

PUBBLICA ISTRUZIONE

— Approvazione del piano della scuola (disegno di legge C. n. 1868, già approvato dal Senato).

— Impulso agli alti studi, alle ricerche scientifiche e alla formazione tecnico-scientifica dei dirigenti.

★

PREGIUDIZIALE DI COSTITUZIONALITA'

La recente crisi ministeriale, oltre a porre diversi e gravi problemi di fondo per le nostre libere istituzioni, dei quali ci siamo occupati nel numero precedente di questa *Rassegna*, ha dato anche motivo a vivaci dibattiti in entrambe le Camere sulla costituzionalità o meno dell'invito rivolto dal Capo dello Stato, al Governo — che già aveva ottenuto la fiducia della Camera — a presentarsi senza indugio al Senato della Repubblica per assolvere gli adempimenti prescritti dall'articolo 94 della Costituzione.

Tanto al Senato infatti, da parte dei Senatori Terracini e Lussu, quanto alla Camera, per iniziativa dell'onorevole Saragat, furono presentate due eccezioni pregiudiziali entrambe intese a disconoscere la validità del voto già espresso l'8 aprile dalla Camera dei Deputati e ad attribuire al Ministero la qualifica di nuova formazione, obbligandolo così a chiedere la fiducia di ambedue i rami del Parlamento anzichè quella soltanto del Senato.

L'eccezione venne motivata al Senato col duplice fatto delle nuove dichiarazioni ivi rese dal Presidente del Consiglio (ma non anche alla Camera) delle quali si assumeva la difformità rispetto a quelle programmatiche originarie e dei mutamenti intervenuti nella compagine governativa, in virtù delle dimissioni dei Ministri senza portafoglio on. Pastore e Sen. Bo, e del Ministro dei trasporti on. Sullo.

Alla Camera ai due argomenti suddetti venne aggiunto quello della interruzione avvenuta nell'*iter* previsto dall'articolo 94 per effetto dell'incarico affidato all'on. Fanfani dopo la presentazione delle dimissioni al Capo dello Stato da parte del Presidente del Consiglio.

1) In verità — per quanto riguarda le dichiarazioni rese al Senato — il Ministero Tambroni si era presentato alle due Assemblee il 4

aprile con un programma fondato prevalentemente sui bilanci già presentati nonchè su alcuni provvedimenti di rilevante interesse.

In sede di replica al dibattito svoltosi alla Camera, il Presidente del Consiglio ribadì a più riprese la natura amministrativa del Governo « per un impegno limitato nel tempo, che consenta l'approvazione dei bilanci e l'assolvimento di alcuni compiti internazionali ».

La Camera, nel concedere la fiducia al Ministero Tambroni, espresse il proprio voto non soltanto sulle dichiarazioni programmatiche originarie, ma anche e soprattutto sulla replica che aveva concluso il dibattito ed in particolare sulla mozione presentata dai deputati Migliori e Gui che esplicitamente richiamava la natura amministrativa del Governo e la sua funzione limitata nel tempo.

Sopravvenute le dimissioni del Gabinetto — che il Capo dello Stato non accettò, « riservandosi di decidere » come è detto nel comunicato ufficiale — e dopo il mancato buon fine dell'incarico nel frattempo conferito all'on. Fanfani, il Presidente della Repubblica, sciogliendo la riserva a suo tempo formulata, decise di invitare il Governo Tambroni ad espletare gli adempimenti previsti dall'articolo 94 della Costituzione, presentandosi senza indugio al Senato.

In questa sede, il Presidente del Consiglio ritenne opportuno premettere al dibattito alcune dichiarazioni con le quali, dopo aver dato conto degli avvenimenti intercorsi fra il voto della Camera e l'inizio della discussione al Senato, venivano riassunti e ribaditi gli argomenti che avevano formato oggetto della replica nell'altro ramo del Parlamento, nonchè della mozione di fiducia colà votata ed approvata.

La semplice comparazione dei due interventi del Presidente del Consiglio, di replica alla Camera, e reintrodotto al Senato, è sufficiente a suffragare l'assunto che nessuna nuova sostanziale dichiarazione ebbe luogo e che pertanto nessun reale motivo sussisteva perchè fosse accolta la prima delle tre eccezioni (1).

