietà privata si accompagnò ad una attiva opera di bonifica della Valle Padana.

Nel 1806 l'eversione della feudalità nel Regno di Napoli attuata da Giuseppe Bonaparte e da Gioacchino Murat, nel 1812 la riforma fondiaria in Sicilia, nel 1830-40 le riforme di Carlo Alberto in Sardegna, la graduale compressione dei privilegi terrieri avvenuta negli altri Stati Italiani sia per l'illuminata azione di ministri e di economisti, sia per il rivolgimento apportato dalla Rivoluzione francese e, infine, nel 1862 e negli anni seguenti, la liquidazione dell'*asse ecclesiastico* e del *demanio antico*, segnano altrettante tappe di una riforma.

Profondamente diverse dalle nostre erano le condizioni storiche e politiche, tecniche ed economiche di quei paesi che, nell'altro dopoguerra, hanno attuato la riforma agraria. Un regime feudale ancora vigente sulla terra in forme medioevali, un gran numero di latifondisti di origine straniera, spesso appartenenti a paesi già nemici, una estrema uniformità e povertà degli ordinamenti agricoli a dominante carattere cerealicolo estensivo, una enorme massa bracciantile infinitamente superiore per numero a quella di qualsiasi altro tipo di lavoratori della terra; in molte regioni, sconosciuta o quasi la piccola proprietà, vigendo ancora in esse forme di condominio collettivo; pochissimo diffuse le colture arboree e basso il carico di bestiame per unità di superficie, ignote quelle laboriose sistemazioni del terreno di colle e di piano che caratterizzano invece la nostra agricoltura.

Il movimento riformatorio, che si svolse nel ventennio tra le due guerre e si concentrò particolarmente negli anni 1920-1928, interessò in complesso una superficie di più di 25 milioni di ettari così ripartiti: Romania 6 milioni, Jugoslavia 2,5, Grecia 1,2, Finlandia 1, Estonia 2,3, Lettonia 3,4, Lituania 1,2, Polonia 2,5, Cecoslovacchia 4, Ungheria 600.000 ha., Bulgaria 350.000 ha.

Al generale sconvolgimento apportato da quelle Riforme seguirono, dopo breve volger di tempo, la crisi mondiale e il decennio di guerre che travagliò l'Europa dal 1935 al 1945. In siffatta cornice storica, formulare un giudizio a fenomeni, che di per sè richiedono una lunga e pacifica serie di anni prima di raggiungere il definitivo assetto, riesce cosa prematura, se non addirittura erronea. Certo è che in questo dopo guerra in molti di quei paesi si è sentito il bisogno di compiere nuovamente una riforma

agraria, per ovviare agli errori commessi nel passato. Si può però dire, alla luce di quelle esperienze, che la riforma ha in quei paesi comportato tale una crisi di assestamento da provocare una degradazione imponente della produzione agricola. Il che, indubbiamente, dovrà sempre cercarsi di evitare soprattutto quando la nazione esce stremata di forze da un conflitto, ed ha assoluto bisogno di una pronta ripresa.

Dopo la prima guerra mondiale, in Italia si attuò, in misura imponente, un libero trasferimento di proprietà rustica, quale spontaneo effetto di nuove forze economiche apportate dalla guerra e dall'inflazione.

Attraverso un naturale processo evolutivo *oltre un milione di ettari* passò, in un periodo di circa venti anni, da proprietari non coltivatori a coltivatori diretti. Il fenomeno fu rilevante in Lombardia (150.000 ha.), nel Veneto (180.000 ha.) e in Sicilia (170.000 ha.). Notevole pure in Emilia (85.000 ha.), nel Lazio (50.000 ha.) nelle Puglie (100.000 ha.) e in Campania (60.000 ha.). Nell'Italia centrale, data la prevalenza della media e grande proprietà ed il dominio pressochè assoluto della mezzadria, la formazione di proprietà contadina è stata modesta e solo in qualche parte delle Marche e del Lazio ha avuto importanza.

Attualmente in Italia, la ripartizione del suolo fra piccola, media e grande proprietà, si presenta nei rapporti seguenti:

piccola proprietà	54%	del reddito	fondiario	nazionale
media	» 32%	»	»	»
grande	» 14%	»	»	»

Anche se i dati sopra riportati sono il risultato di indagini statistiche (*Annuario statistico dell'agricoltura italiana*, 1936-1938 - Roma, *Istituto Centrale di Statistica*, 1940) scientificamente non rigorose e fondate sui ruoli dell'imposta fondiaria si può ritenere rappresentino con sufficiente approssimazione la realtà. Essi ci insegnano che in Italia la grande proprietà avente un reddito fondiario superiore a circa 100.000 lire del 1939, interessa soltanto il 14% del reddito fondiario nazionale. (Per orientare il lettore diremo che questo limite di 100.000 lire equivale ad una superficie di circa 80-120 ettari nei seminativi della valle padana; 150-200 ettari nei terreni di colle dell'Italia centrale; 250-350 ettari nei seminativi del mezzogiorno continentale ed insulare).

Accanto alla ripartizione del suolo fra i proprietari, sta la statistica della ripartizione del suolo fra le aziende agrarie, che dice come su circa 4,2 milioni di aziende agrarie, il 94,4 per cento è rappresentato da aziende inferiori ai 20 ettari di superficie, per la quasi totalità a conduzione familiare e in parte di proprietà del coltivatore diretto. Però questi 4 milioni di aziende interessano soltanto il 46,4% della superficie produttiva; per il che, oltre la metà della superficie è ripartita fra aziende superiori ai 20 ettari e, in prevalenza, inferiori a 200 ettari.

Il nostro Paese è quindi un paese nel quale l'agricoltura, in prevalenza, ha carattere attivo e intensivo e la *terra primitiva*,

priva di sistemazioni, di fossi, di piantagioni, di fabbricati, è piuttosto rara: e dove esiste, è purtroppo una poverissima terra.

Le riforme fondiarie sono meno difficili nei paesi in cui l'agricoltura riposa sulla coltivazione dei cereali e su di un limitato allevamento del bestiame, dove non vi sono che nudi seminativi da ripartire e le terre, male o bene, sono state sempre coltivate dai contadini mentre il proprietario, spesso di origine feudale, si limita a riscuotere un canone di affitto senza adempiere ad una utile funzione sociale. Ma dove, come avviene in gran parte del nostro paese, l'agricoltura è attiva ed intensa, la riforma fondiaria, non può assumere forme semplicistiche. In questi casi, deve ripromettersi di combattere, con armi decisive, i monopoli terrieri là dove esistono, di togliere il potere politico a chi lo detiene in grazia di cospicue proprietà cui sono legate per motivi di esistenza masse di contadini; di promuovere la formazione di una sana democrazia rurale là dove un esiguo numero di proprietari contrasta con una grande massa di poveri contadini.

Indubbiamente anche in Italia esistono queste situazioni. Esse non sono rare nell'Italia centrale e nel Mezzogiorno, dove però la varietà dei sistemi di cultura, dei contratti agrari e degli ordinamenti fondiari è estrema.

Manlio Rossi-Doria così ha precisato il suo pensiero: «In Italia non possiamo in nessuna maniera impostare la riforma agraria secondo dei principi teorici generali, applicabili dappertutto, secondo uno schema che sarebbe necessariamente fuori della realtà. Ci sono zone in cui, se si volessero creare le aziende collettive, non si riuscirebbe. In una zona alberata dove il successo degli impianti e la produzione stessa dipendono dalla cura che i singoli hanno degli alberi, l'azienda collettiva è un assurdo; viceversa, sarebbe un assurdo voler creare nel bel mezzo della grande bonifica ferrarese la piccola proprietà. In questo caso l'ordinamento naturale è la grande azienda cooperativa industrializzata.

Analogamente, voler spezzare i 70 o i 100 ettari della bergamina irrigua lombarda per fare la piccola proprietà, è cosa che non ha senso. La riforma agraria dovrà invece in alcuni casi portare alla creazione di piccole aziende; in altri alla creazione di aziende collettive. Quel che mi par certo è che, anche quando la struttura aziendale apparirà pressochè immutata, i rapporti sociali interni, che legano i lavoratori alla terra, debbono profondamente mutare. Quel che mi pare, più che probabile, ineluttabile, è che, anche dove l'organizzazione dell'agricoltura resterà per unità familiari, al di sopra di essa, per una serie di attività sempre più numerose e complesse — di valorizzazione commerciale e industriale dei prodotti, di rifornimento e applicazione di mezzi tecnici e tante altre — si creeranno legami cooperativi fra le aziende, di tale importanza da far sì che il centro di gravità della attività agricola si sposti dall'unità familiare alla cooperativa, e da favorire col tempo un processo di unificazione capace di superare perfino l'oggi insuperabile barriera dei confini tra fondo e fondo».

4. - PROBLEMI DELLA ORGANIZZAZIONE

I movimenti sociali nelle campagne d'Italia, denotano, anche all'infuori di motivi contingenti la concreta esistenza di gravi problemi sociali che aspettano da tempo una soluzione.

E' illusione credere che le grandi masse contadine e braccianti, che in massima parte restano ancora legate alla terra da rapporti precari e vivono di un lavoro estremamente pesante e di redditi molto modesti, possano accettare ancora per decenni che questa loro sorte resti immutata. Si impone quindi una *revisione dei contratti agrari* e quindi della organizzazione aziendale.

In questo senso ogni contrada del Paese ha bisogno della «sua» riforma agraria: nella pianura lombarda irrigua, ove è sentito il bisogno di riforme che migliorino le condizioni di vita del lavoratore agricolo, che ne elevino la remunerazione, che ne accrescano il prestigio facendolo partecipe dell'esito economico dell'impresa, come nelle zone mezzadrili toscane ove non tanto si tratta di stabilire in termini generali una nuova ripartizione del prodotto, quanto di garantire che una aliquota della produzione lorda vada sicuramente ad investirsi nel miglioramento dei fondi, che potranno così assicurare una più giusta remunerazione del lavoro colonico.

Nel *complesso delle regioni appoderate,* il contratto di mezzadria, applicato con le stesse clausole ai più diversi terreni, è causa di sperequazioni che bisogna ridurre. Inoltre, l'attuale ordinamento della azienda, il suo alto costo amministrativo, la limitata partecipazione che i coloni prendono alla vita della fattoria, devono essere riveduti su nuove basi. Il contratto collettivo sulla mezzadria applicato dal fascismo ha irrigidito il contratto, conferendogli una uniformità schematica che male si attaglia alla diversità costituzionale delle singole regioni.

In questo modo, la medesima qualità di lavoro colonico viene ad essere remunerata con retribuzioni *unitarie,* (vale a dire la retribuzione per anno e per unità lavoratrice) diverse, che se per alcuni poderi possono essere adeguate, in altri risultano invece troppo basse. Le ragioni di questa disparità di trattamento si riassumono nel differente rapporto tra produttività dei poderi e densità di unità lavoratrici che essi esigono, e possono dipendere da fattori naturali (natura e giacitura del terreno, clima, ecc.) e anche da fattori umani (incuria o insipienza del proprietario, ecc.). Vi sono nell'Appennino migliaia di poderi poveri nei quali la mezzadria trovava il suo luogo economico in tempi di scarse comunicazioni e di limitati scambi commerciali, vi sono zone dove il contratto di mezzadria, se applicato rigorosamente, non può dar da vivere al mezzadro.

Si presenta quindi il quesito se, dove la divisione a metà non può sostenersi, si debba abolire il contratto mezzadrile oppure se si debba cercare, mutando la misura della ripartizione, di renderlo idoneo anche ad ambienti difficili.

L'applicazione della *quota di conguaglio* risolverebbe in questo ultimo senso il quesito mantenendo intanto quel prezioso strumento di miglioramento di tante terre povere che è il podere mezzadrile.

La quota di conguaglio può essere applicata con modalità diverse sia con l'aumentare da parte del proprietario la produttività del podere, sia con il modificare i patti di conferimento dei mezzi di produzione da parte dei soci e di riparto tra essi dei prodotti o dei costi, sia nella forma specifica, da cui deriva il nome di quota di conguaglio, che consiste nel pagamento, fermi i patti tradizionali, di un corrispettivo a favore del mezzadro, o del concedente, nella misura valevole ad ottenere lo scopo indicato.

L'introduzione di nuove colture nell'ordinamento tradizionale, come tabacco, barbabietole, ecc. che richiedono elevata quantità di lavoro, consiglia un diverso riparto dei prodotti anche in quei poderi che non sono costituzionalmente poveri.

Infine, vi sono delle zone in cui una giusta ripartizione dei prodotti potrebbe essere ottenuta attribuendo al mezzadro tutto il ricavato di un allevamento. Nelle Langhe (Cuneo) è il bestiame che il colono alleva a suo rischio e vantaggio pagando al proprietario un modestissimo canone per i prati, altrove potrebbero essere i bachi da seta, e così via.

Nella realizzazione di queste riforme non si devono però dimenticare due fondamentali realtà.

Anzitutto, che l'agricoltura dell'Italia centrale è in genere un'agricoltura povera, sulla quale il contadino vive discretamente in grazia di un contratto che gli consente certe naturali larghezze e sopratutto gli fornisce l'abitazione e parte dell'alimentazione in forme quasi gratuite. Inoltre, non va dimenticato che i proprietari di queste contrade ricavano un bassissimo interesse del capitale investito e concorrono all'esercizio della produzione con cospicui capitali e con il lavoro direttivo e tecnico. Quindi non bisogna scoraggiarne troppo l'interesse e anche la soddisfazione che provano svolgendo una gradita attività, altrimenti essi sarebbero forzati ad abbandonare l'esercizio dell'agricoltura, con grave danno della produzione.

In conclusione, le riforme che probabilmente si potrebbero apportare con successo sono: la costituzione della *quota di conguaglio*, mirante a perequare i redditi dei diversi coloni dedicanti uguali energie lavorative a diversi poderi, con il risultato che ne vengono diversamente compensati; *la partecipazione dei contadini alla vita della fattoria*, attraverso consigli di fattoria, che realizzino anche una più efficace collaborazione fra i contadini, ed esercitino, nell'interesse loro e dell'imprenditore, un controllo sull'attività del fattore.

Infine, sarebbe opportuno stabilire nei contratti il principio che, qualora il proprietario decida di affittare o di vendere una parte o tutta la sua proprietà, i mezzadri abbiano il diritto di preferenza nell'acquisto o nell'affitto.

Una revisione dei contratti agrari si impone anche nel *Mezzogiorno* e nella *Sicilia*, attraverso l'abolizione dei contratti precari di colonia e di piccolo affitto e l'introduzione di nuovi contratti in cui

la durata minima sia pari alla rotazione, e la ripartizione dei prodotti consenta un'equa remunerazione del lavoratore.

L'attuazione di un'organica ed immediata riforma dei contratti agrari del Mezzogiorno e della Sicilia, trova naturale ostacolo nell'attuale realtà dell'economia agraria di quelle contrade, che bisogna modificare con un paziente e tenace lavoro di bonifica. Pertanto, anche indipendentemente dalla riforma fondiaria nelle zone ad economia estensiva di tipo latifondistico bisogna promuovere un miglioramento dell'organizzazione aziendale, consistente anzitutto nel dare ai contadini un solo pezzo di terra, invece di numerosi spezzoni sparsi nel contado; nel combattere cioè l'attuale disordinato frazionamento delle grandi unità aziendali in numerose frantumate piccole particelle. Probabilmente la normale ripresa degli scambi internazionali, orienterà molte aziende del Mezzogiorno verso la costituzione di medie e grandi aziende di tipo capitalistico, con forte impiego di macchine; in esse i lavoratori della terra potrebbero concorrere alla produzione non ripartendosi brandelli di latifondo da lavorare a braccia, ma assumendo in compartecipazione le principali colture dell'azienda. I lavori più pesanti, specie quelli per la preparazione del terreno, potrebbero essere fatti fare dall'imprenditore e la cooperativa dei lavoratori (oppure i singoli lavoratori riuniti in cooperativa al solo scopo della ripartizione degli appezzamenti da coltivare) si potrebbe occupare dei lavori colturali sino al raccolto.

