



*Costituzionalismo.it*

Fascicolo 2 | 2017

MEDIAZIONE POLITICA E COMPROMESSO PARLAMENTARE

## Il parlamentarismo e la democrazia a distanza di oltre un secolo dalla lezione di Tomaso Perassi

di TOMASO PERASSI (A CURA DI LAURA RONCHETTI)

«sulle spalle dei giganti»

IL PARLAMENTARISMO E LA DEMOCRAZIA  
A DISTANZA DI OLTRE UN SECOLO  
DALLA LEZIONE DI TOMASO PERASSI

a cura di *Laura Ronchetti*

*Ricercatrice in Diritto costituzionale*

*I.S.SI.R.F.A. «Massimo Severo Giannini» – CNR Roma*

INDICE SOMMARIO DELLA RUBRICA

Laura RONCHETTI, <i>Il parlamentarismo e la democrazia. A distanza di oltre un secolo dalla lezione di Tomaso Perassi</i>	19
Tomaso PERASSI, <i>Verso una trasformazione radicale</i>	55
APPENDICE. <i>Selezione di atti dell'Assemblea Costituente</i> (a cura di Laura RONCHETTI)	69

ABSTRACT

Le pagine che si presentano alle lettrici e ai lettori, introdotte da Laura Ronchetti, riproducono alcuni passi di Tomaso Perassi.

La scelta è stata orientata dal desiderio di (far) riscoprire la prima opera di Perassi, che nel 1907, ancora studente all'Università di Pavia, pubblicò *Le attuali istituzioni e la bancarotta del parlamentarismo* (Pavia), opera poi ristampata con il titolo *Il Parlamentarismo e la democrazia* (Roma) durante la campagna elettorale per l'elezione dell'Assemblea costituente nel 1946.

Si riproducono, dunque, di seguito l'ultimo capitolo del libro, intitolato *Verso una trasformazione radicale*, nonché alcuni interventi di Perassi in Assemblea costituente sulle tre questioni che avanzò nel sopracitato volume: autonomismo, forma di governo e *referendum*.

IL PARLAMENTARISMO E LA DEMOCRAZIA  
A DISTANZA DI OLTRE UN SECOLO  
DALLA LEZIONE DI TOMASO PERASSI

di *Laura Ronchetti*

SOMMARIO: 1. *Il parlamentarismo: questione antica di estrema attualità. Perché il giovane Perassi?;* 2. *Le grandi speranze disilluse del parlamentarismo;* 3. *Cause organiche della decadenza e dell'insufficienza del parlamentarismo;* 4. *I rimedi: suffragio universale, sistema elettorale proporzionale, decentramento e autonomie territoriali, referendum e stabilità di governo;* 5. *Il pensiero giuridico di Perassi;* 6. *Quanto le sue posizioni sulla democrazia e sul parlamentarismo hanno conformato la Costituzione italiana: 6.1. Principio autonomistico e sue forme;* 6.2. *La stabilità dell'azione di Governo: l'o.d.g. Perassi;* 6.3. *Il referendum;* 7. *Una lezione da non dimenticare.*

**1. Il parlamentarismo: questione antica di estrema attualità. Perché il giovane Perassi?**

La crisi del parlamentarismo non è questione che caratterizzi soltanto la post-modernità, ma ha anzi attanagliato la modernità. Certamente le differenze tra i due passaggi di secolo – quello tra Otto e Novecento e questo di inizio di nuovo millennio – sono molto significative. Le attuali forme di sovraordinazione extra-nazionale delle decisioni politiche sono inedite e dirimenti per avere contezza delle cause che spingono sempre più verso un'inammissibile marginalizzazione dei parlamenti nella determinazione delle politiche nazionali e sovranazionali. Ciò non toglie che alcune caratteristiche della crisi del sistema parlamentare si ripropongano tali e quali a quelle evidenziate da Tomaso Perassi nel 1907 nel volume dedicato a *Le attuali istituzioni e la bancarotta del parlamentarismo*<sup>1</sup>.

Allora, colui che diventerà docente dell'Ateneo romano nel 1937 nonché Costituente di massimo rilievo e poi giudice costituzionale,

---

<sup>1</sup> T. PERASSI, *Le attuali istituzioni e la bancarotta del parlamentarismo*, Pavia, 1907, ristampato con il titolo *Il parlamentarismo e la democrazia*, Roma, 1946.

non era ancora laureato all'Università di Pavia, eppure Arcangelo Ghisleri, repubblicano come lui, scrisse la *Prefazione* al suo volume portandolo ad esempio per il modo in cui affronta quello che definisce il «luogo comune» (perché giustamente condiviso da tutti) della decadenza del sistema parlamentare, indagandone le cause, ma anche indicandone i rimedi<sup>2</sup>. In effetti, come Lanchester ha colto, la crisi dei parlamenti costituiva «un tema strategico per gli ordinamenti costituzionali (...) nel passaggio dall'ordinamento liberale-oligarchico a quello liberale-democratico», questione che ritornò al centro delle attenzioni nel passaggio dal «regime autoritario a tendenza totalitaria»<sup>3</sup> a quello repubblicano e che oggi si ripropone nel passaggio in corso dall'ordinamento repubblicano democratico sociale a uno oligarchico globalizzato a-costituzionale. Anche nei nostri giorni, infatti, si ripresenta impellente la necessità di riflettere sulle cause e sui rimedi della crisi del parlamentarismo perché la rappresentanza politica e le sue istituzioni costituiscono uno snodo cruciale per l'esercizio della sovranità popolare.

Rileggere oggi quel che scriveva il giovanissimo Perassi è particolarmente utile perché egli avanzava il dubbio – più che fondato – della «insufficienza» del sistema parlamentare per realizzare la democrazia. Accanto, infatti, a rimedi specifici rivolti al ruolo del Parlamento quale sede della rappresentanza del popolo, egli individua gli elementi ulteriori di cui dovrebbe dotarsi un ordinamento che voglia essere democratico: non si tratta soltanto di abbandonare ogni istituto monarchico (dal Senato di nomina regia fino al Re), ma di articolare l'esercizio del potere sulle autonomie locali e su istituti di democrazia «diretta», come la definiva, con particolare riferimento al *referendum*: la democrazia rappresentativa avrebbe dovuto arricchirsi di quelle istituzioni e quegli istituti in grado di attivare l'effettiva partecipazione dei cittadini all'esercizio della sovranità.