(1) È essenziale il fatto che le dichiarazioni aggiuntive rese dal Presidente del Consiglio al Senato coincidano perfettamente — nelle rispettive parti sostanziali — con quelle rese alla Camera in sede di replica: ma soprattutto coincidono con il testo della mozione di fiducia Migliori-Gui approvata dalla Camera. L'avvenuta approvazione di tale mozione — della quale le dichiarazioni rese dal Governo al Senato non erano che il logico svolgimento, precludeva ogni eccezione relativa alla pretesa di difformità fra le premesse del voto di fiducia ottenuto alla Camera e quelle del voto concesso dal Senato. È questa una preclusione che rimane valida e ferma e che spetta al Presidente della Camera di pronunciare — come ha fatto — anche per ribadire il concetto che i voti di fiducia a nuovi governi non sono dati sulla base soltanto delle dichiarazioni programmatiche (in tal caso il dibattito sarebbe inutile) ma soprattutto sulla replica e sulla mozione che sintetizza i motivi per cui si concede la fiducia.

Senza contare, poi, che nulla autorizza le Assemblee a pretendere identiche

2) Circa il secondo argomento, quello cioè dei mutamenti intervenuti nella compagine ministeriale, va anzitutto posta in rilievo l'osservazione del Presidente della Camera relativa all'articolo 95 della Costituzione il quale prescrive che è il Presidente del Consiglio a dirigere la politica generale del Governo essendone responsabile, non già il Consiglio dei Ministri, dei cui soli atti — atti cioè di Governo, legislativi o amministrativi che siano — i Ministri sono collegialmente responsabili.

Va poi considerato che le dimissioni di tre Ministri, presentate singolarmente ed in tempi diversi per valutazioni personali di una particolare congiuntura politica e come tali accettate, non danno luogo a reali mutamenti della compagine governativa, e ciò per svariati motivi:

a) perchè non si è proceduto alla loro sostituzione inserendo nuovi elementi nel Gabinetto;

b) perchè non è stata modificata la piattaforma della maggioranza parlamentare, il Governo rimanendo composto da parlamentari appartenenti allo stesso gruppo politico;

c) perchè l'*interim* del dicastero dei trasporti è stato affidato ad un Ministro che aveva già fruito della fiducia della Camera;

d) perchè, casomai, il diritto di chiedere spiegazioni spetterebbe a chi concesse la fiducia, non già a chi la negò, posto che coloro i quali votarono contro l'8 aprile votarono contro i Ministri che sono rimasti nel Governo così come contro quelli che si sono dimessi.

Ciò premesso sul piano sostanziale, si deve, da un punto di vista formale, sottolineare che ogni eventuale discussione sulle avvenute dimissioni e sull'*interim* del dicastero dei trasporti non poteva essere assimilata a quelle che sogliono seguire i cosiddetti « rimpasti » i quali si fondano sulla sostituzione di uno o più Ministri con nuovi elementi, cosa che, nel caso, non si era verificata.

Va altresì chiarito che discussioni del genere non sono obbligatorie come quelle prescritte dall'articolo 94 della Costituzione, e ciò sia che si tratti di « rimpasto », sia che si tratti di dimissioni senza sostituzioni, sia infine che si tratti di attribuzione di « *interim* » (2).

repliche nell'una e nell'altra, posto che una eventuale diversa fisionomia politica delle due Camere non impedirebbe mai che in ciascuna di esse il Governo ottenesse una maggioranza differente, la quale sarebbe costituzionalmente valida, anche se politicamente di difficile concezione.

(2) Lo rivelano i precedenti del 1° ed 8 aprile 1949 (sostituzione del Ministro del Commercio Estero Sen. Merzagora con il Sen. Bertone e dei Sottosegretari onorevoli Perrone Capano, Bellavista e Vigorelli con gli onorevoli Venditti, Colitto e Giavi) allorchè non si ebbe discussione alcuna, essendosi la Camera limitata a prendere atto. Così come avvenne, del resto, il 18 settembre 1949, quando l'onorevole Vanoni Ministro delle Finanze assunse l'*interim* del Tesoro,

In sostanza, e per concludere su questo secondo punto, nulla vietava che l'eccezione relativa alle dimissioni dei tre Ministri fosse posta, ma o attraverso una regolare mozione di sfiducia, ovvero sotto forma di richiesta di dibattito autonomo (3), senza far seguire alla richiesta la conse-

e il 7 dicembre 1950, allorchè al Ministro dell'Agricoltura onorevole Segni furono conferite le funzioni di Ministro di Grazia e Giustizia.

Nessuna discussione, del pari, ebbe luogo quando, nel 1946, il Presidente De Gasperi lasciò l'interim del Dicastero degli esteri e vi fu sostituito dall'onorevole Nenni; e così pure il 1° dicembre 1951 quando all'onorevole Zoli Ministro di Grazia e Giustizia vennero conferite le funzioni di Ministro per la pubblica istruzione, essendo malato l'onorevole Segni.