Ma forse, qui, l'aspetto più attuale del problema viene offerto dalla revisione nella ripartizione del suolo fra i proprietari: riforma fondiaria che non riguarda le zone a cultura intensiva ed a piccola e media proprietà, diffusissime soprattutto lungo le coste, ma le zone a latifondo dove prevale la coltura estensiva.

Nel *complesso delle regioni a grande azienda capitalistica* si presentano i più difficili problemi che la riforma agraria debba affrontare. Qui, la riforma dei contratti agrari deve promuovere un ulteriore incremento di produzione e di retribuzione dei lavoratori ed una loro larga partecipazione all'esito ed alla vita dell'impresa.

Tra l'attuale struttura capitalistica nella quale il salariato non partecipa all'esito dell'impresa e la cooperativa dei salariati e braccianti che si improvvisa imprenditrice, c'è una *fase intermedia* da realizzare con la generale diffusione dei contratti di compartecipazione, che hanno una salda tradizione nell'agricoltura padana. Quando, ad esempio, tutte le colture cerealicole (riso, frumento, mais, ecc.) e da rinnovo (bietole, pomodoro, ecc.) fossero date in compartecipazione ai lavoratori singoli o riuniti in cooperativa, e quando successivamente questi partecipassero agli utili e alle perdite dall'azienda zootecnica, un passo notevole sarebbe compiuto. Su questa strada le forze del lavoro e dell'impresa si potrebbero felicemente incontrare e insieme potrebbero affrontare i tempi duri che verranno anche per la nostra agricoltura.

5. - VARIAZIONI NELLA DISTRIBUZIONE DELLA PROPRIETA'

Nel precedente paragrafo si è messo in rilievo uno degli aspetti fondamentali che viene agitato in sede di riforma agraria: la revisione cioè dei rapporti contrattuali. Ma l'opinione pubblica ha polarizzato soprattutto la sua attenzione sulla riforma fondiaria come aspetto più rilevante della nostra riforma graria.

Alla base di ciò sta il fatto che la terra nei paesi di antica civiltà e densamente popolati, è un bene estremamente limitato, il quale offre, a chi lo detiene in misura cospicua, privilegi e condizioni di monopolio. Quindi si deve realizzare una ripartizione del suolo fra i proprietari, più rispondente ai fini della giustizia sociale e forse anche più idonea a conseguire determinati scopi produttivi.

Negli Stati Uniti di America ed in Argentina, nel Canadà o in Nuova Zelanda, dove i terreni sono relativamente abbondanti ed il loro trasferimento facilissimo, il problema della riforma non sorge: è vivo, invece, in alcune parti d'Italia, acuto in Spagna, ed un tempo nei Balcani, in Russia, in Polonia, Ungheria, Cecoslovacchia. Quando, ad esempio, oltre i tre quarti o i quattro quinti della superficie di un comune sono posseduti da uno o due proprietari, i lavoratori della terra praticamente non possono giungere alla proprietà del suolo che coltivano, perchè il grande proprietario di regola non vende e quindi non si forma mercato di terre; da ciò sorge quel monopolio terriero che lo stato moderno ritiene suo dovere combattere.

Una terra limitata che contrasta con una densa popolazione rurale è quindi la determinante fondamentale per il sorgere della questione agraria e per l'impostazione della riforma.

L'esistenza di cospicue proprietà rustiche e la loro scarsa mobilità per cui a volte rimangono intatte nell'ambito di una stessa famiglia per secoli, offrono alla riforma due dei principali problemi da risolvere.

Dalla variazione nella attuale distribuzione della proprietà si fa dipendere, più o meno da tutte le correnti politiche, la realizzazione di una maggiore funzionalità sociale della proprietà o, comunque, di una più stretta aderenza alla realtà economica e sociale italiana.

Ma se pure l'opinione pubblica è pressochè concorde nell'ammettere la necessità di una riforma fondiaria, contrasta tuttavia sul modo e sulla misura della sua attuazione, e ciò per la diversità dei fini che si vogliono raggiungere.

Grosso modo, può innanzi tutto distinguersi l'opinione di chi vede la riforma per realizzare puramente il più alto reddito globale nazionale, dalle opinioni di chi, pur tenendo presente che il raggiungimento di tale fine costituisce una fondamentale condizione per l'attuazione della riforma, vede questa come strumento per raggiungere una maggiore perequazione della ricchezza e un più alto livello di vita delle classi rurali.

Non occorre spendere molti argomenti per dimostrare che i fautori intransigenti della piccola proprietà coltivatrice, realizzabile attraverso una redistribuzione generale della proprietà fondiaria, come il tipo di conduzione capace di fornire il massimo reddito, non tengono presente che piccola proprietà coltivatrice significa appoderamento, quindi nella grande maggioranza dei casi agricoltura promiscua, e che il sostenerne la sua generalizzazione significa non tener conto della estrema varietà dell'ambiente agricolo italiano. Così come i cosidetti fautori della collettivizzazione, capace secondo essi di dare il massimo reddito per la bassa incidenza dei costi nelle aziende collettivizzate, dimenticano che il solo fatto di applicare una unità aziendale collettivistica in zone di tradizionale appoderamento è già di per se stesso atto antieconomico.

L'orientamento dei partiti al riguardo, e si è avuto già occasione di farne cenno nelle pagine precedenti, è concorde nel riconoscere la realtà dei fatti e nell'ammettere che non può dare garanzia di riuscita una riforma esclusivamente concepita su schemi teorici generali.

A varietà di ambienti deve corrispondere una varietà di soluzioni.

Alla mozione votata nel V Congresso del Partito Comunista, che dice: «nel campo agricolo il Partito Comunista propone la liquidazione della grande proprietà assenteista (latifondo), la limitazione della grande proprietà capitalistica, con l'avviamento e stimolo a forme di conduzione cooperativistica; una profonda riforma dei patti agrari, la difesa conseguente della piccola e media proprietà» — fa eco la mozione votata al Congresso del Partito Liberale, che afferma tra l'altro la necessità di una «lotta contro i monopoli terrieri e la proprietà assenteista, soprattutto attraverso lo strumento fiscale; di promuovere e assistere la formazione della piccola proprietà coltivatrice in tutte quelle zone dove si può affermare con successo, della riforma dei contratti agrari, per realizzare un miglioramento nella retribuzione del lavoratore, compatibile con l'economicità della produzione, di promuovere un'efficace cooperazione intesa a consentire alle piccole aziende di godere delle possibilità tecniche delle grandi».

I principali elementi che caratterizzano una legge sulla riforma sono: il limite di esproprio, la misura dell'indennizzo, le modalità di ripartizione delle terre espropriate.

Per quanto si riferisce ai due primi elementi si può dire che, in sede giuridica, possono essere ammessi due principi fondamentali che costituiscono i limiti entro cui si muovono tutte le altre soluzioni. Il primo stabilisce che la proprietà privata della terra è abolita, e quindi non ha ragione di essere il diritto all'indennizzo. Il secondo riafferma il principio della inviolabilità della proprietà privata, e quindi garantisce il diritto al congruo indennizzo per quei proprietari che, in un modo o nell'altro, per ragioni di pubblica utilità, sono costretti a cedere in parte o interamente i loro fondi. In questo caso, per evitare l'introduzione di un limite alla proprietà rurale che, come è stato fatto osservare, lede sostanzialmente il principio di proprietà, una soluzione sostenuta da alcuni rifor-

matori è quella di introdurre una forte imposta che colpisca le proprietà eccedenti un determinato limite, oppure non ottemperanti a determinati obblighi di carattere generale e che costringa quindi i proprietari alla vendita.

Nella riforma dell'altro dopo guerra, la Russia, ha adottato il primo principio (art. 1° del decreto 26 ottobre 1917); l'Ungheria si è attenuta invece al secondo, riaffermando decisamente l'inviolabilità del diritto di proprietà e non ponendo nessun limite alla sua estensione. Le altre nazioni hanno scelto una via intermedia, riconoscendo il diritto ai privati di possedere la terra ma non oltre una determinata superficie. Le misure del limite adottate in quei paesi sono state diverse e molteplici a seconda della natura dei fondi oggetto di esproprio e della ragione ove essi erano situati. Questo fatto ha portato a modificare l'irrigidimento del criterio adottato, che fissava la misura consentita alla proprietà in base al limite fisico della superficie e non teneva invece conto del reddito.

L'introduzione di più limiti ha infatti equivalso, in sostanza, ad introdurre nel concerto della limitazione il criterio economico della produttività della terra.

Nei paesi delle riforme dell'altro dopoguerra i limiti minimi e massimi applicati sono stati i seguenti: Estonia 54 e 82 ettari; Lituania 80 e 150; Lettonia 50 e 100; Finlandia 40 e 400; Polonia 60 e 180; Romania 17 e 250; Bulgaria 30 e 150; Cecoslovacchia 150 e 500; Jugoslavia 50 e 300. Per quanto si riferisce all'indennizzo, il principio è stato accolto in ogni legislazione, ad eccezione di quella lettone, ma la misura è stata assai varia da paese a paese e, in generale, si è mantenuta bassa. I valori fondiari furono quasi sempre stabiliti secondo i prezzi d'anteguerra e furono spesso corrisposti con moneta deprezzata e con obbligazioni fondiarie.

Le modalità di ripartizione delle terre espropriate costituiscono l'elemento che determina in definitiva le differenze sostanziali tra riforma e riforma. E' su questo punto che contrastano la tesi collettivistica e la tesi che sostiene la piccola proprietà: da un lato, si ha la soluzione russa, dall'altro, le soluzioni adottate da tutti gli altri paesi della Europa centro-orientale, che nella piccola proprietà vedevano, allora, lo strumento migliore di consolidamento e di miglioramento della compagine sociale.

Oggi in Italia sembra che le tendenze politiche dei vari partiti si orientino in un unico senso, che è quello del riconoscimento del diritto di proprietà e, di conseguenza, del diritto all'indennizzo del proprietario privato.

Una tesi sostanzialmente concorde è sostenuta anche nei confronti del problema riguardante le modalità di ripartizione delle terre espropriate. Si vede, cioè, la opportunità di adattare caso per caso, alla diversità di ambiente, varie forme di impresa, da quelle cooperativistiche a quelle piccolo-coltivatrici.

Mutano solo, in questo concorde ordine di idee generali, le soluzioni concrete che si vogliono dare ai singoli casi, per l'esame dei quali, del resto, è indispensabile conoscere esattamente la situazione giuridica ed economica attuale della proprietà in Italia.

Guide alla Costituente

23

6

IL PROBLEMA BANCARIO

ASSR Archivio storico del Senato della Repubblica

239

Questo opuscolo è stato curato dal
dott. Giancarlo Trovamala

AVVERTENZA - Questo opuscolo rappresenta soltanto uno schema, cioè una guida *formale* all'esame ed al dibattito del problema che ne è oggetto. Non costituisce, nè vuole costituire, nulla di diverso da una indicazione di tema e da una facilitazione alla comprensione ed all'indagine. L'uso ne è completamente libero.

Supplemento al «Bollettino di informazione e documentazione del Ministero per la Costituente»

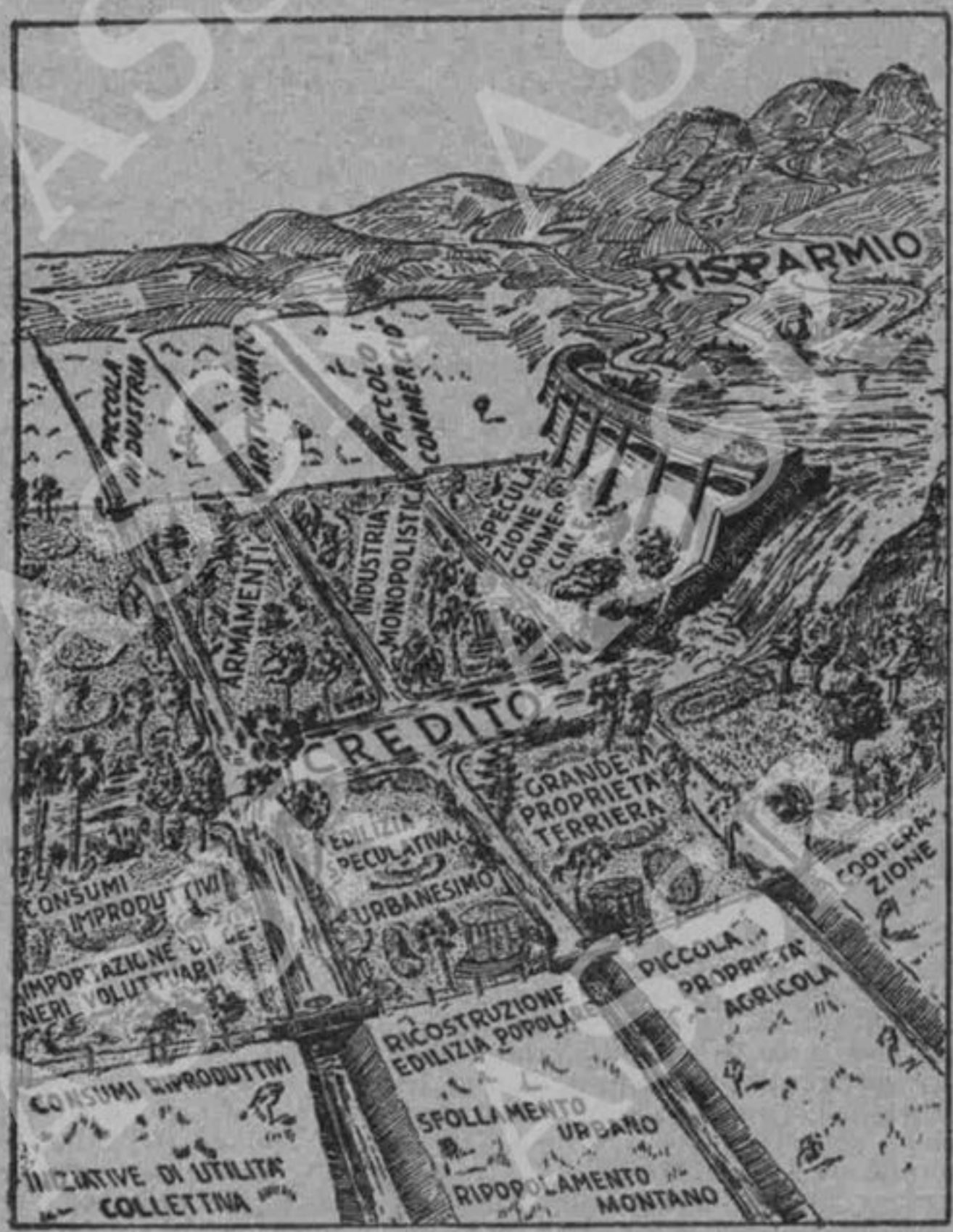
Stabilimento Tipografico U.E.S.I.S.A. - Via IV Novembre, 149 - Roma

PREMESSA

La maggior parte delle persone pensa che tutte le questioni che riguardano l'ordinamento bancario o, più generalmente, il credito, possano interessare solo poche categorie, direttamente collegate a quel settore dalla loro attività finanziaria, commerciale, industriale o professionistica. E in realtà, nel nostro Paese, questioni del genere non sono molto sentite dal gran pubblico, che non vi fa molto caso se non quando qualche fatto di evidenza eccezionale, ad esempio un dissesto, non ponga brutalmente in luce i mille fili che collegano la banca all'economia del Paese e dei singoli cittadini.

Ci si può infatti domandare: che cosa può interessare al comune cittadino, dall'impiegato del catasto al medico condotto di montagna, dalla massaia cittadina all'ebanista della borgata di provincia (i quali spesso non ne sono neppure al corrente), che questa o quella banca sia legata a questo o a quel gruppo finanziario, a questo o a quel gruppo politico o industriale, che vi siano o no delle regole per la disciplina della concessione del credito, che siano o meno rispettate queste eventuali norme? Ad essi tutt'al più importerà di avere una certa sicurezza per i propri depositi a risparmio, se ne hanno: e del resto molti si valgono per questo delle Casse postali.