Questi istituti, nel loro intreccio, favoriscono la più profonda «compenetrazione»<sup>4</sup> tra istituzioni e cittadini. Il principio di *reale e storica corrispondenza* tra i cittadini e le «loro» istituzioni sarà la cifra

<sup>2</sup> A. GHISLERI, *Prefazione*, in T. PERASSI, *Il parlamentarismo e la democrazia*, cit., pp. 4-5.

<sup>3</sup> F. LANCHESTER, *Perassi, Tomaso*, in *Dizionario bibliografico degli Italiani*, Treccani, Vol. 82, 2015.

<sup>4</sup> C. MORTATI, *L'opera di Tomaso Perassi*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1962, p. 214.

di tutta la riflessione e l'attività del Perassi. Come ebbe a dire Mortati nella commemorazione del Nostro presso la Corte costituzionale, la sua attenzione si rivolse a «quei rapporti o istituti che meglio apparivano rivolti a realizzare nel campo del diritto interno un vincolo sempre più stretto tra Stato e cittadini, e, nel settore delle relazioni internazionali, una maggiore solidarietà fra gli Stati. Infatti il beneficio della certezza che la società attende dal diritto sarebbe solo apparente se la norma regolatrice dei rapporti sociali non aderisse alla coscienza collettiva, se non fosse alimentata dalla volontà dei consociati e non riuscisse ad operare una sintesi armonica degli interessi di ciascuno»<sup>5</sup>.

Si tratta di un principio di orientamento della formazione e dell'interpretazione degli ordinamenti cui Perassi rimase fedele non solo per i profili di diritto nazionale ma anche per quelli di diritto internazionale, campo nel quale spese enormi energie scientifiche, diplomatiche e professionali.

Si potrebbe obiettare che il libro del 1907 non presenti carattere scientifico ma squisitamente politico, perché scritto da un studente repubblicano in piena Monarchia liberale, con una prosa franca, diretta e polemica, che Perassi perderà nella sua produzione successiva, caratterizzata viceversa, non solo dalla capacità di sintesi e chiarezza, ma soprattutto dallo stile sobrio<sup>6</sup>. Il tono polemico, tuttavia, nulla toglie al valore scientifico di questo libro. Lo stesso Costantino Mortati, nella commemorazione del suo collega di Facoltà<sup>7</sup> nonché della “Commissione dei 75” dell'Assemblea costituente, cominciò proprio da questo libro nel ricostruire la produzione scientifica di Perassi, evidenziando appunto la corrispondenza tra quelle riflessioni e le battaglie portate avanti in Assemblea costituente. Degno di nota, infatti, è che il volume del 1907 sia stato ripubblicato nel 1946 con il titolo *Il Parlamentarismo e la democrazia* affinché il corpo elettorale dell'Assemblea costituente – composto per tre quarti da elettori che nel 1922, anno di avvento al Governo di Mussolini, non erano ancora nati o comunque nati da poco – potesse conoscere le istituzioni politiche prefasciste: la nota al lettore della ristampa avvertiva che il libro affrontava «uno de-

---

<sup>5</sup> C. MORTATI, *L'opera di Tomaso Perassi*, cit., pp. 210-211.

<sup>6</sup> C. MORTATI, *L'opera di Tomaso Perassi*, cit., p. 204, parla di «sobrietà di parole» e aggiunge, *ivi*, p. 205, di «cura posta nell'esprimersi con il minor numero di parole, e nella scelta di quelle meglio appropriate e veramente essenziali».

<sup>7</sup> Nel 1928 si trasferì all'Istituto Superiore di Roma e, infine, nel 1937 alla facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Roma in qualità di professore di Diritto internazionale.

gli aspetti essenziali» affinché la «ricostruzione» non diventasse «restauratione»<sup>8</sup>.

Le riflessioni del giovane Perassi, difatti, risuonano nei dibattiti in Assemblea costituente. Quel che in queste pagine si intende valorizzare, dunque, sono le ricadute specifiche in Costituzione di tre questioni che proprio in questo libro Perassi mette in connessione: rappresentanza e forma di governo, sistema delle autonomie e democrazia “diretta”, come egli la definiva, con particolare riferimento al *referendum*.

## 2. Le grandi speranze disilluse del parlamentarismo

Perassi comincia le proprie riflessioni dalle «grandi» e «illimitate speranze» che le rivoluzioni della prima metà del XIX secolo riposero nel regime rappresentativo «salutato come il trionfo della sovranità della nazione sull'assolutismo del re»<sup>9</sup>. I nuovi organismi politici, infatti, erano «destinati ad attuare nel diritto positivo le conquiste ideali» nate con la Dichiarazione dei diritti dell'uomo del 1789<sup>10</sup>.

Egli coglie, quindi, le correlazioni storicamente verificatesi tra il principio di nazionalità e la rivendicazione dei regimi rappresentativi: non valorizza, dunque, la formazione dello stato-nazione in sé, ma quanto la nazione si formi rivendicando la sovranità popolare e le istituzioni democratiche che ad essa si confà. Questo spiega, secondo Perassi, perché le critiche al parlamentarismo siano mosse essenzialmente dai conservatori che vorrebbero tornare all'*ancien régime*. Il nostro, animato da forti convincimenti repubblicani e democratici, ritiene che si illudano i partiti democratici di potersi limitare a difendere il regime rappresentativo senza ammettere la crisi del parlamentarismo, indagarne le cause profonde e concomitanti e proporre i rimedi necessari: la crisi del sistema parlamentare «è un gravissimo problema di diritto pubblico»<sup>11</sup> e di portata generale per l'intero ordinamento che le forze

---

<sup>8</sup> La nota si intitola «Al lettore» ed è firmata da L.P.M. vale a dire la casa editrice Libreria Politica Moderna, di area del Partito Repubblicano, dove pubblicò quasi tutte le sue opere Giovanni Conti, che fu anche Vicepresidente dell'Assemblea costituente nonché componente della Seconda Sottocommissione insieme a Perassi.

<sup>9</sup> T. PERASSI, *Il parlamentarismo e la democrazia*, cit., p. 9.

<sup>10</sup> T. PERASSI, cit., p. 8.

<sup>11</sup> T. PERASSI, cit., p. 14.

democratiche devono affrontare, altrimenti prevarranno le forze della reazione. La storia purtroppo gli dette ragione.