Il 2 febbraio 1952 poi la Camera, nell'apprendere dal proprio Presidente la cessazione dell'onorevole Vanoni dall'interim del Tesoro, affidato invece all'onorevole Pella, fu investita dall'onorevole Nenni di una questione analoga a quella attuale. Affermò infatti l'onorevole Nenni che la comunicazione avrebbe dovuto essere effettuata dallo stesso Presidente del Consiglio e chiese che fosse aperta una immediata discussione. La proposta Nenni, messa ai voti in forma di inserzione di nuovo argomento all'ordine del giorno — da votarsi a norma dell'articolo 69 Reg. con maggioranza dei tre quarti, non venne accolta. La questione non fu ripresentata. Nel corso del breve dibattito procedurale il Presidente del Consiglio De Gasperi sostenne che l'*interim* « non tocca la composizione del Ministero, nè le attribuzioni, nè la sua linea politica ed economica, nè la sua struttura ».

A sua volta l'onorevole Codacci Pisanelli avvertì che, se si voleva provocare una discussione politica, la opposizione poteva « ricorrere alla mozione di sfiducia regolare a norma dell'articolo 94 della Costituzione ». Il Presidente Martino, infine, dichiarò che *le comunicazioni del Governo lette dal Presidente della Camera non danno luogo, automaticamente a discussione.*

Altri casi di mutamenti nella compagine governativa che non hanno dato luogo a discussione sono:

— l'11 luglio 1952, le funzioni di Ministro dell'interno affidate all'onorevole Spataro, Ministro delle Poste, in assenza per malattia dell'onorevole Scelba;

— il 28 aprile 1952 il trasferimento del Sottosegretario onorevole Avanzini dal bilancio al tesoro;

— il 29 luglio 1952 la sostituzione del Sottosegretario al lavoro onorevole Del Bo con l'onorevole Bersani;

— il 16 settembre 1958, la nomina del Sen. Monaldi a Ministro della Sanità;

— il 6 ottobre 1959, la nomina del Sen. Tupini a Ministro del Turismo e Spettacolo.

(3) Vi sono numerosi casi di rimpasti ministeriali, conferimento di « interim » o sostituzioni di Ministri nei quali *la discussione è avvenuta, ma sempre per iniziativa di parte.*

E ciò tanto nel caso di rimpasti che provocano un mutamento nella piattaforma parlamentare (uscita dei liberali dal Governo De Gasperi nel 1950; uscita dal Governo dei socialdemocratici nel 1949 e nel 1951) quanto di rimpasti o conferimento di interim o sostituzioni che la lasciavano immutata (1954 — Ministro Scelba — Nomina dell'onorevole Martino, Ministro della pubblica istruzione, a Ministro degli affari esteri in sostituzione dell'onorevole Piccioni dimissionario e nomina dell'onorevole Ermini a Ministro della pubblica istruzione; 1955 — Ministero Scelba — Interim del Tesoro conferito al Ministro del Bilancio Vanoni in sostituzione del Sen. Gava, dimissionario, e successiva nomina dei sen. Zoli e Medici a Ministri del Bilancio e del Tesoro dopo la morte del Sen. Vanoni; 1957 nomina dell'onorevole Togni a Ministro delle partecipazioni statali, dicastero di nuova istituzione).

In tutti questi casi le votazioni che seguirono ebbero luogo o su ordini del

guenza inaccettabile che il voto già espresso dalla Camera dovesse ritenersi caducato.

3) Il terzo argomento — che come si è già detto non era stato sollevato al Senato — si riferiva al preteso carattere interruttivo da attribuire all'incarico affidato all'on. Fanfani nel periodo intercorso dalla presentazione delle dimissioni da parte del Presidente Tambroni e la reiezione delle medesime da parte del Capo dello Stato. L'argomento fu poi ripreso, sia pure in forma dubitativa, dal noto giurista Franco Bozzini su « La Tribuna », ma sia consentito di non esserne affatto persuasi e di ritenere che l'equivoco nasca dalle naturali deformazioni caratteristiche della stampa per evidenti esigenze di semplificazione giornalistica.

Quando, infatti, il Capo dello Stato riceve le dimissioni presentategli dal Presidente del Consiglio non le « accetta con riserva », come riferiscono poi i giornali, bensì « si riserva di decidere », il che è terminologicamente cosa ben diversa anche se il significato giuridico risulta identico in entrambi i casi.