Eppure tutte queste persone, e milioni come loro, anche se non hanno diretti rapporti con istituti di credito, hanno grande interesse ad un buon ordinamento del credito, allo stesso modo che tutti gli abitanti di qualsiasi regione sono interessati al buon regolamento delle acque, anche senza essere proprietari o coltivatori di terre. Il credito, infatti, come l'acqua per la maggior parte delle colture agricole, è oggi quasi indispensabile in ogni campo dell'attività economica e quando sia ben distribuito e regolato determina un rigoglioso sviluppo dei cui effetti diretti e indiretti tutti beneficiano. Che cosa accadrà invece se verrà a mancare questa ordinata distribuzione? L'immagine dell'acqua si presta bene anche qui a dare un'idea concreta: come l'acqua talvolta, invece di scorrere in mille rivoli a fecondare ogni zolla, ristagna impaludata in qualche latifondo malarico, così il credito può *immobilizzarsi* in pochi forti finanziamenti e perdere la possibilità di svolgere la sua caratteristica azione elastica, capillare; come l'acqua di certi corsi viene inghiottita da aride sabbie o dalla gola calcarea di qualche foiba, il credito può essere *assorbito da finanziamenti politici o indirizzato ad imprese antieconomiche*



UN DEFICIENTE ORDINAMENTO DEL SISTEMA BANCARIO PUO' PORTARE ALL'ASSORBIMENTO DEL CREDITO DA PARTE DEI SETTORI DI MAGGIORE PROFITTO A DANNO DI ALTRE ATTIVITA' SOCIALMENTE PIU' UTILI, COME IL CATTIVO FUNZIONAMENTO DI UN SISTEMA DI CHIUSE PER L'IRRIGAZIONE PUO' LASCIARE INARIDIRE VASTI CAMPI COLTIVABILI, RISERVANDO TUTTA L'ACQUA A POCHI PARCHI LUSSUREGGIANTI DI VEGETAZIONE DECORATIVA

che si voglia favorire ad ogni costo; come infine in certi luoghi, per un cattivo ordinamento sociale, pochi privilegiati riescono ad accaparrarsi l'acqua d'irrigazione, che non può così giungere a bagnare altri campi, così *il credito finisce con l'essere spesso concesso solo a chi già ha, e non a chi ne ha bisogno.*

Di simili situazioni tutti risentono le dannose conseguenze; sovente, a più o meno breve scadenza, anche chi ne ha temporaneamente beneficiato; non è infatti da escludersi che molti dei mali che hanno colpito il nostro Paese e che alcune delle difficoltà che si oppongono ora alla nostra ripresa abbiano anche radici negli ordinamenti italiani del credito, i cui difetti sono stati, naturalmente, aggravati dalla mancanza di ordinamenti politici democratici.

L'ORDINAMENTO DEL CREDITO IN ITALIA

I

Con lo sviluppo della moderna economia capitalistica, la funzione delle banche ha preso un'importanza sempre maggiore e la vastità delle ripercussioni di questa attività ha presto attirato l'attenzione di economisti e di uomini di governo sulla questione se e come dovesse lo Stato frenare la libertà d'azione delle banche, tutelando così, almeno per quanto possibile, i depositanti e l'economia generale del Paese.

Periodo anteriore alla riforma del 1926

1 - Il problema che è ora oggetto di discussione fra varie correnti, in relazione anche alla risonanza che hanno avuto in Italia gli orientamenti seguiti in altri Paesi, non è nuovo; per la sua soluzione da oltre un cinquantennio furono presentate proposte di indirizzo ed ampiezza varii a seconda delle tendenze politiche e delle vedute tecniche di chi le formulava: rammentiamo le proposte della Sottocommissione per la riforma delle società commerciali del 1894, il progetto Cocco-Ortu del 1909, il progetto Nitti del 1913, il progetto Ciuffelli del 1918, il progetto Chiesa del 1920, quello della Commissione Ministeriale del 1920, le proposte formulate dal Tucci nel 1923 nel suo libro «Le Banche di deposito - Controllo ed ordinamento - Il panico dei depositanti e le crisi».

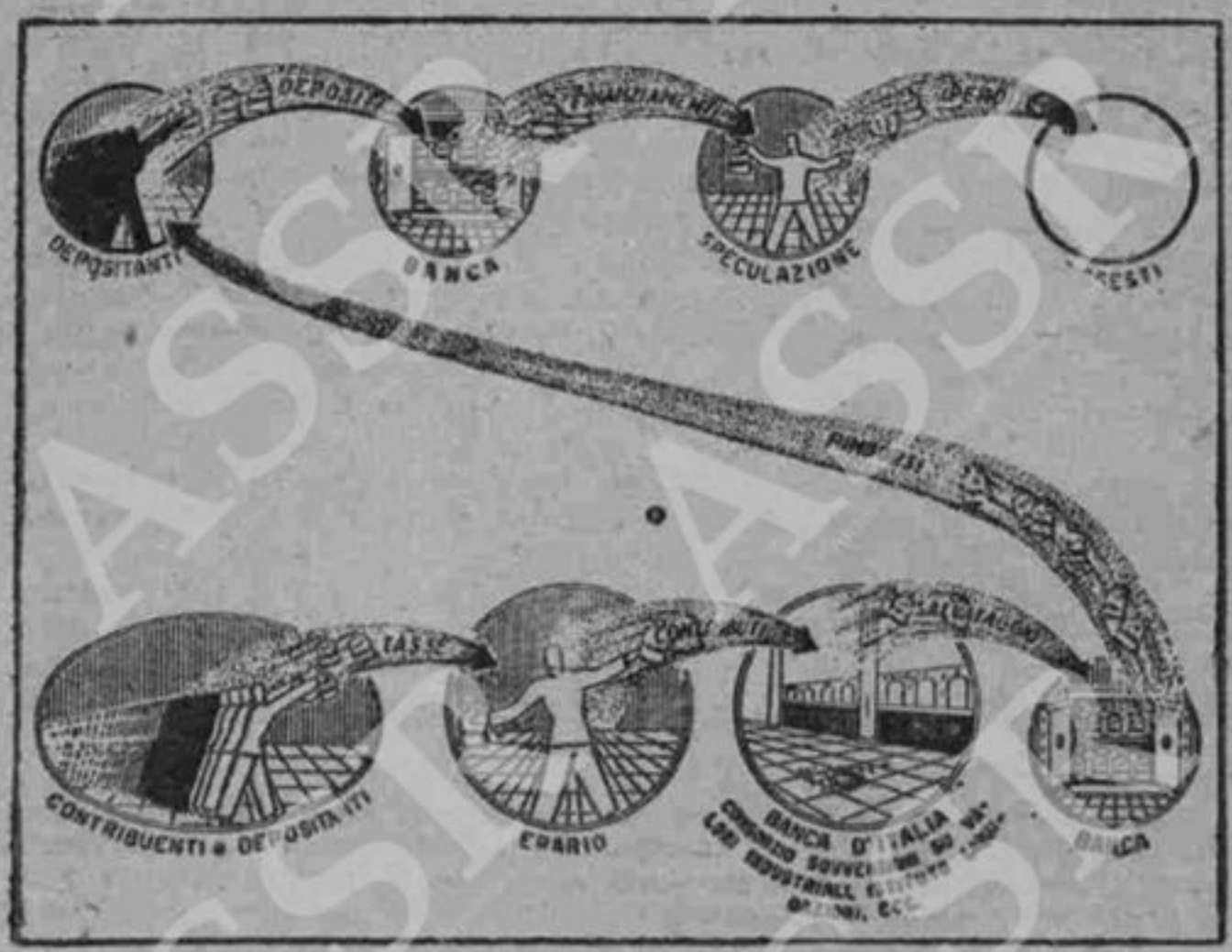
In effetti, fino al 1926 l'attività bancaria in Italia era completamente libera, salvo la vigilanza esercitata dal Ministero delle Finanze sugli Istituti di Emissione (allora, oltre alla Banca d'Italia, anche il Banco di Napoli e il Banco di Sicilia avevano facoltà

---

(1) *O banche di credito commerciale: coi mezzi propri, o con quelli raccolti dal pubblico, concedono, a chi esercita attività commerciale, il credito per il normale svolgimento di tale attività (capitale circolante per il pagamento delle merci acquistate all'ingrosso), contro garanzie personali e per un breve periodo di tempo.*

di emettere biglietti di banca) e dal Ministro della Economia Nazionale, sulle Casse di Risparmio, sui Monti di Pietà, sugli Istituti di Credito Fondiario e su quelli di Credito Agrario. Si ebbe così, fin dai primi tempi dell'unità d'Italia, un moltiplicarsi di banche di credito ordinario (1), spesso sovrabbondanti in certe zone e assenti o scarsamente rappresentate in altre, facili ad aderire ad avventure speculative, quando non anche ad incoraggiarle addirittura, portate ad assumere il carattere e le funzioni di banca mista col concedere finanziamenti industriali a lunga scadenza, immobilizzandovi le loro disponibilità liquide col pericolo di non poter far fronte a richieste di restituzione a breve scadenza. Nel 1880 queste Banche erano già in numero di 107 e giunsero a 161 nel 1888: dopo una grave crisi che ebbe inizio nel 1888 e un'altra verificatasi nel 1893, si ebbe una riduzione nel loro numero: quelle che avevano forma di società per azioni passarono da un numero di 114 con un capitale complessivo di circa 508 milioni (1890) a 90 con 288 milioni di capitale. Ma nel 1914 le società per azioni che esercitavano l'attività bancaria erano tornate ad essere ben 202 con 787 milioni di capitale.

2 - La libertà più assoluta aveva favorito questa straordinaria fioritura nel campo del credito, connessa (a volte troppo strettamente) al sorgere di nuove industrie, non sempre vitali; avvenne però che i frutti di questa libertà furono a più riprese piuttosto amari per i depositanti e più sovente ancora per *l'intera massa dei contribuenti.*



Per far fronte infatti agli impegni di istituti in dissesto ed evitarne il crollo, più volte lo Stato dovette intervenire, direttamente o indirettamente, col salvataggio. Gli errori e le rischiose speculazioni della banca «libera» finivano così con l'esser pagati non solo, e non tanto, dai risparmiatori e dai depositanti occasionali che avessero avuto fiducia in quella data banca, quanto e soprattutto da una massa di persone che magari non erano neppure mai state clienti di una banca, ma alle quali, attraverso il pagamento di imposte e tasse, venivano pompati i mezzi per rimettere in sesto le aziende pericolanti. Ecco alcuni esempi, fra i più tipici:

1888 — Salvataggio della BANCA TIBERINA con un intervento disposto dal Governo, di 50 milioni da parte della Banca Nazionale del Regno (di cui prese poi il seguito la Banca d'Italia);

1893 — Scandalo e crollo della BANCA ROMANA (ex Banca degli Stati Pontifici), che nonostante la comprovata irregolarità della sua gestione aveva potuto ottenere, per appoggi politici, l'aiuto della Banca Nazionale del Regno e mascherare così il suo stato di bancarotta fino alla denuncia fattane in Parlamento da Maffeo Pantaleoni;

— Chiusura degli sportelli della SOCIETA' GENERALE DI CREDITO MOBILIARE, alla quale facevano capo: Terni, Risanamento di Napoli, Ferrovie Meridionali (Rete Adriatica), Navigazione Generale, Gas, Acquedotti, Cirio; Società Immobiliare, Società di Assicurazione (le principali), Zuccheri e moltissime altre attività;

— Chiusura degli sportelli della BANCA GENERALE, collegata col Credito Mobiliare, fortemente interessata nelle Ferrovie e assuntrice di 650 esattorie;

1914 — Riduzione del capitale del BANCO DI ROMA da 200 a 75 milioni;

1921 — Crollo della BANCA ITALIANA DI SCONTO, legata all'Ansaldo (Fratelli Perrone); l'intervento dello Stato, per mezzo della Sezione Autonoma del Consorzio Sovvenzioni su Valori Industriali (1), permette di assegnare ai creditori oltre il 60 %, ma costa praticamente all'Erario cioè ai contribuenti, più di 3 miliardi di lire;

1923 — Salvataggio del BANCO DI ROMA, con l'intervento della Sezione Autonoma del Cons. Sovvenz. su Val. Industr. (un altro miliardo a carico dei contribuenti).

L'elenco è tutt'altro che completo, ma sembra sufficiente a dimostrare come non mancassero prove concrete a favore di coloro che sostenevano la necessità di istituire un sistema di controllo

---

(1) *Creato nel 1914 con 22 milioni di capitale, sottoscritto dalla Banca d'Italia, dal Banco di Napoli, dal Banco di Sicilia, dalla Cassa di Risparmio di Milano, dal Monte dei Paschi di Siena e dall'Istituto di S. Paolo di Torino.*

su di una attività così delicata; e che giudicavano falsa l'idea che la banca possa svolgere meglio la sua funzione quando è pienamente libera di sorgere, svilupparsi e seguire quella che secondo il giudizio dei suoi dirigenti è di volta in volta considerata la via del maggior profitto. Se in teoria — veniva osservato — questa via dovrebbe coincidere, per un avveduto banchiere con quella del miglior risultato per l'economia del paese, in pratica troppo spesso essa è stata lasciata per le sdrucciolevoli scorciatoie di operazioni avventate, per avidità di più immediati profitti, per mania di espansione, per malsana concorrenza nell'accaparramento del lavoro estraneo alla propria funzione naturale.

3 - Si è avuto quindi in atto, anche prima del fascismo, un ben congegnato sistema per il quale degli utili di una avventurosa condotta del credito da parte dell'azienda bancaria beneficiavano prevalentemente ristretti gruppi finanziari, mentre le eventuali perdite venivano in definitiva sopportate da tutta la Nazione, con particolare peso per coloro sui quali gravava maggiormente la pressione del fisco, per l'impossibilità di sfuggire all'accertamento (impiegati pubblici) o per l'impossibilità di scaricarla su altri (consumatori a reddito fisso): era dunque una vera e propria *nazionalizzazione dei rischi*.

Oltre a questi rilievi di carattere generale, è stata da molti attribuita alle maggiori fra le banche private la responsabilità di aver fortemente contribuito al sorgere in Italia ed al rafforzarsi di industrie non corrispondenti alle caratteristiche e possibilità della economia italiana; di aver agevolato il formarsi di forti gruppi industriali-finanziari, i quali con la loro potenza premevano sul governo per ottenere che venisse seguita una politica economica di difesa dei loro interessi, anche se contrastanti con quelli generali del Paese, e infine col fascismo riuscirono a sovrapporsi allo Stato, indirizzando l'economia italiana sulla strada artificiosa che portò alla guerra.

Anche questo sarebbe un argomento a favore della necessità che uno Stato democratico possa controllare l'attività bancaria in modo da evitare che legami troppo stretti si allaccino fra Istituti di credito e gruppi industriali o altre forze economiche private fino a costituire un pericolo per l'indipendenza dell'azione del Governo. Ma l'esame concreto della questione, che è oggetto di diverse valutazioni nei suoi aspetti politici, non può rientrare in questa sommaria esposizione.

4 - Nel periodo in esame ebbero anche grande sviluppo e svolsero utile funzione, resistendo generalmente bene alle periodiche crisi, le *Casse di Risparmio* e le *Banche Popolari*. Le prime, sottoposte, come si è detto sopra, alla vigilanza governativa, gestite nella maggior parte dei casi con criteri di prudenza e con rettitudine, tutelarono efficacemente i depositi della loro clientela di piccoli risparmiatori ed appoggiarono solo iniziative che dessero pieno affidamento di sicurezza.