La crisi dei parlamenti – «comune, sia pure in grado diverso, a tutti i paesi»<sup>12</sup> – ha, infatti, ricadute di carattere generale che egli definisce «deperimento della vitalità di un paese»: «è la sfiducia che invade gli animi e vi porta lo scetticismo e l'indifferenza che costituiscono una vera peste morale. La nazione si abitua a riguardare il Parlamento con un senso di indifferenza: non spera più nulla; non partecipa più alle elezioni con la fiducia di esercitare un potere di sovranità. Così il parlamento, discreditato dalla coscienza pubblica, diventa un corpo troppo staccato moralmente dalla nazione e quindi più facile a corrompersi ed illanguidire»<sup>13</sup>. Ed ancora insiste che «sembra che tra le intelligenze migliori sia venuto allignando un senso di disgusto profondo, che le porta a rifuggire dall'ambiente parlamentare, lasciando che in esso trionfi la mediocrità imperante»<sup>14</sup>.

Perassi, dunque, non solo colloca la crisi del parlamento italiano all'interno di un processo condiviso dagli altri Stati, ma segnala quanto questa crisi non possa essere confinata a un problema "istituzionale" quando, invece, è una crisi nazionale perché segna la fine della convinzione del popolo di poter davvero esercitare la sovranità. La disillusione nelle istituzioni rappresentative dovuta alla degenerazione, al tempo stesso politica e morale, del parlamento porta a un arretramento dell'elevazione morale e politica della nazione stessa.

Perassi descrive senza sconti i vari sintomi della crisi del parlamento, che tra loro hanno una «relazione intima, un'interdipendenza logica»: «i grandi partiti parlamentari, che sono la garanzia principale del funzionamento del meccanismo rappresentativo, vanno scomparendo»; i gruppi parlamentari non sono «specchio fedele più che sia possibile delle forze che operano in seno alla Nazione»<sup>15</sup>; «l'ascendente personale di qualche uomo parlamentare basta» per determinare «chiesuole» di «meschini opportunismi», mentre le forze parlamentari non sono divise «secondo forti ragioni di solidarietà di pensiero politico e di rappresentanza di comuni e collettivi interessi»<sup>16</sup>. In questo contesto, dunque, – continua Perassi – i governi vanno «a caccia di

---

<sup>12</sup> T. PERASSI, cit., p. 10.

<sup>13</sup> T. PERASSI, cit., p. 11.

<sup>14</sup> T. PERASSI, cit., p. 13.

<sup>15</sup> T. PERASSI, cit., p. 15.

<sup>16</sup> T. PERASSI, cit., p. 17.

onorevoli» e i deputati «del loro diritto di voto fanno quasi una merce» e «per tutta la durata della legislatura non fanno sentire la loro voce se non per pronunciare il solito monosillabo della fiducia illimitata»<sup>17</sup>.

Già allora<sup>18</sup>, infine, attribuiva ai rappresentanti del Mezzogiorno un ruolo chiave per sostenere qualunque Esecutivo nazionale pur di essere lasciati liberi nel governo locale<sup>19</sup>. Non ne resta immune neanche «l'estrema sinistra» che – a detta di Perassi – perde «spirito di combattività politica», oltre che il «senso scrupoloso della moralità»<sup>20</sup>, facendo così «mancare quell'opposizione che l'intima costituzione del sistema rende necessaria, come garanzia del funzionamento del meccanismo parlamentare»<sup>21</sup>. Le maggioranze parlamentari, dunque, «perdono ogni determinato colore politico»<sup>22</sup>.

Tutto ciò a cinquant'anni dalla nascita del Parlamento in Italia. A distanza di oltre cent'anni, tuttavia, non è difficile rappresentarsi questo stato di cose, sembrando quasi una cronaca a noi coeva.

### 3. Cause organiche della decadenza e dell'insufficienza del parlamentarismo

Perassi esclude che tra le cause di questa degenerazione possa ricomprendersi la «immaturità del popolo» come lamentano i conservatori, dal momento che fenomeni analoghi erano riscontrabili anche in «paesi politicamente progrediti»<sup>23</sup>. Viceversa, proprio la «progredita educazione politica (...) rende più sensibile un antagonismo tra governanti e governati»<sup>24</sup>.

---

<sup>17</sup> T. PERASSI, cit., p. 18.

<sup>18</sup> P. MACRY, *Tra Sud e Nord, I conti da rifare*, in *il Mulino*, 1/2013, pp. 7-8, sostiene che il Mezzogiorno avrebbe garantito con i suoi consensi ai governi via via di turno una certa «stabilità politica all'intero paese in cambio di allocazione di risorse», concludendo che «gli squilibri territoriali producono equilibri politici, e viceversa».

<sup>19</sup> T. PERASSI, cit., p. 19, riassunta allora con la frase di Nitti «il governo vende il prefetto e compra il deputato», ivi, p. 20.

<sup>20</sup> T. PERASSI, cit., p. 23.

<sup>21</sup> T. PERASSI, cit., p. 22.

<sup>22</sup> T. PERASSI, cit., p. 26.

<sup>23</sup> T. PERASSI, cit., p. 29.

<sup>24</sup> T. PERASSI, cit., p. 30.



Emerge sin da questo passaggio la convinzione di Perassi che le istituzioni devono favorire la «educazione politica» del popolo, rafforzando le capacità di partecipazione attiva di ciascuno alla vita sociale e politica del paese. Se la nazione è disamorata delle istituzioni, sono le istituzioni che non sono ben congegnate, ben strutturate, ben funzionanti. Le cause profonde della crisi vanno ricercate, infatti, in un «esame critico» delle funzioni, della conformazione del parlamento e dei suoi rapporti con gli altri organi politici.

La prima causa della crisi è rinvenibile in una rappresentanza che pretende di dirsi “nazionale”, ma che esce da un corpo elettorale da cui erano esclusi i tre quarti dei cittadini maschi maggiorenni<sup>25</sup>. Sebbene Perassi non si ponga nemmeno la questione dell’esclusione delle donne dai diritti politici, è pienamente consapevole che la restrizione del suffragio<sup>26</sup> mina alla base ogni pretesa delle istituzioni di essere realmente rappresentative.

A ciò si aggiunga che anche chi godeva del diritto di voto non riusciva ad esercitarlo liberamente. Perassi denuncia, infatti, il ruolo di «agenzie elettorali» che nell’interesse del Governo assumevano le prefetture in campagna elettorale, che diventava periodo di «intimidazione» ma anche di «mercato dei voti»<sup>27</sup>.

Uguaglianza e libertà di voto, dunque, erano coartati al punto che non poteva esservi per definizione corrispondenza tra istituzioni rappresentative e nazione.