Ciò sottintende, come bene ebbe a fare rilevare il Presidente della Camera on. Leone, che ogni attività intermedia comunque rivolta a risolvere la crisi ministeriale non può acquisire contenuto interruttivo, ma soltanto sospensivo, posto che, come è noto, gli incarichi di formare il Governo non divengono giuridicamente rilevanti se non nell'ipotesi di buon fine, quando cioè si traducono in regolari decreti di nomina, cosa che, nel caso, non è avvenuto.

* * *

Le sopra esposte considerazioni — di ordine sostanziale e procedurale — confortano nel ritenere perfettamente consono alla lettera ed allo spirito della Costituzione e dell'ordinamento giuridico *lato sensu* inteso, l'operato dei Presidenti delle due Assemblee che considerarono improponibili le eccezioni del Sen. Terracini e dell'on. Saragat.

Particolarmente interessante, ed ineccepibile sotto ogni profilo, fra

giorno presentati dall'opposizione sulla cui reiezione era stata posta dal Governo la questione di fiducia, oppure su ordini del giorno presentati dalla maggioranza per confermare la fiducia.

Qualora però il Governo non ponga la questione di fiducia, un ordine del giorno che suoni di sfiducia anche indirettamente è inammissibile, come la Camera solennemente affermò il 26 giugno 1957, allorchè fu respinto un appello contro la decisione del Presidente che aveva negato la proponibilità della prima parte dell'ordine del giorno Colitto ed altri, presentato a seguito delle dichiarazioni rese dall'onorevole Zoli nel ripresentarsi alla Camera.

Può essere opportuno sottolineare come in tale circostanza l'onorevole Zoli avesse chiesto « l'autorizzazione ad iniziare l'attuazione del programma di Governo » il che rendeva il caso diverso da quello in esame,

l'altro, appare la decisione del Presidente del Senato on. Merzagora il quale, replicando al Sen. Lussu, osservò essere dovere del Presidente rifiutare una pregiudiziale o qualsiasi altro strumento regolamentare rivolto a proiettare effetti sul terreno della costituzionalità, non essendo possibile che una proposta anticostituzionale sia suscettibile di approvazione o meno in base ad un colpo di maggioranza. La costituzionalità o meno, infatti, di un atto giuridico o anche solo di un comportamento giuridicamente rilevante di un organo sovrano, è fatto oggettivo, non subiettivo e casomai può esserne investita la Corte Costituzionale in sede di conflitto di attribuzioni; ma non può una delle parti potenziali assumersi il diritto di decidere; e tanto meno una delle due Camere, posto che una decisione del genere provocherebbe l'instaurazione di un vero e proprio regime di assemblea in luogo di quello parlamentare previsto dalla Costituzione.

Di altrettanto notevole rilievo, infine, è la decisione del Presidente della Camera on. Leone, il quale, a parte le fondatissime considerazioni di merito e di rito con cui motivò l'inammissibilità della pregiudiziale posta dall'on. Saragat, tenne a porre subito nel dovuto risalto che la eccezione sollevata non era riconducibile sotto la specie prevista dall'articolo 89 del Regolamento, in quanto diretta a provocare una discussione, non già ad impedirla. Ciò ovviamente conduceva — come difatti condusse — alla avocazione a sè del potere inappellabile di decidere sulla ammissibilità o meno della eccezione. Non trattandosi di questione regolamentare, ma costituzionale, e non essendo l'ipotesi prevista dal Regolamento, la decisione presidenziale non era più appellabile dalla Camera ai sensi dell'articolo 90 e pertanto le facoltà del Presidente della Camera, in questa particolare materia, venivano a porsi sullo stesso piano di quelle del Presidente del Senato le cui decisioni non sono mai soggette ad appello.

* * *

Le due importanti decisioni costituiscono così un notevole passo verso l'acquisizione, da parte dei Presidenti delle Camere, di poteri decisori di tipo britannico e costituiscono la più valida conferma dell'opinione di chi, come noi, è convinto della necessità che la figura del Presidente alla francese, puro mediatore fra le parti, debba cedere il passo di fronte a quella del Presidente alla inglese, del Presidente speaker, cioè, che si assida quale arbitro *super partes*. Un processo evolutivo è già da gran tempo in atto nelle nostre Camere ed è lecito augurarsi che esso si concluda secondo quel che la logica e l'esperienza consigliano; ma questo è un'altro discorso che ci riserviamo di affrontare in prosieguo su questa Rassegna.

FRANCESCO COSENTINO