Le Banche Popolari, sorte in Italia nel 1864 fondandosi sulla cooperazione del credito, senza però limitare la loro attività alla

persone dei soci, non erano sottoposte a controllo statale, ma dovevano solo osservare le disposizioni che regolavano le società cooperative a responsabilità limitata (solo le *Casse Rurali* assunsero la forma di società cooperative in nome collettivo). Di esse fu grande propagandista Luigi Luzzatti, che alla loro azione fissò questi principi: «*dar la precedenza alle operazioni minori sulle «maggiori: limitar le somme anche delle maggiori; fortificare i «fondi di riserva creandone di parecchie specie per la garanzia «generale di tutte le operazioni, per la garanzia degli impieghi «in valori che possono oscillare, per la copertura delle perdite «eventuali, di modo che la riserva generale mai non s'intacchi; non «impigliarsi nelle immobilità; girar presto il proprio denaro*». Da 50 nel 1870, queste banche salirono a 140 nel 1880, a 694 nel 1890, a 730 nel 1893, e nel 1926 erano 820. Il favore riscosso dalle Banche Popolari fra le classi minori, che trovarono presso di esse l'appoggio negato dai grandi istituti, diede il maggior impulso a questo sviluppo, che fu consolidato dalla condotta in genere avveduta degli affari, e la solidarietà della loro clientela, in buona parte direttamente interessata dalla qualità di socio, contribuì a far superare alla maggioranza di queste banche i più gravi periodi di crisi. L'attività economica media dell'agricoltura, della piccola industria e del commercio, potè così trovare anche nel settore libero delle Banche Popolari come in quello più o meno controllato dallo Stato delle Casse di Risparmio, dell'Istituto di Credito per la Cooperazione (ora Banca Nazionale del Lavoro) e dei due grandi banchi meridionali, le necessarie fonti di credito ordinario.

II

La riforma del 1926

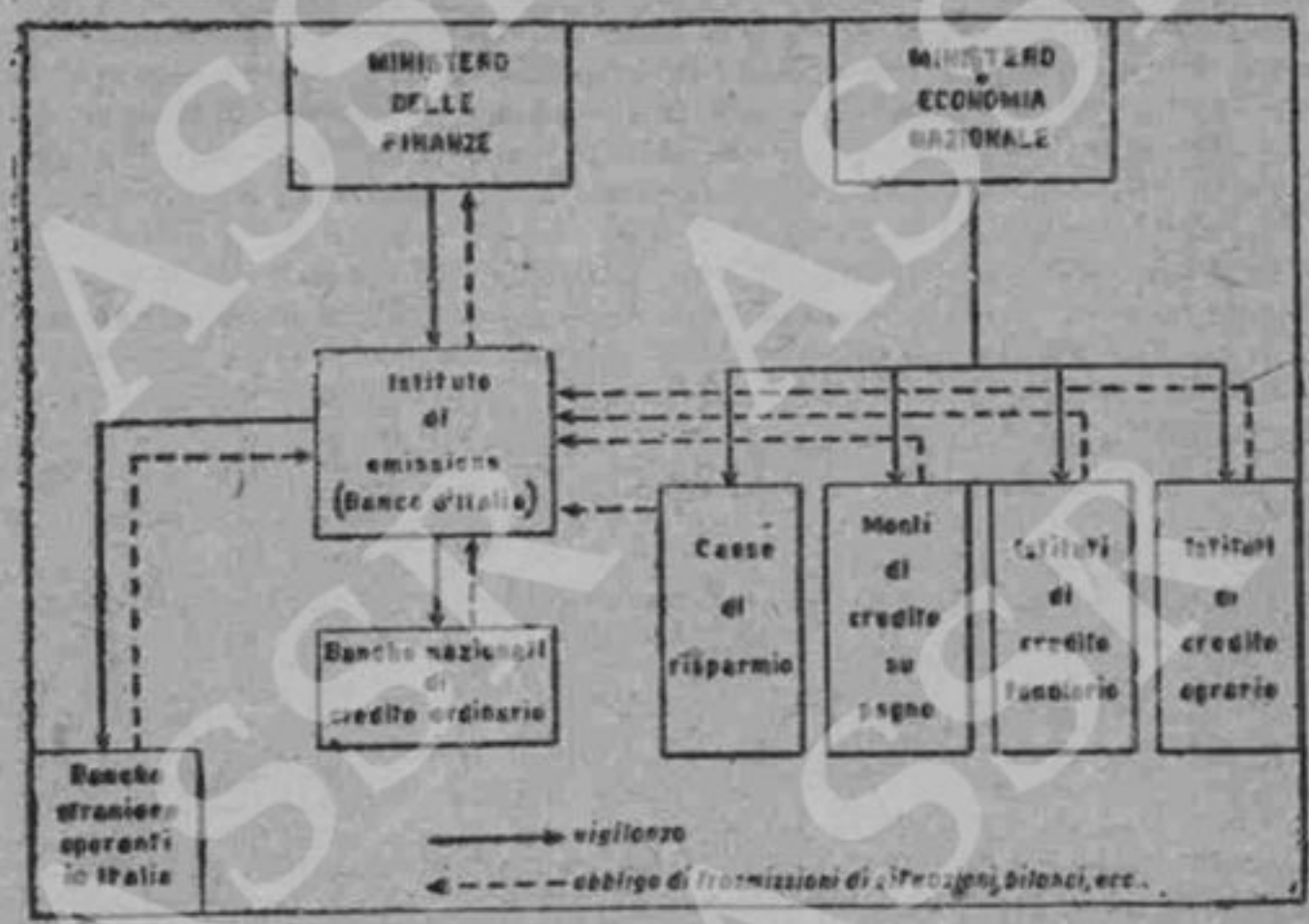
1 - Come si è già accennato, da tempo era dibattuta la questione della necessità di una maggior difesa degli interessi dei depositanti: il dissesto della Banca Italiana di Sconto aveva in un certo senso colmato la misura, orientando il pensiero di molti a favore di un controllo del credito da parte dell'autorità governativa.

Di questo stato d'animo non poteva non tener conto il fascismo, che per i fini della sua politica finanziaria aveva bisogno di convogliare alle banche quanto più possibile dello scarso capitale disponibile in Italia.

Nel 1926 furono infatti fissate delle particolari norme in base alle quali:

1) veniva stabilita la necessità di un'autorizzazione da parte del Ministero delle Finanze per poter esercitare il commercio bancario, autorizzazione da richiedersi tanto per l'apertura di nuove banche, quanto per quella di nuove filiali di banche già esistenti e per la fusione di banche diverse; le domande relative dovevano passare attraverso il tramite della Banca d'Italia;

2) veniva istituito un *albo*, presso il Ministero delle Finanze, nel quale dovevano essere iscritte le aziende di credito autorizzate;



3) gli istituti di credito venivano posti sotto la vigilanza della Banca d'Italia, alla quale dovevano trasmettere bilanci e situazioni periodiche;

4) le aziende di credito dovevano costituire obbligatoriamente un fondo di riserva, al quale era prescritto che dovesse affluire il 10 % degli utili netti, finchè la riserva non avesse raggiunto i 2/5 del capitale;

5) venivano stabilite delle limitazioni sia per l'importo complessivo dei depositi presso le banche, in relazione al capitale (non doveva superare una somma venti volte maggiore del totale del capitale versato più le riserve), sia per il fido che poteva essere concesso ad una stessa persona (non oltre 1/5 del capitale versato e delle riserve dell'azienda di credito).

Come si vede facilmente, queste disposizioni non rappresentavano che una regolamentazione molto blanda e sotto molti aspetti incompleta, della difficile vita del settore bancario, ma costituivano già una notevole innovazione di principio di fronte alla precedente libertà quasi illimitata.

2 - Coloro che negano che il fascismo sia stato finanziato e sostenuto dalla cosidetta « alta banca », consideravano i provvedimenti adottati dal governo fascista con le leggi del 1926 (« norme per la tutela del risparmio ») e maggiormente quelli successivamente disposti nel 1936-1937 (« norme per la difesa del risparmio e per l'esercizio del credito »);

o come il risultato di indirizzi e di aspirazioni, precedenti al fascismo, che avevano finalmente trovato modo di avere pratica attuazione sotto la spinta del crollo della Banca di Sconto e dei

gravissimi sbandamenti subiti dal Credito Italiano e dalla Banca Commerciale (si tratterebbe insomma di una specie di peccato involontario di cui il fascismo non avrebbe nè colpa nè merito, e che il fascismo sbandierò come «realizzazione» a favore dei risparmiatori, sebbene in pratica le migliori norme rimanessero lettera morta);

oppure come un mezzo adottato dal gruppo politico al potere per raggiungere, sotto la maschera della tutela del risparmio, un completo dominio nel campo economico.

Altri invece, i quali vedono nel fascismo il prodotto e il difensore degli interessi di quei gruppi capitalistici che dominavano appunto l'alta banca e la grande industria italiane, giudicano la riforma bancaria fascista un'altra prova di questi legami di interessi; secondo queste vedute, il fascismo (identificato con gli interessi bancari e industriali) con la riforma non fece altro che tranquillizzare formalmente il grosso pubblico risparmiatore, piuttosto allarmato dai troppo frequenti dissesti, mentre in sostanza, tutta l'architettura del controllo del credito si sarebbe risolta in una beffa, in quanto le redini del comando dello Stato erano nelle mani di uomini di fiducia di quegli stessi organismi capitalistici che lo Stato per mezzo dei propri organi avrebbe dovuto controllare.

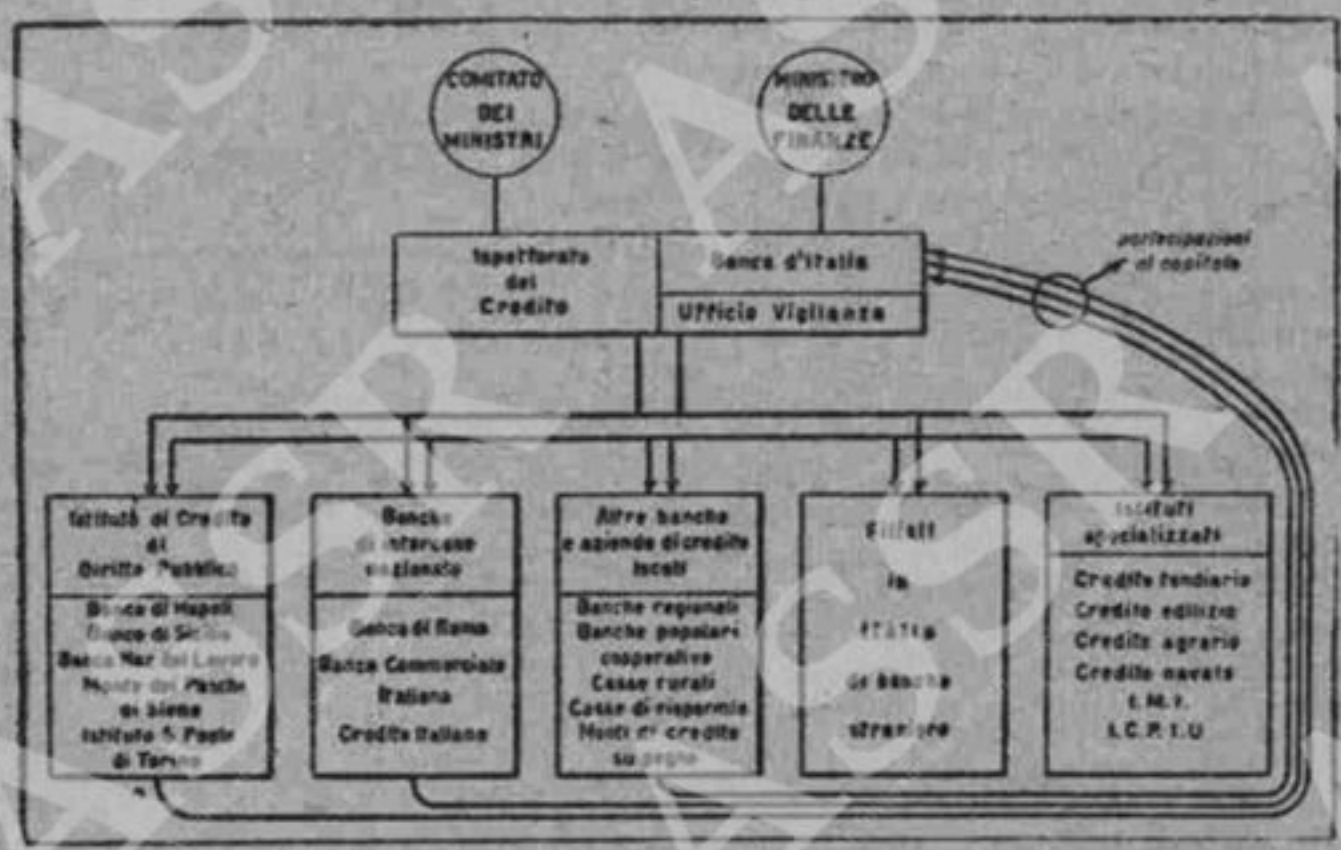
Così l'ordinamento fascista del credito, secondo i sostenitori di questa tesi, non avrebbe che confermato, rafforzandola fino al predominio, la libertà sostanziale d'azione dei più forti gruppi già esistenti. Tale situazione non avrebbe potuto se non rendere illusorie le speranze, concepite da molti nel 1926, di un effettivo risanamento del commercio bancario; vengono citati al riguardo i salvataggi (1930-31) della Banca Commerciale e del Credito Italiano, attraverso i quali i più modesti cittadini dovettero pagare di propria tasca le conseguenze dell'ingolfamento dei due istituti in eccessivi finanziamenti industriali. (1)

(1) *E' istruttivo al riguardo un brano che riportiamo a titolo di testimonianza da un «Panorama di vita fascista»* (A. Osio: *«Il fascismo e l'organizzazione del credito» - Mondadori, 1939), dal quale si può apprendere come il fascismo si procurasse i mezzi per sostenere i grandi gruppi industriali, le banche immobilizzate, gli «agricoltori benemeriti»*: «...di fronte alla depressione del 1929-'30 il regime, — secondo la sua dottrina di governo — non resta naturalmente inerte... le cure maggiori vengono rivolte ai settori più duramente colpiti, l'industriale, l'agricolo e il bancario. *Con il diretto concorso dello Stato viene evitato il crollo di grandi imprese e società industriali*... il settore agricolo, anch'esso seriamente compromesso dal pauroso deprezzamento dei prodotti, viene pure largamente sostenuto con *premi agli agricoltori benemeriti*, con mutui di favore e con altre forme di contributo statale. *Per le banche è riaperto l'apposito «ospedale»* e... *vengono operati numerosi salvataggi*.

Si cerca di tamponare le gravi falle che vengono inevitabilmente riaprendosi nel bilancio dello Stato. *A tal fine sono applicate forti ri-*

III

La riforma bancaria del 1937



1 – Assai più vasta, almeno formalmente, di quella del 1926, fu la riforma introdotta dalla legge 17 luglio 1937, che si proponeva un riordinamento organico della materia: dichiarate funzioni di interesse pubblico la raccolta del risparmio e l'esercizio del credito, la legge stabiliva che tali funzioni si svolgessero sotto il controllo e secondo le direttive di un *Comitato dei Ministri* (Capo del Governo e Ministri per le Finanze, per l'Agricoltura e Foreste, e per le Corporazioni), dal quale dipendeva, come organo statale esecutivo, l'*Ispettorato per la difesa del risparmio e per l'esercizio del credito*, di cui era capo, di diritto, il Governatore della Banca d'Italia.

2 – La Banca d'Italia per la sua funzione di organo di collaborazione dell'Ispettorato del Credito, veniva ad assumere nel nuovo ordinamento una posizione formale di particolare preminenza: venne dichiarato istituto di diritto pubblico e si provvide al rimborso delle sue azioni stabilendo che le trecentomila quote nominative da mille lire ciascuna, che rappresentavano per il seguito

---

duzioni agli assegni di tutti i dipendenti dello Stato e degli enti autarchici e parastatali. Si realizza un'economia di oltre 720 milioni.