A ciò Perassi aggiunge un’importante considerazione in riferimento al “contenuto” del mandato parlamentare: anche coloro che esercitano liberamente il proprio diritto elettorale non hanno, con il proprio voto, la possibilità di concorrere alla determinazione della politica nazionale perché «in moltissimi collegi l’elezione del deputato non è fatta su una piattaforma di politica generale, sibbene su una piattaforma di interessi locali»<sup>28</sup>. La dimensione locale degli interessi dei candidati a diventare deputati fa perdere contenuto nazionale alla rappresentanza.

Questa è una ricaduta specifica dell’assetto accentrato dello Stato italiano che, dunque, secondo Perassi è un enorme ostacolo al pieno

---

<sup>25</sup> T. PERASSI, cit., p. 30.

<sup>26</sup> Non si deve sottovalutare, tuttavia, lo strappo rispetto alla sua cultura di provenienza, con particolare riferimento all’avversità del Cattaneo per la democrazia del suffragio universale.

<sup>27</sup> T. PERASSI, cit., p. 31.

<sup>28</sup> T. PERASSI, cit., p. 32.

funzionamento del parlamentarismo e fonte significativa della sua degenerazione. È interessante rilevare, infatti, che Perassi, nel promuovere l'opzione autonomista, non prenda le mosse dalla necessaria valorizzazione dei centri di vita locali come obiettivo in sé, ma parta dalle concrete conseguenze negative che sulla politica nazionale si abbattano quando questa si espande a ogni affare e questione locale: il rigido accentramento nelle mani dei ministeri fa sì che i parlamentari cerchino di usare la propria influenza per intervenire sull'amministrazione centrale, ottenendo ogni sorta di concessioni in cambio del loro sostegno politico al ministero<sup>29</sup>. I Ministri possono arrivare a sciogliere consigli comunali per favorire i loro deputati. Così al centro dello scambio politico ci sono solo interessi locali e non interessi di ampio respiro nazionale<sup>30</sup>.

Ancor più radicale è il suo attacco alle istituzioni monarchiche. Decisa, infatti, è la sua condanna del principio monarchico e delle sue manifestazioni: attacca la Camera vitalizia non elettiva (il Senato di nomina regia) che di fatto – contrariamente a quanto sostenuto da quella che Perassi definisce «fantasia dei sofisti del diritto costituzionale» che «si sbizzarrisce senza ritegno»<sup>31</sup> – è istituzione rappresentativa degli interessi della Corona.

Ancora una volta, tuttavia, non si accontenta di una petizione di principio, ma evidenzia le conseguenze istituzionali che ne discendono, in particolare le tante che si sono abbattute sul rapporto tra Camera e Governo. La forma di Stato monarchica, infatti, ha forti ripercussioni sul funzionamento della forma di governo: la Corona ha i suoi ministri «comandati» alla Guerra, alla Marina e agli Affari esteri<sup>32</sup> – peraltro dotati di budget intoccabili dagli altri ministeri – per scegliere i quali il Re non segue affatto le indicazioni risultanti dalle elezioni.

È la Corona ad avere poi sottratto alla Camera il suo peso politico connesso al rapporto di fiducia con ogni singolo ministro, inventando «l'espedito delle crisi extraparlamentari» con cui la Corona riesce a mettere di fronte al fatto compiuto la Camera. Qualora poi la maggioranza parlamentare non si adegui alle scelte della Corona, la Camera può essere sciolta dalla Corona stessa. La Corona, inoltre, poteva

---

<sup>29</sup> T. PERASSI, cit., p. 75.

<sup>30</sup> T. PERASSI, cit., p. 76

<sup>31</sup> T. PERASSI, cit., p. 38.

<sup>32</sup> T. PERASSI, cit., p. 41.

sciogliere le sessioni parlamentari facendo cadere tutte le proposte di legge ancora in discussione. Perassi insinua addirittura che «molte avventure coloniali» non fossero altro che «diversivi» da «gravi situazioni interne»<sup>33</sup>.

Sotto questo profilo l'attacco di Perassi ai «soliti costituzionalisti ortodossi», che ricostruiscono l'istituto del re come arbitro *super partes* e moderatore, è radicale. Perassi, inoltre, si duole che il movimento repubblicano abbia raggiunto un compromesso con la Corona rinunciando alla «finalità repubblicana»: questo strappo al principio rappresentativo democratico è stato possibile perché in Italia «il nuovo ordinamento rappresentativo non fu elaborato da un'assemblea costituente nazionale, ma fu una “elargizione sovrana”»<sup>34</sup>.

Sin da allora, dunque, Perassi invoca un'assemblea costituente, che sappia correggere queste insidie che corrompono irreparabilmente il portato democratico del parlamentarismo.

A fronte di questo stato di cose ancora una volta Perassi ricorre a considerazioni di realismo politico. Si tratta, infatti, di una «pacificazione troppo artificiosa, perché riesca duratura»<sup>35</sup>. Torna continuamente la sua preoccupazione per una corrispondenza tra i sentimenti e gli ideali prevalenti nel paese e l'indirizzo politico perseguito, insomma il rapporto davvero esistente tra governati e governanti.

Quel che appare, tuttavia, di pregio particolare è l'osservazione che «la limitazione dei poteri del Parlamento affievolisce il senso di dignità e di responsabilità dell'assemblea rappresentativa»<sup>36</sup> fino a delineare una vera e propria deteriore «psicologia dell'ambiente parlamentare»<sup>37</sup>. La psicologia degenerativa di cui parla Perassi è dovuta al fatto che il deputato, da un lato, è mero portatore di interessi locali che sbriga nei corridoi se non direttamente presso i ministeri, dall'altro, deve dimostrarsi riconoscente e accondiscendente con il governo per le concessioni ricevute: aumentano, infatti, in modo vertiginoso le «questioni di fiducia» poste alla Camera. Talmente diffusa è tale prassi che i deputati escogitarono la c.d. «legge del perdono» che consisteva nel «dichiarare esplicitamente la fiducia al ministero pur disap-

---

<sup>33</sup> T. PERASSI, cit., p. 52.

<sup>34</sup> T. PERASSI, cit., p. 36.

<sup>35</sup> T. PERASSI, cit., p. 53.

<sup>36</sup> T. PERASSI, cit., p. 54.

<sup>37</sup> T. PERASSI, cit., p. 56.

provando il determinato atto su cui è impostata la votazione politica»<sup>38</sup>.

L'intreccio di queste dinamiche disfunzionali fa emergere un quadro in cui, come denunciava Mosca, il sistema parlamentare era congegnato in modo tale che «tutti in esso, dal più alto al più basso, dal Ministro all'elettore, trovano il privato interesse nel tradire quegli interessi pubblici che sono loro affidati»<sup>39</sup>.

#### **4. I rimedi: suffragio universale, sistema elettorale proporzionale, decentramento e autonomie territoriali, referendum e stabilità di governo**

Per quanto concerne la strutturazione del sistema parlamentare, mentre Mosca proponeva la restrizione del diritto di voto, Perassi rivendicava il suffragio universale, non perché questo avrebbe eliminato in sé gli inconvenienti del parlamentarismo, ma perché almeno avrebbe dato al Parlamento una fisionomia più aderente alla società.

Se l'obiettivo è che il Parlamento sia lo «specchio fedele più che sia possibile delle forze che operano nella nazione»<sup>40</sup> quel suffragio universale dovrebbe seguire un sistema di rappresentanza proporzionale, altrimenti l'unità sarebbe «apparente e fittizia»<sup>41</sup>. Non solo, dunque, coglie la necessità di assicurare il pluralismo politico che soltanto il sistema proporzionale può rispecchiare, ma soprattutto questo pluralismo deve essere reale, concreto, radicato. Soltanto il sistema proporzionale richiede ai partiti di non allentare i rapporti con gli elettori. Questo non solo rafforza la rappresentanza, ma soprattutto è un argine contro la corruttela: Perassi afferma lapidario che «il partito le cui forze parlamentari superano le sue forze reali inevitabilmente si corrompe»<sup>42</sup>.

---

<sup>38</sup> T. PERASSI, cit., pp. 63-64.

<sup>39</sup> T. PERASSI, cit., p. 67, dove cita G. MOSCA, *Sulla teoria dei Governi e sul Governo parlamentare*, p. 304. Sull'antiparlamentarismo di Mosca, ma anche di Arcoleo e Orlando si rinvia a T.E. FROSINI, *L'antiparlamentarismo e i suoi interpreti*, Relazione alle Giornate di diritto e storia costituzionale Atelier 4 luglio "G.G. Florida", Università di Teramo, 4 luglio 2008, in *Associazione deicostituzionalisti.it*, 2008.

<sup>40</sup> T. PERASSI, cit., p. 15. E ancora, ivi, p. 74.

<sup>41</sup> T. PERASSI, cit., p. 73.

<sup>42</sup> T. PERASSI, cit., p. 75.

Ne emerge la profonda convinzione che soltanto un sistema elettorale che permetta a tutti di essere rappresentati secondo il peso reale che hanno nella nazione possa consentire, prima ancora che una effettiva rappresentanza, la formazione di partiti politici animati da programmi generali e radicati nella nazione. Soluzioni di tipo diverso, invece, avrebbero favorito comitati elettorali che diventano facilmente anche comitati di affari. La sua aspirazione era che «l'organismo statale non [fosse] più considerato come la difesa esclusiva di una classe ma come il mediatore plastico tra i conflitti sociali»<sup>43</sup>.

Di grande efficacia, inoltre, sarebbe il decentramento amministrativo. Il mero decentramento, però, sarebbe una riforma insufficiente perché secondo Perassi soltanto «qualora gli interessi locali fossero regolati da poteri elettivi autonomi gli elettori non si abituerrebbero a dare all'elezione politica un contenuto di amministrazione locale, non si abituerrebbero a votare per chi promette di ottenere dal Governo questo o quel miglioramento»<sup>44</sup>.

Secondo Perassi, tuttavia, in entrambi i casi si tratta di rimedi tutto sommato «sproporzionati» rispetto al «male che vorrebbero guarire»<sup>45</sup>.

Quel che auspica Perassi è una «radicale trasformazione» della forma di Stato e di governo.

L'esempio da seguire in particolare è quello della Confederazione svizzera, innanzitutto perché repubblicana e basata sulla eleggibilità e sulla periodicità di tutti i pubblici poteri: l'esecutivo è eletto dall'assemblea federale, a sua volta elettiva, e resta in carica per una durata determinata di tre anni senza rapporto di fiducia, ma con il mandato revocabile da parte degli elettori. Ancora una volta le osservazioni di Perassi non sono mere petizioni di principio perché egli si premura di argomentare in relazione agli influssi positivi sul funzionamento del parlamentarismo: la stabilità dell'azione di governo, infatti, creerebbe anticorpi rispetto alla tentazione di comprare il sostegno dei deputati con favoritismi.

Altro pregio del sistema elvetico è l'esercizio della funzione legislativa da parte del corpo elettorale tramite il *referendum* che rende partecipi attivi i cittadini svolgendo, dunque, anche una funzione edu-

---

<sup>43</sup> T. PERASSI, cit., p. 88.

<sup>44</sup> T. PERASSI, cit., p. 77.

<sup>45</sup> T. PERASSI, cit., p. 81.

cativa. Perassi, infatti, è un grande fautore della «democrazia diretta» perché «è un governo in cui le questioni concrete prevalgono sulle persone», sui personalismi e sulle ambizioni personali con tutte quelle «degenerazioni psicologiche e morali»<sup>46</sup> che questi creano. «Il *referendum* è per il popolo una scuola politica»<sup>47</sup> di «educazione civile» che «sviluppa nel popolo il senso della responsabilità politica e rafforza i legami della convivenza civile»<sup>48</sup>.

A ciò si aggiunga che nell'esperienza elvetica il potere federale si occupa della Confederazione, mentre i singoli Cantoni degli interessi locali, fondandosi comunque sui principi democratici repubblicani. In quest'ottica i Cantoni diventano i «laboratori di sperimentalismo politico e sociale»<sup>49</sup>, che è quanto ci si proporrà in Italia con la concreta istituzione delle Regioni ordinarie. Perassi, infatti, immagina già allora di andare «oltre il campo del diritto amministrativo, secondo i concetti della scuola federalistica italiana di Carlo Cattaneo, Giuseppe Ferrari e Alberto Mario», perché «gli interessi locali meglio sono trattati se deferiti a corpi elettivi, costituiti da cittadini del luogo perché questi meglio li conoscono e li comprendono»<sup>50</sup>.

Emerge, dunque, sin da allora la figura di Perassi come repubblicano e autonomista, convinto che la democrazia non sia soltanto rappresentanza, ma anche partecipazione attiva e dal basso dei cittadini di tutte le classi, posizionamenti che avranno un forte influsso, non abbastanza valorizzato, sulla nostra Costituzione che egli contribuì a scrivere.