Viene contemporaneamente affrontato il problema dell'adeguamento dei costi di produzione... nell'agosto 1930 viene promossa e rapidamente attuata la *generale riduzione delle mercedi e degli stipendi per tutte le categorie dei lavoratori*.

il capitale della Banca, potessero appartenere solo a Casse di Risparmio, Istituti di credito di diritto pubblico, Banche di interesse nazionale e Istituti di previdenza e assicurazione. Non manca di sapore assurdo il fatto che proprio le aziende che dovevano esser controllate della loro attività dalla coppia Banca d'Italia — Ispettorato del Credito, controllassero a loro volta come partecipanti al capitale uno dei componenti la coppia di controllo.

3 - Alla Banca d'Italia facevano seguito nell'ordine secondo il quale la legge inquadrava le aziende di credito italiane, gli *Istituti di credito di diritto pubblico* (Banco di Napoli, Banco di Sicilia, Banca Nazionale del Lavoro, Istituto S. Paolo di Torino, Monte dei Paschi di Siena), aziende che per le loro speciali caratteristiche di fondazione, di scopi, di pratica del credito, costituivano una categoria a sè; le *Banche d'interesse nazionale* (Banca Commerciale Italiana, Banco di Roma e Credito Italiano), grandi banche, che pur non essendo considerate enti di diritto pubblico per la forma privatistica della loro costituzione (società anonime), venivano chiamate «di interesse nazionale», con filiali in almeno 30 provincie; infine le *altre banche* e aziende di credito in genere, *a carattere locale* (Casse di Risparmio, Monti di credito su pegno, banche regionali, banche popolari cooperative, casse rurali ed artigiane) e le *filiali in Italia di banche straniere*.

Una posizione particolare veniva ad essere quella del gruppo di *istituti specializzati*, che esercitavano il credito a medio e lungo termine (istituti di credito fondiario, edilizio, agrario, navale, Consorzio di credito per le opere pubbliche, Istituto nazionale di credito per il lavoro italiano all'estero, Istituto mobiliare italiano, Istituto di credito per le imprese di pubblica utilità).

4 - Il controllo sull'intero campo dell'attività creditizia veniva esercitato preventivamente in base alle norme per le quali nessuna azienda di credito poteva costituirsi, iniziare le operazioni, istituire proprie dipendenze sia in Italia sia all'estero o nelle colonie, senza avere prima ottenuto l'autorizzazione dell'Ispettorato del Credito, il quale aveva la facoltà di determinare l'ammontare minimo del capitale o del fondo di dotazione, alla cui esistenza doveva essere subordinata la costituzione di eventuali nuove aziende esercenti il credito.

Inoltre l'Ispettorato del credito, riassumendo in sè tutte le funzioni di vigilanza prima affidate singolarmente ad alcuni Ministeri, esclusa solo la vigilanza sull'istituto di emissione, ancora esercitata dal Ministero delle Finanze, aveva la facoltà di stabilire obbligatoriamente per gli organismi ad esso sottoposti come dovevano essere formati tecnicamente i bilanci e le situazioni periodiche, di fissare i termini per la pubblicazione e l'invio di tali situazioni, di richiedere alle aziende del credito altri dati e informazioni, di operare con propri funzionari ispezioni periodiche o straordinarie. Altre norme, che non è qui il caso di riassumere, curavano che fosse possibile il controllo delle concessioni di fido, davano all'Ispettorato elastiche facoltà per fissare le condizioni delle operazioni bancarie, per stabilire la proporzione tra le di-

verse categorie di investimenti nelle quali le banche potevano impiegare la loro disponibilità, per determinare le percentuali minime degli utili da passare alle riserve, per stabilire quale dovesse essere il rapporto di proporzione fra il patrimonio netto delle aziende e l'importo complessivo dei loro depositi o passività in genere, ecc. Tutta una serie insomma di poteri che avrebbero consentito all'Ispettorato di regolare la vita delle banche in relazione alle variabili condizioni del momento economico, e adeguatamente alle dimensioni, alla potenzialità, alla natura specifica delle singole aziende.

Il Comitato dei Ministri aveva poi la facoltà, di notevole importanza, di ordinare la chiusura di determinate sedi o filiali di aziende del credito, non solo in seguito a manchevolezze di esercizio, ma anche agli scopi di una diversa distribuzione territoriale degli sportelli bancari.

5 - L'ordinamento sommariamente accennato a prima vista può sembrare idoneo strumento, per governanti onestamente pensosi del bene pubblico, a regolare l'attività bancaria in modo corrispondente agl'interessi generali del Paese, o, quanto meno, sufficiente ad evitare al sistema creditizio errori e brusche scosse. Ma, anche trascurando il fatto che molte norme non ebbero pratica attuazione, che l'attività di alcuni organi si esaurì in minuzie burocratiche, due deficienze rendevano impossibile una benefica azione dell'ordinamento istituito con la riforma del 1936-37: — 1. L'incapacità a superare l'ostacolo della potenza politica di alcuni esponenti del mondo bancario, per cui ad esempio banche apparentemente nazionalizzate attraverso il possesso di maggioranze azionarie da parte dell'IRI continuavano ad essere condotte secondo i criteri di quei particolari gruppi di persone; 2. La mancanza — logica conseguenza della situazione politica di allora — di un controllo democratico della nazione sui fini che potevano essere perseguiti dall'attività bancaria, la mancanza della possibilità per il popolo italiano di prevenire le gravi conseguenze, prossime o lontane, delle preferenze mostrate nella concessione del credito verso determinati settori a scapito di altri.

IV

La situazione attuale

In seguito alla liberazione d'Italia dal fascismo, non sono state apportate sostanziali modificazioni alla struttura bancaria e al suo ordinamento: con la naturale eliminazione degli organi tipicamente corporativi (per es. il Comitato tecnico corporativo del credito, la Corporazione della previdenza e del credito, ecc.) l'unico provvedimento di un certo rilievo è stato la soppressione dell'Ispettorato per la difesa del risparmio e per l'esercizio del credito, i cui compiti e poteri vennero attribuiti al Ministero del Tesoro, attualmente separato da quello delle Finanze.

Ora, è più che evidente che le condizioni generali del nostro Paese sono adesso ben diverse da quelle dell'anteguerra, e che un'organizzazione bancaria impostata come quella di allora su un piano ambizioso di espansione imperiale è, per lo meno, sproporzionata alle possibilità di un'economia stremata come quella italiana attuale. E' necessaria quindi tutta un'opera di riassestamento, di adattamento del lavoro bancario e della sua distribuzione, a quelle che sono le reali necessità del Paese. Questa esigenza si avverte in ogni settore; in questi tempi avviene più frequentemente che in passato di leggere sui giornali articoli, lettere, voti, che si riferiscono ai problemi del credito. Da varie parti si richiede che il credito non venga assorbito da chi specula sulle opportunità offertegli dalle molte difficoltà che ci assillano; non vada a chi intende togliere materiali, mezzi ed energie alla ricostruzione economica per utilizzarli nel soddisfacimento di bisogni voluttuari (locali di divertimento, prodotti di lusso, ecc.). E' concorde il riconoscimento della necessità che l'assistenza creditizia si indirizzi verso le iniziative che diano affidamento di sana produttività per la ricostruzione edilizia, per l'occupazione dei reduci, per far fruttare l'intelligenza e la perizia di tecnici ed operai, per sviluppare quella piccola e media attività industriale, artigiana, commerciale, cooperativistica che è più connaturale alle caratteristiche economiche italiane.

Sono sufficienti per questo le norme ancora in vigore? A questa domanda ben pochi risponderebbero affermativamente: è difficile, se non forse ingenuo, pensare che il complesso e delicato processo di riassestamento necessario si attui spontaneamente o senza forti resistenze, che ne comprometterebbero l'efficacia. Se alcuni propendono per l'abolizione di ogni forma di controllo statale, per un ritorno anche nominale delle banche d'interesse nazionale in mano al capitale privato fidando nelle virtù dell'iniziativa privata ora assopita, altri ritengono che la legge del 1937 debba essere integrata o addirittura sostituita da nuove disposizioni intese a raggiungere, per mezzo di un effettivo controllo interno ed esterno alle banche, la difesa di tutti gl'interessi generali; si dovrebbe evitare — secondo costoro — che nuovi o vecchi raggruppamenti di interessi privati possano far predominare nelle aziende di credito la propria volontà ottenendo più di quello che potrebbe anche costituire concessione conveniente per lo sviluppo economico nazionale e spingendo nuovamente le banche sulla via degli investimenti azzardati e dei finanziamenti delle manovre di gruppi.

TENDENZE ED ORIENTAMENTI STRANIERI

Come in Italia, anche e maggiormente all'estero l'attività bancaria, è divenuta oggetto di discussioni e polemiche circa la necessità o meno di controlli o limiti alla sua libera espansione.

In generale si può notare una tendenza prevalentemente orientata verso forme di controllo, in alcuni Paesi assai stretto.

Stati Uniti d'America

I gravi dissesti bancari verificatisi in America dopo la prima guerra mondiale posero in evidenza la necessità di una vigilanza da parte dello Stato. Dopo i provvedimenti del 1931 e del 1933, la legge bancaria del 1935 ha affidato il controllo delle dodici grandi banche di emissione (*Federal Reserve Banks*) a un Consiglio dei governatori del *Federal Reserve System*, composto di sette membri nominati dal Presidente della Confederazione degli Stati Uniti. Questo Consiglio ha la facoltà di obbligare le banche affiliate al Federal Reserve System a raggiungere determinati importi di riserve liquide stabilite dalla legge per sicurezza del risparmio e può fissare ogni quindici giorni il tasso di sconto per tutto il territorio confederale.

A garanzia della sicurezza dei depositanti è obbligatoria la assicurazione dei depositi (5.000 dollari per depositante), presso uno speciale ente assicurativo, «*Federal Deposit Insurance Corporation*», che percepisce sul totale dei depositi raccolti un premio pari a un dodicesimo dell'1 per cento. A questo Istituto è anche demandata la vigilanza su tutte le *State Banks* che non fanno parte del Federal Reserve System.

Svizzera

Una legge federale del 1934 impone a tutte le banche operanti in Svizzera di trasmettere copia dei bilanci annuali e delle situazioni periodiche alla Banca Nazionale Svizzera; questa deve essere informata da parte delle banche o società finanziarie di ogni operazione con l'estero per importo superiore a 10 milioni di franchi, ed ha facoltà di veto al riguardo.

Le banche di depositi devono mantenere un determinato rapporto fra il totale degli impegni e il complesso dei propri fondi, e analogamente fra gli impegni a breve scadenza e le attività di rapido realizzo. La revisione dei bilanci, obbligatoria, deve essere effettuata da sindacati di revisione o da società fiduciarie assolutamente indipendenti delle banche, che, in caso di infrazione alla legge, possono essere invitate dai revisori a regolare entro un dato termine la situazione, pena il deferimento ad una Commissione bancaria. Non è ammessa riduzione del capitale sociale qualora il capitale residuo non assicuri la copertura degli impegni.

Belgio

Una legge del 1934, vieta alle banche belghe di mantenere il carattere di banche miste, limitando la loro sfera di attività a quella tipica delle banche di depositi, o commerciali. La legge stabilisce fra l'altro che le aziende di credito siano inscritte in uno speciale albo, abbiano un capitale minimo di 10 milioni di franchi belgi, investano le riserve legali in titoli di Stato o di altri Enti pubblici, depositino mensilmente una copia della situazione degli impegni e degli investimenti alla Banca Nazionale del Belgio. I revisori dei

conti dovevano essere scelti fra gli appartenenti ad un apposito albo. Una speciale *Commissione bancaria* ha facoltà di autorizzare la costituzione di nuove aziende di credito, di dare direttive circa la politica creditizia, di sorvegliare il mercato dei titoli, di determinare la proporzione limite fra gli impegni a vista e a breve termine e i corrispondenti impieghi, di fissare i saggi massimi di interesse per alcune speciali categorie di operazioni.

Recenti disposizioni (gennaio 1946) dettano una disciplina rigorosa e minuta del rapporto fra le passività a vista e a breve termine e le disponibilità di tesoreria, i titoli pubblici posseduti, i fondi patrimonali di proprietà delle aziende di credito, per assicurare la cauta gestione nell'interesse del pubblico risparmio. Le norme variano a seconda delle tre categorie in cui sono state ripartite le aziende di credito: « *banche regionali o specializzate* », « *banche di media circolazione* », « *banche di grande circolazione* ».

Francia

Riassumiamo i tratti più notevoli della legge 2 dicembre 1945.

Nazionalizzazione della Banca di Francia. — Viene stabilito il passaggio in proprietà dello Stato dell'Istituto di emissione, mediante rimborso agli azionisti con obbligazioni nominative negoziabili e ammortizzabili in un periodo massimo di 50 anni. I Consiglieri e i Sindaci nominati dagli azionisti cessano dall'esercizio delle loro funzioni e saranno sostituiti in base a norme da stabilirsi.

Classificazione delle aziende di credito. — Sono previste tre categorie, con netta distinzione di compiti: *banche di deposito*, che raccolgono depositi a vista o a due anni al massimo e che non possono assumere partecipazioni superiori al 10 per cento del capitale di aziende che non siano banche, istituti finanziari o società immobiliari necessari alla loro gestione bancaria e neppure impiegare in partecipazioni o investimenti immobiliari i depositi raccolti senza l'autorizzazione del Comitato dei depositi del Consiglio Naz. del Credito; *banche d'affari*, che assumono partecipazioni in aziende e non ricevono depositi, a vista o a meno di un anno, se non dal proprio personale, dai propri associati o da imprese di cui posseggano il 15 % del capitale sociale; *banche di credito a lungo e a medio termine* cioè istituti posti sotto il controllo dello Stato, che esercitano attività regolata da statuti fissati per legge e il cui Presidente, Direttore Generale o Governatore, è nominato dallo Stato.

Nazionalizzazione delle grandi banche di deposito. — Col 1° gennaio 1946 le quattro grandi banche commerciali francesi (*Crédit Lyonnais, Société générale pour le commerce et l'industrie en France, Comptoir nationale d'escompte de Paris, Banque nationale pour le Commerce et l'industrie*) passano in proprietà dello Stato coi rispettivi patrimoni; gli azionisti sono rimborsati con « quote di godimento nominative » negoziabili, con rendimento minimo garantito, e riscattabili gradualmente entro un massimo di cinquanta anni. Gli istituti nazionalizzati saranno gestiti da nuovi consigli di amministrazione di

12 membri, di cui: 4 designati dal Ministero dell'economia nazionale fra esercenti professioni commerciali, industriali o agricole, 4 designati dalle grandi organizzazioni sindacali (e fra essi 2 appartenenti al personale di ciascuna banca), 2 designati dal Ministro delle Finanze in rappresentanza della Banca di Francia e degli istituti statali di credito e 2 pure designati dal Ministro delle finanze fra personalità con larga esperienza bancaria.

Controllo delle banche d'affari. — E' previsto uno speciale controllo statale per le banche d'affari che, costituite sotto forma di società per azioni, presentino un totale di bilancio e di impegni extra-bilancio superiore a 500 milioni di franchi. Il controllo è esercitato da un Commissario del Governo assistito da un Comitato di controllo di tre membri pure di nomina ministeriale. Al Commissario del Governo, che assiste a tutte le sedute del Consiglio di Amministrazione, dei Comitati e delle Assemblee generali della Banca interessata, spetta il diritto di veto su ogni decisione giudicata contraria all'interesse nazionale e il diritto di proposta di provvedimenti ritenuti conformi agli interessi generali o corrispondenti alle decisioni del Consiglio nazionale del credito; a questo organo la Banca può ricorrere contro le iniziative del Commissario del Governo.