## 5. Il pensiero giuridico di Perassi

Sin dalla sua prima opera giovanile, come si è visto, è percepibile una forte sensibilità di Perassi per l'indissolubile intreccio tra forme istituzionali e perseguimento dei principi del costituzionalismo. In seguito, in chiaro sviluppo di questa prima opera, scrisse due monogra-

---

<sup>46</sup> T. PERASSI, cit., p. 90.

<sup>47</sup> T. PERASSI, cit., p. 93.

<sup>48</sup> T. PERASSI, cit., p. 92.

<sup>49</sup> T. PERASSI, cit., p. 89.

<sup>50</sup> T. PERASSI, cit., p. 79.

fie: una dedicata al federalismo<sup>51</sup> e un'altra al *referendum*<sup>52</sup>, istituto trascurato negli studi giuridici del tempo. La sua storia accademica testimonia i tentativi di vincere una cattedra di diritto costituzionale<sup>53</sup>, per poi ottenere tra il 1914-1928 quella di diritto pubblico e di diritto internazionale, fino ad arrivare a La Sapienza a insegnare diritto internazionale.

L'interesse per il pensiero di Perassi, dunque, non si limita ai suoi preziosi studi di diritto internazionale, ai quali si dedicò soprattutto con l'avvento del fascismo, ma si colloca pienamente in una più vasta dottrina giuspubblicistica<sup>54</sup>, di cui innovò «il metodo allora in auge di una troppo supina acquiescenza ai risultati della scuola giuridica tedesca»<sup>55</sup>.

---

<sup>51</sup> T. PERASSI, *Confederazione di Stati e stato federale: profili giuridici*, Manoppello, 1910. Secondo G. BOSCO, *Premessa*, in T. PERASSI, *Scritti giuridici*, I, Milano, 1958, p. VI, questa monografia «inaugurava l'annosa collaborazione del Perassi con la *Rivista di Diritto Pubblico*», dove infatti pubblicò almeno tre saggi: *Posizione giuridica dell'Alsazia-Lorena nell'Impero germanico attraverso un quarantennio di annessione* e *L'Home Rule irlandese*, nonché *Necessità e stato di necessità nella teoria dommatica della produzione giuridica*.

<sup>52</sup> T. PERASSI, *Il referendum: la dottrina giuridica. Appendice. Il referendum nel diritto pubblico italiano, note alla legge 29 marzo 1903 sulla municipalizzazione dei pubblici servizi*, Roma, 1911. Su tale volume MOCCHI, nella *Rivista di Diritto pubblico*, 1912, scrisse una bellissima recensione in cui elogiava la «critica acuta a tante opinioni correnti che il più delle volte sono accolte dai giovani come postulati oramai indiscussi, mentre possono essere distrutti nel breve ciclo di un ragionamento rigorosamente logico».

<sup>53</sup> Si rinvia a F. LANCHESTER, *Momenti e figure del diritto costituzionale in Italia e in Germania*, Milano, 1994, pp. 360 ss., che riporta gli atti della commissione di concorso dell'Università di Macerata del 1922, dove Perassi risultò secondo dopo Marchi. G. MORELLI, *Tomaso Perassi*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1962, pp. 3-4, ricorda che Perassi risultò terzo vincitore per la cattedra di diritto costituzionale dell'Università di Genova del 1911, per poi essere presente in entrambe le terne vincitrici nel 1914 per le cattedre di diritto pubblico e diritto internazionale di Genova e Bari, dove insegnò per poi passare a Napoli. Nel 1928 andò a insegnare diritto internazionale pubblico e privato all'istituto Superiore di Roma che poi divenne la Facoltà di Economia e commercio de La Sapienza.

<sup>54</sup> Si rinvia *infra* al suo Corso di diritto pubblico e ad esempio R. ORESTANO, *Concetto di ordinamento giuridico e studio storico del diritto romano*, Prolusione al corso di Storia del diritto romano, letta nell'Università di Roma il 23 marzo 1961, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, n. 4/2013 – *Prolusioni*, p. 44, lo cita tra coloro che avvertono «l'esigenza di una maggiore articolazione della originaria nozione [di ordinamento giuridico] (...): mi riferisco ad es. alla distinzione fra *ordinamenti paritari* o *autoritari* elaborata in vario senso da internazionalisti come il Perassi, da costituzionalisti come il Mortati, da processualisti come l'Allorio».

<sup>55</sup> G. BOSCO, *Premessa*, cit., p. V, ai volumi che raccolgono i suoi lavori adopera della Facoltà di economia e commercio dell'Università di Roma La Sapienza.

Opinione comune comunque è che i suoi studi di diritto internazionale iniziano «una rivisitazione critica delle concezioni rigidamente positivistiche»<sup>56</sup>. La figura di Perassi, in particolare, è stata determinante per la “scuola romana”<sup>57</sup> di diritto internazionale quale successore del positivista Anzilotti<sup>58</sup>, che aveva sostituito a sua volta il rousseauiano Mancini. Perassi, con la sua «impronta dommatica»<sup>59</sup>, attenua la svolta positivista che Anzilotti impresso alla scuola internazionalista italiana con l’abbandono dell’insegnamento di Mancini<sup>60</sup>. Mortati, infatti, ritiene che Perassi segni «l’inizio di un nuovo orientamento nella moderna scuola italiana del diritto internazionale»<sup>61</sup>, coniugando la concezione normativa del diritto con quella istituzionale e ofrendone, come rileva Salerno, «un’originale combinazione»<sup>62</sup>.

---

<sup>56</sup> R. AGO, *Tomaso Perassi: lo studioso, l’uomo, il cittadino*, in *La Comunità Internazionale*, 1962, p. 6. A cura di R. AGO sono, inoltre, gli *Scritti di diritto internazionale in onore di Tomaso Perassi*, Milano, 1957.

<sup>57</sup> Sia G. MORELLI, cit., p. 3 ss., in particolare p. 13, nella commemorazione del 1962 presso la Facoltà di Giurisprudenza de La Sapienza sia C. MORTATI, cit., in particolare p. 205, in quella presso la Corte costituzionale mettono in evidenza la capacità di Perassi di creare una scuola resa viva non solo dalla profondità e originalità del pensiero ma anche da una particolare capacità di relazione del maestro con gli allievi.

Mi fa piacere in proposito segnalare che PIERO BELLINI, Professore emerito della Sapienza e Accademico nazionale dei Lincei, nelle note biografiche della quarta di copertina del Suo libro pubblicato nel 2015, *Sede apostolica e realtà politiche fra l’Evo Medio e l’Epoca moderna*, Torino, scrive «laureato con Tomaso Perassi». Colgo l’occasione per ringraziarlo pubblicamente per la Sua generosa attenzione e cortese disponibilità.

<sup>58</sup> Perassi divenne tra il 1921 e 1922 condirettore della *Rivista di diritto internazionale* fondata nel 1906 da D. Anzilotti e A. Ricci-Busatti.

<sup>59</sup> Perassi critica in modo serrato il “giuspositivista volontaristico” con la sua *Teoria dommatica della fonti di norme giuridiche in diritto internazionale* del 1917, attaccando l’impostazione secondo la quale l’accordo tra gli Stati fosse un fatto pregiudiziale mentre secondo la sua dommatica esiste un principio della produzione giuridica internazionale tramite l’accordo tra gli Stati: esiste una norma fondamentale – indipendente dalla volontà degli Stati – sulla produzione giuridica del diritto internazionale che attribuisce all’accordo tra gli Stati l’idoneità a creare norme di diritto internazionale. In seguito a questa impostazione introdotta da Perassi si è potuto sviluppare un insieme di norme fondamentali del diritto internazionale, come Perassi stesso evidenziò nella sue *Lezioni di diritto internazionale*.

<sup>60</sup> F. SALERNO, *L’affermazione del positivismo giuridico nella scuola internazionalista italiana: il ruolo di Anzilotti e Perassi*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 1 del 2012, p. 29.

<sup>61</sup> C. MORTATI, cit., p. 207.

<sup>62</sup> F. SALERNO, *L’affermazione del positivismo giuridico*, cit., p. 53, che aggiunge, *ivi*, p. 57, che «la *Teoria dommatica* di Perassi rappresenta una sintesi — o se si preferisce una mediazione — tra diverse dottrine (Anzilotti, Kelsen, Romano)».



Sebbene Perassi assuma alcune posizioni espressamente contrarie a quelle di Santi Romano – come quando insiste sul territorio come delimitazione spaziale della potestà di imperio per tutti gli enti territoriali, dallo Stato al Comune<sup>63</sup> – sin dal suo libro del 1907 è percepibile una ferma attinenza al senso storico, sociale e politico di ogni ordinamento, che lo avvicina al pensiero giuridico istituzionalista<sup>64</sup>. Al tempo stesso sono innegabili le affinità con Kelsen, ma i due costruiscono pensieri giuridici che mantengono una loro indipendenza<sup>65</sup> e anche significative differenze<sup>66</sup>.

L'accezione di diritto propria del Perassi è spiegata in modo mirabile nella sua *Introduzione alle scienze giuridiche al Corso di istituzioni di diritto pubblico*<sup>67</sup> tenuto tra il 1918 e il 1921, che in seguito fu

---

<sup>63</sup> Il tema del territorio verrà affrontato dapprima nel saggio *Paese, territorio e signoria nella dottrina dello Stato*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1912, pp. 146-160, ora in ID, *Scritti giuridici*, I, Milano, 1958, pp. 87 ss., dove afferma che «le questioni territoriali sono questioni di signoria», e successivamente ne *Sul concetto di ente territoriale*, in *Il Filangieri*, 1913, pp. 372-289, ora *ivi*, pp. 115 ss., dove confuta la tesi dominante del territorio come elemento costitutivo, indicando il criterio della competenza per la ricostruzione dell'ente territoriale e nel diritto di signoria il «momento discrezionale» tra gli enti territoriali. Il territorio è, per Perassi, *ivi*, p. 135, «una signoria sulle persone nell'ambito di uno spazio determinato».

<sup>64</sup> F. SALERNO, *L'affermazione del positivismo giuridico*, cit., p. 40, parla di “influenza” di Santi Romano su Perassi.

<sup>65</sup> C. MORTATI, cit., p. 208, ci tiene a chiarire che studi precedenti hanno dimostrato la «indipendenza reciproca» tra Perassi, il dommatico, e Kelsen, il teoretico, perché Perassi affida carattere storico e obiettivo alla norma base su cui ogni ordinamento poggia. Anche N. BOBBIO, *Studi per una teoria generale del diritto*, 2012, pp. 28-30, confronta Kelsen con Perassi.

<sup>66</sup> G. BOSCO, *Premessa*, cit., p. VII, argomenta proprio in merito al parallelismo tra l'impostazione di Kelsen e quella di Perassi evidenziando al tempo stesso i differenti «presupposti logici-dommatici delle opposte costruzioni dottrinali. È bene mettere in rilievo che, là dove il Kelsen si muove nell'astrazione più completa, lì il Perassi è profondamente radicato nella realtà; dove il Kelsen procede deduttivamente da principi affermati aprioristicamente, lì il Perassi innalza il suo sistema con organica induzione; dove il Kelsen formula ipotesi distinte ma logicamente equivalenti, lasciando libero il giurista di effettuare tra di esse la sua scelta, lì il Perassi, fra le diverse soluzioni dei singoli problemi che a mano a mano gli si presentano davanti, opera una serie continua di scelte, in relazione ai dati reali fenomenici, negando la validità dommatica ad altre soluzioni» perché «Perassi costruisce un sistema condizionato in tutti i punti al dato fenomenico e destinato ad una funzione rigorosamente rappresentativa della realtà». Come rileva G. MORELLI, cit., p. 10, se ne distanzia anche per il modo di concepire sia il «procedimento seguito per la determinazione della norma fondamentale», ma anche «per i caratteri che (...) questa norma rappresenta: postulato per il Perassi, ipotesi per Kelsen».

<sup>67</sup> Napoli, 1921, ma con il titolo *Istituzioni di diritto pubblico*, Bari, 1918.

pubblicata separatamente nel 1922<sup>68</sup>. Perassi ritiene che «l'andamento della dommatica giuridica»<sup>69</sup> «esige senso della realtà nell'intendere nella loro essenza i fatti della vita sociale e finezza di spirito nel dedurre dall'ordinamento giuridico la valutazione appropriata di essi»<sup>70</sup>.