Direzione del credito. — Vasti poteri sono attribuiti, in merito a un *Consiglio Nazionale del Credito*, composto di 38 membri, scelti fra personalità rappresentative delle «forze attive del Paese» (grandi organizzazioni operaie, settori industriale, agricolo, commerciale, movimento cooperativistico ecc.) e presieduto da un Ministro designato dal Governo o per delega dal Governatore della Banca di Francia, vice-presidente di diritto. Sui compiti attribuiti al Consiglio basterà riferire, a titolo di esempio, che esso, «*consultato dal Ministero dell'Economia nazionale sulla politica generale del credito ai fini soprattutto del finanziamento della ricostruzione, del piano di modernizzazione economica della nazione, e dei piani di importazione e di esportazione*», formula i piani corrispondenti e determina le priorità da riservare alle emissioni a lungo termine da effettuare con pubbliche sottoscrizioni; riceve tutti i documenti e le informazioni occorrenti per lo svolgimento dei suoi compiti dalle varie amministrazioni e organizzazioni di Stato.

I normali poteri di investigazione, controllo e disciplina previsti da precedenti leggi, spettano a una *Commissione di controllo delle banche*, di 5 membri, fra i quali un rappresentante della federazione degli impiegati di banca, il Governatore della Banca di Francia e il Direttore Generale del Tesoro.

Inghilterra

Col «*Bank of England Act, 1945*» è stata disposta la nazionalizzazione della Banca d'Inghilterra, mediante rimborso agli azionisti con obbligazioni di Stato; modificazioni sono state apportate alla costituzione degli organi amministrativi della Banca, ora di nomina governativa, e uno stretto rapporto di collegamento è stato

istituito fra la Banca e il Tesoro, che « *può di volta in volta impartire alla Banca le disposizioni che, dopo consultazione con il Governatore della Banca stessa, siano ritenute necessarie nel pubblico interesse* ». A sua volta la Banca d'Inghilterra « *può, qualora lo ritenga necessario nel pubblico interesse, chiedere informazioni alle aziende bancarie e rivolgere loro raccomandazioni...; può inoltre, se autorizzata dal Tesoro, impartire disposizioni a qualsiasi azienda bancaria allo scopo di assicurare l'esecuzione di qualunque delle suddette richieste o raccomandazioni* ».

La genericità delle formule lascia ampie possibilità all'azione direttiva del Governo nel settore del credito per il finanziamento del Piano quinquennale inglese.

Argentina

Alla fine del marzo 1946 è stata decretata la nazionalizzazione della Banca Centrale, le cui azioni erano in parte posseduto da privati e Banche estere. Allo scopo di « *unificare e coordinare i principi della politica economica dello Stato con la politica monetaria* », il decreto pone tutte le banche pubbliche e gli enti finanziari sotto il controllo della Banca Centrale.

257

VADEMECUM

PER LE

ELEZIONI DELLA COSTITUENTE

SOMMARIO

Scadenzario elettorale - Come si prepara e come si presenta la lista dei candidati nei collegi circoscrizionali - Come si prepara e come si presenta la lista nazionale - Come è costituito il seggio elettorale - Organi di controllo - Come si vota - Scrutinio dei voti - Assegnazione dei seggi - Proclamazione degli eletti.

EDITO A CURA DEL MOVIMENTO
DELLA DEMOCRAZIA REPUBBLICANA

ASSR

258

VADEMECUM

PER LE ELEZIONI DELLA COSTITUENTE

SOMMARIO

Scadenzario elettorale - Come si prepara e come si presenta la lista dei candidati nei collegi circoscrizionali - Come si prepara e come si presenta la lista nazionale - Come è costituito il seggio elettorale - Organi di controllo - Come si vota - Scrutinio dei voti - Assegnazione dei seggi - Proclamazione degli eletti.

EDITO A CURA DEL MOVIMENTO
DELLA DEMOCRAZIA REPUBBLICANA

ASSR

La legge elettorale stabilisce che tra la data di convocazione dei comizi ed il giorno delle elezioni debbono intercorrere almeno settanta giorni: e, quindi, il decreto 23 marzo che ha indetto le elezioni della Costituente per il 2 giugno 1946, ha rispettato questo termine. Ma lo ha rispettato al limite più ristretto, senza concedere margini di sorta. E ciò avverte di per sè i cittadini, i partiti, ed i comitati elettorali che occorre affrettarsi a compiere le numerose operazioni preliminari di formazione e presentazione delle liste (per ciascuna delle quali sono stabiliti termini perentori) se non si vuole incorrere in fatali decadenze.

Scadenzario elettorale.

Si consideri, per esempio, che il termine entro il quale dovrebbero essere depositate presso il Ministero de-

gli Interni quei « contrassegni di lista » che ciascun gruppo o partito intenda riservare a se stesso, inibendone ad altri l'uso, scadrà irrevocabilmente il 1° aprile, dopo appena 9 giorni dalla pubblicazione del decreto; e che entro il 2 aprile, si saranno dovuti già richiedere ai sindaci dei vari Comuni i certificati elettorali dei militari alle armi, e degli appartenenti ai corpi militarmente organizzati al servizio dello Stato. Ciò convincerà facilmente partiti e comitati elettorali che è opportuno provvedersi di un vero e proprio « scadenzario », contenente non solo le date di scadenza delle operazioni che si debbono compiere direttamente, ma anche quelle delle operazioni che debbono essere compiute dai vari organi elettorali su cui è tuttavia necessario esercitare vigilanza e controllo.

Tra le date più importanti del periodo preparatorio, e che occorre porre in particolare rilievo, si segnino, senz'altro, le seguenti:

18 *aprile* 1946. - Non più tardi delle ore sedici di questo giorno debbono

essere presentate le liste dei candidati nei collegi locali;

2 *maggio* 1946. - Non più tardi delle ore sedici di questo giorno debbono essere presentate le liste dei candidati al Collegio unico nazionale;

25 *maggio* 1946. - Entro questo giorno debbono essere designati i *rappresentanti di lista* presso tutti gli uffici elettorali.

Tra le altre date, che sarà opportuno segnare sullo « scadenzario », indichiamo le seguenti:

27 *aprile* 1946. - E' il termine entro cui l'Ufficio centrale circoscrizionale, verificate le liste dei candidati, deve provvedere alla stampa del manifesto che le contenga tutte, con i relativi contrassegni e numero d'ordine, e deve provvedere a spedirli ai sindaci di tutti i comuni;

1° *maggio* 1946. - E' la data entro la quale debbono essere consegnati agli elettori i certificati della loro iscrizione nella lista elettorale con la indicazione del giorno, *luogo* ed ora in cui essi dovranno votare. Da questo

giorno l'Ufficio comunale deve rimanere aperto per le richieste, gli accertamenti e le consegne dei certificati non distribuiti;

7 *maggio* 1946. - E' la data in cui la Corte di Cassazione, verificate le liste dei candidati al Collegio unico nazionale, deve provvedere alla loro pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*, ed alla comunicazione di esse alle Prefetture dei Collegi circoscrizionali;

13 *maggio* 1946. - E' la data in cui i sindaci debbono provvedere all'affissione del manifesto contenente tutte le liste dei candidati nella circoscrizione, ed alla sua pubblicazione nell'Albo pretorio.

18-25 *maggio* 1946. - E' la data entro cui le Giunte Comunali debbono provvedere alla nomina degli *scrutatori;*

2 *giugno* 1946. - Entro le ore dodici di questo giorno deve essere presentato alla Cancelleria della Corte d'Appello o del Tribunale circoscrizionale l'atto di designazione dei *rappresentanti di lista* che possono assistere alle operazioni di scrutinio.

Come si prepara e come si presenta la lista dei candidati nei Collegi circoscrizionali.

Le liste dei candidati per ogni collegio circoscrizionale debbono essere presentate, prima del 17 aprile, da non meno di 500 e da non più di 1000 elettori iscritti nelle liste elettorali del collegio stesso, alla cancelleria della Corte d'Appello o del Tribunale Circoscrizionale. Questa presentazione della lista impone numerose operazioni preliminari che possono enunciarsi così:

1) *Compilazione della lista.* Ciascuna lista deve comprendere un numero di candidati non minore di tre e non maggiore di quello dei deputati da eleggere nel collegio (v. la tabella A che pubblichiamo in allegato). Nessun candidato può essere compreso in più di tre liste circoscrizionali portanti lo stesso contrassegno. Nessun candidato può essere compreso in una lista, anche di altro collegio, portante un contrassegno diverso.

I candidati debbono essere indicati

nella lista con il loro cognome, nome, paternità e luogo di nascita.

L'ordine dei candidati nella lista può aver importanza per la loro elezione. I nomi, quindi, dovranno succedersi secondo un ordine di preferenza che il Comitato presentatore stabilirà di propria iniziativa secondo un elenco numerico contrassegnato da numeri arabici progressivi.

2) *Dichiarazione di accettazione.* Alla lista così compilata debbono essere allegate le dichiarazioni di accettazione della candidatura firmate da ciascun candidato, che potranno essere redatte nel modo seguente: « Il sottoscritto Rossi Luigi di Alessandro, nato a Roma il 30 maggio 1898, candidato all'Assemblea costituente per il collegio elettorale di Roma nella lista avente per contrassegno. . . . . dichiara di accettare la candidatura stessa. Data e firma. »

La firma del candidato deve essere *autenticata* dal sindaco o da un notaio.

Alla dichiarazione di accettazione

deve essere allegato il *certificato di nascita* di ciascun candidato.

3) *Atto di presentazione*. La lista dei candidati come sopra compilata, e corredata di tutti i documenti già elencati, deve essere accompagnata dall'*atto di presentazione* firmato da non meno di cinquecento e da non più di mille elettori iscritti nelle liste del collegio. Questo atto può constare di un solo documento, contenente tutte le firme degli elettori presentatori, od anche di più documenti, contenenti ciascuno una parte di queste firme, raccolte nello stesso comune o in più comuni della medesima circoscrizione.

Si tenga presente che nel contesto di questo atto di presentazione della lista deve essere contenuta anche la nomina dei due delegati effettivi di lista e dei due delegati supplenti, che dovranno espletare importantissime funzioni elettorali.

Per evitare complicazioni ed eccezioni, che potranno facilmente verificarsi nel caso in cui le firme dei presentatori vengano raccolte in più comuni della stessa circoscrizione, si

consiglia di usare, per l'atto di presentazione della lista, una dicitura del seguente tenore:

« I sottoscritti elettori iscritti nelle liste elettorali del comune di Velletri, presentano la unita lista di candidati alle elezioni della assemblea costituente nel collegio elettorale di Roma, la quale lista ha per contrassegno... e contiene i nomi dei seguenti candidati:

1) . . . . .
2) . . . . .
3) . . . . . ecc.

I sottoscritti dichiarano, inoltre, di nominare i due delegati effettivi di lista ed i due delegati supplenti di cui all'art. 16 comma 8 del D. L. L. 10 marzo 1946 n. 74, nelle seguenti persone:

1) *Bruni Giacomo* fu Giorgio da Roma - delegato effettivo;

2) . . . . .
- delegato effettivo;

3) *Bianchi Giuseppe* fu Nicola da Roma - delegato supplente;

4) . . . . .
- delegato supplente.

A questa, o consimili, dicitura dovranno seguire le firme degli elettori presentatori con la indicazione del *nome, cognome e paternità di essi.*

Queste firme debbono essere autenticate da un notaio, o da un cancelliere *di pretura* con la indicazione del comune in cui l'elettore dichiara di essere iscritto. (Per l'autentica è dovuto al notaio, o al cancelliere, l'onorario di L. 1 per ogni firma autenticata, e non meno di L. 100).

Nessun elettore può sottoscrivere come presentatore più di *una lista di candidati*: il contravventore è punito con gravi sanzioni, e si procede a suo carico per direttissima.

4) *Documenti da allegarsi all'atto di presentazione della lista.* All'atto di presentazione della lista debbono essere allegati i certificati dei sindaci dei comuni in cui risiedano i presentatori della lista. Questi certificati debbono attestare che i firmatari presentatori sono effettivamente iscritti nelle liste elettorali del comune indicato; e debbono essere rilasciati, dal sindaco

stesso, *entro ventiquattr'ore dalla richiesta* sotto pena di gravi sanzioni.

5) *Contrassegno di lista.* Insieme alla lista dei candidati e all'Atto di presentazione, corredati dei rispettivi documenti, deve essere altresì presentato un modello del *contrassegno* con il quale la lista verrà distinta tanto nel collegio circoscrizionale quanto (ove sia presentata) nel collegio unico nazionale. Se si è proceduto al deposito del contrassegno presso il Ministero degli Interni entro il termine del 1° aprile 1946, basterà *dichiarare* quale sia il contrassegno stesso.

6) *Luogo ed ufficio in cui deve avvenire la presentazione della lista.* Le liste dei candidati, con tutti i documenti di cui sopra, contrassegno, ecc., debbono essere presentate nella cancelleria della Corte d'Appello, o del tribunale circoscrizionale, ove ha sede l'Ufficio centrale che è indicato nella tabella *A*). La cancelleria che riceve la lista deve rilasciare immediatamente ricevuta contenente l'elenco dei candidati presentati, la indicazione dei delegati effettivi e supplen-

ti di ciascuna lista, ed il numero d'ordine che viene attribuito alla lista stessa secondo la data della sua presentazione.

7) *Invalidità delle liste o delle candidature in essa contenute.* La lista non è valida e si ha come non presentata soltanto nei tre casi seguenti: *a*) quando figura sottoscritta da un numero di elettori presentatori inferiore a cinquecento. Siccome nella raccolta delle firme dei presentatori si incorre facilmente in errori ed errate inclusioni, specie quando esse vengono chieste in più comuni della stessa circoscrizione, è consigliabile non limitarsi al numero minimo di legge. Se i presentatori, anzichè cinquecento, saranno settecento, si avrà un margine di sicurezza di duecento firme che potranno essere dichiarate inidonee, senza determinare la invalidità della presentazione; *b*) Quando la lista contiene un numero di candidati inferiore a tre; *c*) Quando la lista venga presentata tardivamente alla cancelleria circoscrizionale (e cioè dopo le ore dodici del 17 aprile).

Se, invece, alla lista sia unito un contrassegno non accettabile perchè già usato da altre liste precedentemente presentate (o facilmente confondibili) non si ha invalidità delle liste: l'Ufficio circoscrizionale invita a presentare un nuovo contrassegno. E' ciò deve essere compiuto nel termine perentorio di quarantotto ore. (A questo punto può nascere una perplessità generata dalla legge: il testo dell'art. 18 dice: « La Corte d'Appello, ecc., ricusa i contrassegni identici, o facilmente confondibili, ecc.,..., o invita i *rappresentanti* delle liste interessate a presentare entro quarantott'ore il nuovo contrassegno ».

Siccome questa operazione può essere compiuta il 17 aprile, e non oltre il 27 dello stesso mese, mentre i rappresentanti di lista debbono essere designati entro il 25 maggio, può ben darsi che essi ancora non esistano nel momento in cui dovrebbe sostituirsi il contrassegno. E' perciò prudente nominare i rappresentanti di lista prima del 27 aprile, o quanto meno porre molta attenzione nella scelta del

contrassegno, in modo da non incorrere nella difficoltà su accennata).

Anche in una lista valida possono essere contenute candidature inaccettabili. Queste vengono considerate invalide, e lo stesso Ufficio circoscrizionale provvede senz'altro a cancellarle dalla lista nei seguenti casi: *a*) quando non sia stata presentata la accettazione del candidato; *b*) quando questi non abbia ancora compiuto il venticinquesimo anno; *c*) quando il suo nome figuri già in altra lista presentata *nello stesso collegio*; *d*) quando il nome del candidato figuri in più nella lista oltre il numero legale (vengono cancellati gli ultimi nomi eccedenti).

Come si prepara e come si presenta la lista dei candidati al Collegio unico nazionale.

La legge elettorale per la Costituente ha introdotto per la prima volta, in Italia, il « ricupero nazionale dei resti ». Ciò significa che i partiti o gruppi che abbiano presentato liste

in più collegi circoscrizionali (almeno in sei, come si dirà) e che non abbiano utilizzato tutti i voti ottenuti nei collegi stessi (o per non aver raggiunto alcun quoziente, o per averlo inutilmente superato) potranno riversare tutti questi voti residui su una propria lista nazionale, in modo da determinare la elezione di altri candidati del proprio partito o gruppo.

b) *Compilazione della lista nazionale.* La lista del collegio unico nazionale non potrà contenere più di trentadue candidati. Essi debbono essere indicati con il loro cognome, nome, paternità e luogo di nascita, e debbono seguirsi, uno dopo l'altro, in un elenco progressivamente numerato, secondo quanto si è già detto per la lista circoscrizionale. L'ordine di questa graduatoria è liberamente scelto dal partito o gruppo presentatore. Si tenga presente tuttavia, quanto segue:

1) il partito o gruppo che intende presentare una lista di candidati per il collegio unico nazionale deve avere già presentate almeno *sei* liste

con lo stesso contrassegno, in sei collegi circoscrizionali diversi;

2) i candidati al collegio unico nazionale debbono essere altresì candidati in una o più liste circoscrizionali (al minimo in una, al massimo in tre);

3) nessun candidato può essere compreso in liste circoscrizionali portanti contrassegno diverso da quello della lista nazionale;

4) il candidato della lista nazionale che venga eletto anche in un collegio circoscrizionale dovrà optare per il collegio nazionale, ed il suo posto in quello circoscrizionale sarà preso dal primo dei non eletti della propria lista.

In considerazione di quest'ultima norma, l'ordine di graduatoria dei candidati della lista nazionale viene a perdere molta della sua importanza agli effetti della elezione. O, meglio, esso avrà un'importanza decisiva soltanto se i candidati scelti a comporre la lista nazionale non abbiano alcuna probabilità di essere eletti nei collegi circoscrizionali; e diminuirà a misura

a 274

che vi figurino uno o più candidati che abbiano probabilità di essere eletti in questi.

I gruppi o partiti che presenteranno la lista nazionale, dovranno perciò compilarla tenendo conto di questi elementi.

2°) *Documenti da allegarsi.* La lista unica nazionale dovrà essere corredata dai seguenti documenti:

a) atto di accettazione della candidatura per il collegio unico nazionale. La firma di accettazione deve essere autenticata dal sindaco o da un notaio, come si è detto per la lista circoscrizionale;

b) certificati di nascita dei vari candidati;

c) attestazioni delle cancellerie delle Corti d'Appello (o dei tribunali circoscrizionali) comprovanti che ciascun candidato della lista nazionale è altresì candidato anche in una lista circoscrizionale di eguale contrassegno.

3°) *Atto di presentazione della lista nazionale.* Le liste dei candidati al collegio unico nazionale sono pre-

sentate da non meno di *dodici delegati effettivi di liste aventi lo stesso contrassegno*. Come si è già detto, questi delegati effettivi vengono designati nell'atto di presentazione delle liste circoscrizionali e nel numero, non superabile, di due per ogni lista.

Se l'ufficio circoscrizionale dichiarasse invalide una o più liste circoscrizionali (per tardiva presentazione, per esempio), i delegati di queste liste non potrebbero figurare tra i presentatori della lista nazionale. Sarebbe quindi opportuno non procedere alla presentazione della lista nazionale se non dopo avvenuta la verificazione di quelle circoscrizionali. In questo caso, però, scadendo il termine per la presentazione della lista nazionale il 2 maggio, e quello delle verificazioni circoscrizionali il 27 aprile, si avranno a disposizione soltanto cinque giorni per tutte le operazioni necessarie.

L'Atto di presentazione della lista nazionale deve essere sottoscritto dai dodici delegati effettivi di liste circoscrizionali. La legge non prescrive che la loro firma sia autenticata.

276

La presentazione deve avvenire nella cancelleria della Corte di Cassazione, che è costituita in ufficio centrale nazionale, non più tardi delle ore sedici del 2 maggio, con tutti i documenti sopra indicati. La cancelleria deve rilasciare immediatamente ricevuta, attribuendo alla lista un numero progressivo, secondo l'ordine di presentazione, e facendone cenno nella ricevuta. Dopo di che una speciale sezione della Corte di Cassazione, entro il giorno 7 maggio, provvede alla verificazione delle liste nazionali dichiarando invalide quelle che non siano state sottoscritte dal numero prescritto di delegati di lista, o siano state presentate tardivamente, e cancellando dalle liste i nomi dei candidati che non siano compresi in almeno una lista circoscrizionale, non abbiano compiuto i venticinque anni di età, non abbiamo fornito la prescritta accettazione, o risultino eccedenti sul numero di trentadue.

272

Come è costituito il seggio elettorale - Organi di controllo.

Ogni Comune è diviso in « sezioni elettorali », che dovrebbero comprendere, di regola, non più di mille elettori e non meno di cento. Siccome, però, la divisione dei Comuni in Sezioni fu compiuta dai Sindaci subito dopo la formazione delle prime liste elettorali, ed alle Sezioni così formate sono stati poi assegnati anche gli elettori delle liste suppletive (comprendenti, tra l'altro, tutti i giovani che hanno compiuto i 21 anni dopo il 31 dicembre 1944 e prima del 31 dicembre 1945) il limite massimo di mille elettori per sezione è stato spesso superato.

Si avranno, dunque, sezioni assai numerose: e tenuto conto dell'alta percentuale dei votanti, constatata nelle elezioni amministrative, si può contare su un affollamento di elettori alle urne maggiore di quello previsto dal legislatore. E poichè le operazioni di voto dovranno essere ultimate in un termine massimo di 14 ore (dalle ore 6 alle ore 22 del 2 giugno) gli elet-

278

tori delle sezioni più numerose avranno a propria disposizione poco più di un minuto per ricevere la scheda, ascoltare gli avvertimenti del presidente ed esprimere il loro voto nell'apposita cabina. Occorre dunque che ciascuno di essi conosca assai bene le operazioni che deve compiere per evitare di far perdere all'ufficio tempo prezioso.

Ma prima di cominciare ad esporre come si svolgeranno, nei loro particolari, queste operazioni di voto, è bene parlare degli organi che vi sono preposti e delle funzioni a ciascuno di esse attribuite.

1) *Delegati di lista.* Abbiamo già visto che nell'atto di presentazione della lista dei candidati debbono essere nominati due delegati effettivi di lista e due supplenti. Essi esauriscono il loro compito nel periodo preparatorio, con due atti di notevole importanza: *a*) la designazione dei rappresentanti di lista; *b*) la presentazione della lista dei candidati al collegio unico nazionale. Poichè abbiamo già parlato della seconda operazione, ci basteranno

poche parole per chiarire in che consista la prima.

Ciascun partito o gruppo che abbia presentato una lista di candidati può nominare alcune persone di propria fiducia, scelte tra gli elettori della circoscrizione, che hanno il diritto di assistere e controllare le operazioni di voto e di scrutinio, e che, con la loro stessa presenza, ne garantiscono la regolarità. E poichè le operazioni di voto e di scrutinio si svolgono presso i seggi sezionali e presso la Cancelleria della Corte d'Appello o del Tribunale circoscrizionale, vi saranno rappresentanti di lista presso ciascun seggio, e rappresentanti di lista presso le Cancellerie suddette.

Gli atti di nomina dei rappresentanti di lista presso i vari « seggi » sezionali debbono esssere redatti in carta libera e debbono contenere la indicazione di un rappresentante effettivo di lista presso ciascun seggio, e di un suo supplente. Le firme dei delegati che effettuano questa nomina debbono essere autenticate da un notaio o da un sindaco della circoscrizione. Gli at-

280

TABELLA A

Circoscrizioni dei collegi elettorali ed assegnazione dei seggi

COLLEGIO	Popolazione	Seggi assegnati	Sedi degli uffici centrali circoscrizionali
Torino - Novara-Vercelli	2.074.305	28	*Torino*
Cuneo - Alessandria-Asti	1.348.374	18	*Cuneo*
Genova - Imperia-La Spezia-Savona	1.466.915	20	*Genova*
Milano - Pavia	2.667.703	36	*Milano*
Como - Sondrio-Varese	1.040.903	14	*Como*
Brescia - Bergamo	1.350.381	18	*Brescia*
Mantova - Cremona	777.492	10	*Mantova*
Trento - Bolzano	669.029	9	*Trento*
Verona - Padova-Vicenza-Rovigo	2.150.100	29	*Verona*
Venezia - Treviso	1.199.703	16	*Venezia*
Udine - Belluno	938.003	12	*Udine*
Trieste e Venezia Giulia-Zara	977.257	13	*Trieste*
Bologna - Ferrara-Ravenna-Forlì	1.819.659	24	*Bologna*
Parma - Modena-Piacenza-Reggio Emilia	1.519.062	20	*Parma*
Firenze - Pistoia	1.064.182	14	*Firenze*
Pisa - Livorno-Lucca-Apuania	1.139.817	15	*Pisa*
Siena - Arezzo-Grosseto	774.014	10	*Siena*
Ancona - Pesaro-Macerata-Ascoli Piceno	1.287.071	17	*Ancona*
Perugia - Terni-Rieti	897.505	12	*Perugia*
Roma - Viterbo-Latina-Frosinone	2.479.963	33	*Roma*
L'Aquila - Pescara-Chieti-Teramo	1.201.536	16	*L'Aquila*
Benevento - Campobasso	691.503	9	*Benevento*
Napoli - Caserta	2.241.708	30	*Napoli*
Salerno - Avellino	1.151.689	15	*Salerno*
Bari - Foggia	1.539.573	21	*Bari*
Lecce - Brindisi-Taranto	1.102.503	15	*Lecce*
Potenza - Matera	543.262	7	*Potenza*
Catanzaro - Cosenza-Reggio Calabria	1.771.651	24	*Catanzaro*
Catania - Messina-Siracusa-Ragusa-Enna	2,059.205	27	*Catania*
Palermo - Trapani-Agrigento-Caltanissetta	1.940.873	26	*Palermo*
Cagliari - Sassari-Nuoro	1.034 206	14	*Cagliari*
Val d'Aosta	83.455	1	*Aosta*
	42.993.602	573	

281

ti di nomina debbono essere presentati presso la cancelleria della pretura nella cui circoscrizione si trovano i vari « seggi », e potranno contenere tanti nomi di rappresentanti effettivi quanti sono i seggi esistenti nella circoscrizione stessa. Al nome di ciascun rappresentante effettivo può essere aggiunto il nome di un suo supplente. (Alla Pretura di Roma, per esempio, nella cui circoscrizione saranno circa 800 seggi, si potranno nominare 800 rappresentati effettivi di lista e 800 supplenti).

Il termine per effettuare la presentazione di questo atto (che è assai importante per ciascun partito o gruppo) scadrà il 25 maggio 1946. Ma per dare tempo alle cancellerie delle Preture a notificare le nomine alle varie sezioni elettorali, è opportuno provvedervi per tempo, e, ad ogni modo, prima del 18 maggio, affinchè la Giunta comunale che nominerà gli scrutatori nella settimana seguente possa sentire, in proposito, anche i rappresentanti di lista, come è prescritto dalla legge.

Gli atti di nomina dei rappresen-

282

tanti di lista presso gli uffici elettorali centrali, e cioè presso la Corte d'Appello e il Tribunale circoscrizionale, sono effettuati con le stesse formalità e presentati in dette cancellerie, che ne rilasciano ricevuta. Il termine della loro nomina scadrà soltanto alle ore 12 del giorno 2 giugno: e ciò perchè le operazioni a cui questi rappresentanti di lista potranno assistere (spoglio delle schede e determinazione dei risultati delle votazioni) si svolgono tutte nei giorni successivi a quello della votazione.

2) *Rappresentanti di lista*. Come si è detto, la prima operazione a cui possono partecipare i rappresentanti di lista è la nomina degli scrutatori: la Giunta comunale, prima di effettuarla, deve infatti sentire il loro parere.

Essi assistono, poi, alle operazioni di preparazione delle urne e delle schede per la votazione che si svolgono presso ogni seggio sezionale nel giorno precedente alle elezioni. Dopo la votazione, quando le urne son chiuse e suggellate, ed il presidente provvede

alla chiusura rigorosa dei locali — affidando la custodia delle porte esterne alla forza pubblica, che deve tenerne lontani tutti gli estranei — i rappresentanti di lista possono rimanervi a guardia, per tutta la notte, fino a che nel mattino del 3 giugno non si inizino gli scrutini.

Durante la votazione vi assistono sedendo allo stesso tavolo dell'ufficio elettorale, o, dice la legge, «in sua prossimità, ma sempre in luogo che permetta loro di seguire le operazioni elettorali». Essi hanno il diritto di fare le proprie osservazioni sul modo con cui il presidente avverte gli elettori, ritira loro i certificati elettorali, consegna le schede e provvede allo scrutinio e alla registrazione, e possono chiedere che le loro osservazioni, riserve o proteste, siano iscritte a verbale. Il rappresentante di lista è un pubblico ufficiale a tutti gli effetti di legge: ma deve comportarsi civilmente, e guardarsi dall'esercitare violenze o intimidazioni sull'ufficio o sugli elettori o dal turbare, in qualsiasi altro modo, il regolare svolgimento

delle operazioni. Il presidente può richiamarlo all'ordine, e, dopo due richiami, può ordinare il suo allontanamento dall'aula: ma questo grave provvedimento deve essere preso con ordinanza motivata, e previo parere degli scrutatori.

Come si vede, le funzioni del rappresentante di lista hanno una grande importanza e costituiscono la migliore garanzia per i partiti e gruppi contendenti. La legge non richiede per loro alcun requisito speciale: ma è necessario designare rappresentanti che sappiano leggere e scrivere, tenendo conto anche delle loro qualità di educazione e di carattere.

3) *Elettori e certificati elettorali.* Entro il 1° maggio 1946, tutti gli elettori debbono ricevere, a domicilio, il loro certificato elettorale, con la indicazione della sezione a cui appartengono e del luogo, giorno ed ora in cui dovranno votare.

Chiunque non abbia ricevuto il certificato può andare a ritirarlo personalmente negli uffici comunali. Se in un comune la distribuzione dei certi-

285

ficati non avvenga regolarmente, bisogna fare subito reclamo alla Commissione elettorale istituita in ogni capoluogo di mandamento giudiziario, che provvederà, se del caso, alla nomina di un apposito Commissario.

Il certificato elettorale è il documento essenziale per l'esercizio del diritto di voto. Esso reca un tagliando che sarà staccato dal presidente del seggio all'atto della presentazione. *Senza di esso*, tranne casi eccezionalissimi, *non si vota*. Occorre, dunque, che gli elettori lo conservino accuratamente, e se ne muniscano prima di recarsi alle urne. Se il certificato sia andato smarrito, o sia divenuto inservibile, l'elettore deve recarsi personalmente in Comune, prima del giorno 1 giugno, e chiederne *il duplicato* (sul quale il sindaco annoterà che si tratta, appunto, di duplicato).

4) *Costituzione degli uffici sezionali*. In ciascuna sezione è costituito un ufficio elettorale (o « seggio ») che prepara e presiede le operazioni di voto. L'ufficio è composto di un presidente, di cinque scrutatori, il più an-

ziano dei quali funge da vicepresidente, e di un segretario.

Il *presidente* del seggio è nominato dal Primo presidente della Corte d'Appello, e sono a lui affidate le più importanti operazioni elettorali. Poichè si tratta di un magistrato, o di altro funzionario particolarmente competente, riteniamo inutile commentare particolarmente le disposizioni di legge che lo riguardano, tanto più che ciò sarà fatto indirettamente quando parleremo delle varie operazioni di voto.

Gli *scrutatori* sono nominati dalla Giunta comunale in una pubblica adunanza che deve essere tenuta tra il 18 ed il 25 maggio 1946, e deve essere preannunziata, due giorni prima, con manifesto affisso all'Albo pretorio: essi debbono essere scelti tra gli elettori del comune che sappiano leggere e scrivere, udito in proposito il parere dei rappresentanti di lista. Le operazioni che particolarmente li riguardano sono le seguenti:

il 1° giugno, alle ore 16, appena viene costituito l'ufficio sezionale, essi debbono provvedere, con il presidente,

alla preparazione delle urne e alla numerazione delle schede che vengono consegnate all'ufficio in plico sigillato. Da questo plico viene estratto un numero di schede uguale a quello degli elettori iscritti nella lista dell'ufficio. Queste schede in bianco vengono autenticate con la firma di uno scrutatore sulla faccia posteriore della scheda stessa, e vengono numerate progressivamente con l'apposizione del numero loro spettante sull'appendice applicata a ciascuna scheda. Nel processo verbale si fa menzione della serie di schede firmate da ciascuno scrutatore.

Le schede in bianco così preparate vengono deposte in una delle due urne di cui è provvisto l'ufficio; quelle esuberanti sono nuovamente ravvolte nel plico che le conteneva e sigillate.

Alle ore 6 del giorno 2 giugno il presidente, in presenza agli scrutatori, apre il secondo plico pervenuto all'ufficio, che contiene il bollo della sezione, annotando in verbale il numero distintivo del bollo stesso. Quindi si provvede a bollare tutte le schede contenute nell'urna preparata nel giorno

precedente, e si ripongono le schede così bollate nella stessa urna.

Gli scrutatori debbono usare particolare diligenza nel controllo della integrità dei sigilli impressi sul plico che contiene il bollo. Se essi fossero manomessi, andrebbero perdute molte garanzie di sincerità e di regolarità, giacchè gli elettori potrebbero recarsi alle urne con schede di votazione preparate fuori dall'ufficio.

Il segretario del seggio elettorale è scelto dal presidente tra gli elettori residenti nel comune, preferibilmente nelle categorie dei cancellieri, notai, impiegati e pensionati dello Stato e ufficiali giudiziari. Egli redige il processo verbale di tutte le operazioni in doppio esemplare; annota sulla lista elettorale della commissione, accanto al nome di ciascun elettore, il numero della scheda che gli viene consegnata; partecipa allo scrutinio prendendo nota del numero dei voti di ciascuna lista e dei voti di preferenza, proclamandoli ad alta voce.

Il processo verbale è un atto pubblico e le eventuali falsità in esso perpe-

trate sono punite con le gravi pene stabilite dal codice penale (reclusione da tre a dieci anni). Esso è redatto in due esemplari e firmato in ciascun foglio da tutti i membri dell'ufficio e dai rappresentanti delle liste presenti. Da esso debbono risultare: la serie di schede firmate da ciascun scrutatore; il numero del bollo della sezione; i casi dubbi nei quali il presidente abbia ammesso, in via provvisoria, l'elettore ad esercitare il diritto di voto; il nome degli elettori che non abbiano riconsegnato la scheda; le decisioni sui reclami, sulle eccezioni e sulla nullità dei voti.

Il primo esemplare deve essere chiuso nel plico sigillato contenente le schede ed i documenti che vengono inviati alla cancelleria del tribunale, come poi si dirà. L'altro esemplare è depositato nel secondo giorno dopo la votazione presso la segreteria del comune, ed ogni elettore ha diritto di prenderne visione.

290

Come si vota.

Sono elettori tutti i citadini d'ambo i sessi, che abbiano compiuti i 21 anni di età entro il 31 dicembre 1945. Essi vengono iscritti nelle liste del comune di residenza: i profughi e gli sfollati in quello di temporanea dimora, salvo che abbiano esercitato la loro facoltà di chiedere il mantenimento dell'iscrizione nel comune di abituale residenza. Le esclusioni dal diritto di voto per ragioni politiche e morali sono regolate dalla legge.

Gli elettori debbono esercitare personalmente il loro diritto di voto e non sono ammesse deleghe o rappresentanze. Soltanto gli elettori che siano nell'impossibilità fisica di recarsi al seggio, e che abbiano ciò dimostrato all'ufficio elettorale, sono ammessi dal presidente a far esprimere il voto da un elettore di loro fiducia.

I militari delle forze armate sono ammessi a votare nel comune in cui si trovano a causa di servizio, e pos-

sono farlo in qualsiasi sezione, in soprannumero e con precedenza agli elettori iscritti purchè presentino al presidente il loro certificato elettorale. Essi vengono iscritti in una lista aggiunta e non possono recarsi alle urne inquadrati o armati.

Ciascun elettore dispone di un voto di lista, ed ha facoltà di attribuire preferenze per l'uno o l'altro dei candidati della stessa lista. Nei collegi in cui si debbono eleggere meno di sedici candidati possono darsi due voti di preferenza; negli altri, tre.

Può votare soltanto l'elettore che si trovi iscritto nella lista della sezione affissa visibilmente nella sala (oltre i militari di cui si è già detto). Può anche essere ammesso a votare in qualsiasi sezione del comune colui che presenti una sentenza che lo dichiari elettore nella circoscrizione.

Le operazioni preliminari devono essere esaurite dall'ufficio elettorale prima delle ore 8 del 2 giugno. Subito dopo è dichiarata aperta la votazione, e gli elettori sono ammessi a votare secondo l'ordine di precedenza con cui

si presentano al seggio (è stata soppressa la « chiamata orale » degli elettori che importava notevole perdita di tempo, e ritardava l'inizio effettivo della votazione). Gli elettori debbono esibire il certificato elettorale e la loro carta d'identità o un altro documento d'identificazione rilasciato dalla pubblica amministrazione e munito di fotografia. Il segretario annota gli estremi del documento d'identità sulla lista elettorale, nell'apposita colonna. Se l'elettore sia sprovvisto di documento e sia personalmente conosciuto da un membro dell'ufficio, quest'ultimo ne attesta l'identità apponendo la propria firma sulla lista stessa. Se nessuno dei membri dell'ufficio può accertare l'identità dell'elettore, questi può essere identificato nello stesso modo da altro elettore del comune noto all'ufficio. Se questi dice il falso è punito con la reclusione da sei mesi a due anni, e con la multa sino a L. 10.000. La pena è aumentata per i membri dell'ufficio elettorale.

Identificato in tal modo l'elettore, gli viene ritirato il certificato eletto-

rale, e più particolarmente il tagliando in esso contenuto, che deve essere conservato in apposito plico. Quindi il presidente estrae una scheda dalla prima urna preparata come si è già detto, e la consegna all'elettore insieme con la matita copiativa, leggendo ad alta voce il numero della scheda segnato sulla sua appendice. Il segretario annota questo numero sulla lista elettorale, nell'apposita colonna, accanto al nome dell'elettore, il quale può controllare la esattezza dell'annotazione.

Munito della scheda consegnatagli dal presidente, l'elettore si reca ad uno degli appositi tavoli sistemati nel seggio ed esprime il proprio voto nel modo che appresso diremo. Durante questa operazione nessuno può avvicinare l'elettore che deve essere libero di esercitare il diritto di voto nella massima segretezza.

Con la stessa matita fornitagli dal presidente l'elettore voterà per la lista da lui prescelta tracciando un segno nella apposita casella che è disegnata a fianco del contrassegno di lista da

294

lui prescelto. Quindi, qualora intenda esprimere anche il voto di preferenza, scriverà i nomi dei candidati preferiti (al massimo tre) nelle apposite righe in bianco tracciate nel centro della scheda.

Dopo di ciò l'elettore dovrà ripiegare la scheda secondo le linee di piegatura in essa indicate, e chiuderla ingommando l'apposito lembo. (Prima di recarsi al tavolo il presidente gli avrà fornito le istruzioni del caso, astenendosi rigorosamente da ogni esemplificazione. Gli scrutatori e sopratutto i rappresentanti di lista presenti debbono controllare che queste istruzioni presidenziali siano date con la massima imparzialità)

Terminata in tal modo la operazione di voto, l'elettore deve tornare al tavolo presidenziale e consegnare la scheda portante il voto al presidente del seggio. Questi constata la chiusura di essa, e se non si è effettuata invita l'elettore a compierla facendolo tornare al tavolo di voto. Quindi verifica la identità della scheda controllando il numero scritto sull'appendice

di essa con quello della lista; e, finalmente, ne distacca l'appendice stessa e depone la scheda nella seconda urna. Uno dei membri dell'ufficio accerta che l'elettore ha votato apponendo la propria firma accanto al nome di lui, nella apposita colonna della lista elettorale.

Se l'elettore restituisce una scheda mancante dell'appendice, o priva di numero, di bollo o di firma degli scrutatori, viene escluso dalla votazione. La scheda da lui presentata non è posta nell'urna ed egli non è ammesso a ripetere l'operazione. La mancata riconsegna della scheda o della matita è punita con l'ammenda da L. 1.000 a 3.000.

Tutte le constatazioni di irregolarità, eccezioni e reclami relativi alla riconsegna della scheda, debbono essere attentamente verbalizzati.

Si tenga presente:

1) E' vietato di apporre sulla scheda qualsiasi segno o indicazione che non siano il contrassegno di lista ed i nomi dei candidati preferiti.

2) Sono nulle le preferenze non in-

dicate con chiarezza, quelle per candidati compresi in liste di altri collegi e quelle per candidati di una lista diversa da quella indicata col contrassegno.

3) L'indicazione delle preferenze può essere fatta scrivendo nome e cognome del candidato preferito, o anche soltanto il cognome quando questo non sia comune ad altro candidato della stessa circoscrizione o può esprimersi anche scrivendo, invece dei cognomi, i numeri d'ordine con i quali sono contrassegnati i candidati preferiti nella lista. In questo caso è opportuno scrivere i numeri su righe diverse, giacchè le preferenze espresse in numeri sulla stessa riga sono nulle se ne deriva incertezza.

4) Se l'elettore non abbia tracciato alcun contrassegno di lista, ma abbia scritto una preferenza, o più preferenze, della medesima lista, s'intende che abbia votato la lista a cui appartengono i preferiti.

Se un elettore riceve dal presidente una scheda deteriorata o egli stesso la deteriori può chiederne una secon-

da, purchè restituisca la prima che deve essere dal presidente raccolta in un apposito piego delle « schede deteriorate » previa controfirma e verbalizzazione.

La votazione deve proseguire sino alle ore 20 nei seggi che abbiano meno di 500 iscritti e fino alle 22 nelle altre. Scaduto questo termine sono però ammessi a votare gli elettori che siano presenti nella sala. I membri dell'ufficio votano nella stessa sala anche se inscritti in altre sezioni.

Scrutinio dei voti.

Le operazioni preliminari dello scrutinio vengono compiute la stessa sera del due giugno, appena dichiarata chiusa la votazione.

Innanzi tutto deve essere accertato il numero di coloro che hanno votato controllando questo numero sulla lista elettorale e sui tagliandi dei certificati elettorali ritirati ai votanti. Le liste vengono firmate e chiuse in un piego sigillato da consegnarsi subito al pretore del mandamento.

Viene poi controllato il numero dei votanti mediante la conta delle schede non usate rimaste nella prima urna e di quelle non restituite o contestate.

Viene infine proceduto alla chiusura dell'urna contenente le schede votate e alla formazione di un piego in cui sono riposte tutte le carte relative all'operazione. L'urna ed il piego vengono sigillate col bollo dell'ufficio. Sul loro involucro debbono essere apposte le firme del presidente e di almeno due scrutatori. I rappresentanti delle liste hanno diritto di fare aggiungere sugli involucri anche un proprio sigillo.

Non deve essere alterato l'ordine di queste operazioni. Dopo di ciò il presidente fa sfollare la sala, provvede alla chiusura di tutti gli accessi alla stessa e affida la custodia esterna dei locali alla Forza Pubblica.

Se le tre operazioni di chiusura dei pieghi, di sigillazione, di conta, ecc. non fossero terminate entro due ore dalla dichiarazione di chiusura dell'operazione, si provvede alla chiusura delle urne con tutte le schede e alla

loro sigillazione, e tutte le operazioni sono rinviate al giorno seguente.

Spoglio dei voti. Lo scrutinio delle liste viene iniziato alle ore 8 del giorno 3 giugno. Uno scrutatore designato dalla sorte estrae una dopo l'altra le schede votate e le consegna al presidente. Questi enuncia ad alta voce il contrassegno di lista votato, ed il nome delle preferenze assegnate e passa la scheda ad un altro scrutatore che insieme al segretario ne prende nota. Il segretario proclama ad alta voce i voti di lista e i voti di preferenza. Un terzo scrutatore depone la scheda così spogliata nella prima urna. E' vietato estrarre una scheda dalla seconda urna finchè la precedente non sia stata immessa nella prima.

I rappresentanti di lista hanno diritto di controllare e possono fare osservazioni: non possono toccare le schede.

Terminato lo spoglio delle schede il presidente dichiara il risultato dello scrutinio e lo certifica nel verbale redatto in due copie, come già si è detto. Quindi il verbale, le schede e i do-

cumenti di voto vengono chiusi e sigillati in un plico e consegnati alla cancelleria del Tribunale nella cui circoscrizione ha sede la sezione. A sua volta questa provvede all'immediato inoltro del piego, urne, ecc. alla cancelleria della Corte d'Appello o del Tribunale circoscrizionale, ove viene effettuato lo scrutinio definitivo.

Assegnazione dei seggi.

Data la natura del presente *vademecum* non riteniamo necessario riprodurre le disposizioni di legge che si riferiscono a questo scrutinio dell'ufficio centrale circoscrizionale. Basterà ricordare:

1) l'attribuzione dei seggi viene effettuata con il sistema dei quozienti. A questo scopo deve essere innanzitutto determinata la cifra elettorale di ogni lista, che è data dalla somma dei voti validi ottenuti da ciascuna lista nelle singole sezioni del collegio. Si divide il totale dei voti validi espressi nella circoscrizione per il numero dei deputati da eleggere, aumentato di 1

se i deputati debbono essere 20 o meno di 20, aumentato di 2 se devono essere più di 20. Si ottiene così il quoziente elettorale. Ciascuna lista otterrà tanti seggi quante volte il quoziente è contenuto nella cifra elettorale di ciascuna lista. I seggi che non risultano coperti saranno attribuiti nel collegio unico nazionale. I resti della divisione suddetta rappresentano i voti che ciascuna lista cumulerà a proprio favore nel collegio unico nazionale.

2) I seggi così conquistati da ciascuna lista vengono attribuiti a quei candidati che abbiano riportato la maggiore cifra individuale. Essa è data dalla somma valida dei voti di preferenza riportati da ciascun candidato. A parità di cifre individuali, prevale l'ordine di presentazione nella lista.

3) L'assegnazione dei seggi nel collegio unico nazionale è compiuta con il sistema dei quozienti dall'ufficio centrale nazionale, costituito presso la Corte di Cassazione. Il numero dei seggi da assegnare corrisponde a quel-

lo dei seggi non assegnati nelle varie circoscrizioni.

Si procede perciò alla somma di tutti i voti residuali ottenuti dalle varie liste nelle varie circoscrizioni; si divide questa cifra per il numero dei seggi rimasti da attribuire: il risultato costituisce il quoziente elettorale del collegio unico nazionale.

Si divide, quindi, il totale dei voti residui di ogni lista per tale quoziente: il risultato rappresenterà il numero dei seggi assegnati a ciascuna lista nel collegio unico nazionale. Se risultassero ancora scoperti alcuni posti, questi verranno attribuiti alle liste che presentino resti maggiori nella operazione di divisione suddetta.

La proclamazione degli eletti.

La proclamazione dei deputati alla Costituente, eletti nel collegio circoscrizionale viene effettuata dal presidente dell'ufficio centrale costituito presso la Corte d'Appello o presso il Tribunale circoscrizionale. Quella dei deputati eletti nel collegio unico na-

303

zionale viene effettuata dall'ufficio centrale nazionale costituito presso la Corte di Cassazione.

Dell'avvenuta proclamazione viene inviato attestato ai deputati proclamati e viene data comunicazione alla segreteria provvisoria dell'Assemblea Costituente nonchè alle singole Prefetture che la portano alla conoscenza del pubblico.

304

ESTRATTO DA

REALTÀ POLITICA

FASCICOLO N. 5

30 MARZO 1946

Prezzo L. 30

ASSR

305

COMITATO INTERMINISTERIALE PER LA RICOSTRUZIONE

BOZZA DI STAMPA

PIANO DI IMPORTAZIONE PER IL 1946

ROMA - OTTOBRE 1945

ASSR