Se l'ordinamento giuridico, dunque, è «un sistema di canoni di valutazione delle relazioni sociali»<sup>71</sup>, l'ordinamento può considerarsi la «formazione storica di una società», perché reca «l'impronta e lo spirito della concezione di giustizia, che sono, in un certo momento, diffuse nella società»<sup>72</sup>. Questa idea di ordinamento richiede, però, una costante opera di penetrazione dei cittadini con le istituzioni affinché non si venga a creare una frattura tra società e ordinamento. Prova ne sia che «il campo dei fatti e delle relazioni, cui può estendersi la valutazione giuridica, è quindi estremamente variabile» nel tempo e secondo le diverse società. In proposito Perassi in particolare considera «grandioso» il fenomeno della legislazione sociale che allargava note-

---

<sup>68</sup> T. PERASSI, *Introduzione alle scienze giuridiche*, Napoli, 1922, ristampa Padova, 1967. Secondo G. MORELLI, cit., p. 6, tale libro «occupa un posto d'onore fra gli scritti di teoria generale del diritto».

<sup>69</sup> T. PERASSI, *Introduzione alle scienze giuridiche*, cit., pp. 25-28, afferma che se la teoria generale del diritto è la scienza che ha l'obiettivo di enucleare un concetto generale e astratto di ordinamento giuridico – «dal dato storico dei singoli diritti si tratta di salire al concetto del diritto» –, la dommatica giuridica, invece, ha l'obiettivo di dedurre dall'ordinamento «le valutazioni, da esso stabilite, per i fatti, che esso contempla». Secondo Perassi parte della dommatica è rappresentata dalla teoria delle fonti del diritto, con particolare riferimento alle «norme sulla produzione giuridica», distinguendo con nettezza tra fonte e norma.

<sup>70</sup> T. PERASSI, *Introduzione alle scienze giuridiche*, cit., p. 28.

<sup>71</sup> T. PERASSI, *Introduzione alle scienze giuridiche*, cit., p. 26. Secondo Perassi, *ivi*, p. 17, «l'ordinamento giuridico è uno dei sistemi di norme sociali che, come sovrastrutture, valutano e governano le relazioni, in cui si svolge una società»; *ivi*, p. 11, tutte le norme sociali, comprese quelle giuridiche, sono canoni di valutazione in considerazione della loro utilità o dannosità sociale con l'obiettivo di mantenere «un equilibrio di coesistenza e di cooperazione» (*ivi*, p. 21). L'A., *ivi*, p. 26, continua affermando che «in generale in una determinata società l'ordinamento giuridico comprende norme, che riguardano quelle relazioni sociali, di cui le esigenze della società, quali storicamente sentite, considerano un interesse preminente assicurare un determinato modo di svolgersi».

<sup>72</sup> T. PERASSI, *Introduzione alle scienze giuridiche*, cit., p. 37, ove aggiunge che «ogni ordinamento giuridico è un ordine di giustizia, che si è tradotto nelle forme di norme certe e precise, assistite da una garanzia specifica di realizzazione di singoli casi concreti». L'A., *ivi*, p. 43, aggiunge che «le valutazioni del diritto sono rivolte, in definitiva, a conformare il contegno dei singoli verso gli altri a certe esigenze dell'equilibrio sociale».

volmente il campo delle valutazioni dell'ordinamento giuridico fino a ricomprendere l'istruzione, il riposo e la previdenza<sup>73</sup>.

Questa consapevolezza della storicità dell'ordinamento giuridico e della natura sociale delle sue norme impone a Perassi di tentare di comprendere come far dialogare il sistema dei canoni di valutazione dell'ordinamento giuridico con gli ideali di giustizia che si sedimentano nella società. Appare chiaro questo intento nella sua *Prolusione* del 1921 dedicata a *I lineamenti del diritto italiano dell'emigrazione* di cui sottolinea il carattere «speciale» dovuto anche all'obiettivo di salvaguardare l'interesse dell'emigrante, «socialmente meno forte» «di fronte ai possibili abusi» prima del vettore transoceanico, e poi, anche del datore di lavoro straniero europeo, considerati «socialmente più forti»<sup>74</sup>. Chiude la *Prolusione* l'affermazione che «con il senso di realtà che gli è proprio, il diritto ha visto che l'emigrazione è un fatto: impedirlo sarebbe stato follia, ignorarlo sarebbe stata insensibilità. Ha cercato con occhio pensoso di penetrare nei rapporti in cui esso si esprime (...) illuminato da un senso di operosa tutela sociale»<sup>75</sup>.

## 6. Quanto le sue posizioni sulla democrazia e sul parlamentarismo hanno conformato la Costituzione italiana

Con questo pensiero giuridico fu interprete della Costituzione, prima nella veste di presidente dell'Alta Corte siciliana ed in seguito quale giudice, vicepresidente, della Corte costituzionale. Soprattutto con questo metodo giuridico contribuì notevolmente alla scrittura della nostra Costituzione, in quanto eletto in Assemblea costituente nella lista dei repubblicani.

L'intento era quello di costituire la Repubblica come «l'ambiente nel quale, attraverso il libero gioco delle forze politiche nell'ordine

---

<sup>73</sup> T. PERASSI, *Introduzione alle scienze giuridiche*, cit., p. 37, afferma che «la maggior forza di persistenza, che possiede l'ordinamento giuridico costituito, in confronto alle concezioni della giustizia, che come ordine di sentimenti e di idee è più facilmente variabile, lascia comprendere come un ordinamento giuridico sia, di solito, in gran parte in contrasto con ciò che si ritiene idealmente giusto».

<sup>74</sup> T. PERASSI, *Prolusione* su *I lineamenti del diritto italiano dell'emigrazione* nell'Università di Napoli da egli tenuta nel 1921, in *Bollettino dell'Emigrazione*, n. I, 19, 1921, p. 190, ora in T. PERASSI, *Scritti Giuridici*, Milano, I 1959, p.171 ss.

<sup>75</sup> T. PERASSI, *Prolusione*, cit., p. 191.

democratico, tutte le riforme sociali saranno possibili senza violenze e sopraffazioni»<sup>76</sup>. Per fare ciò tentò di congegnare soluzioni istituzionali che favorissero la partecipazione attiva di tutti i cittadini. In questo suo fondamentale apporto fu sempre guidato anche dalle «direttive di massima per la redazione del progetto di costituzione», che egli contribuì a scrivere, impegnandosi perché la Costituzione fosse «il più possibile semplice, chiara e tale che tutto il popolo la possa comprendere»<sup>77</sup>.

La Costituzione italiana, infatti, è debitrice del fondamentale apporto che Perassi diede come segretario della Commissione per la Costituzione dell'Assemblea costituente, ed in particolare della Seconda Sottocommissione, Presidente della Sottocommissione per gli statuti regionali speciali, nonché quale figura chiave dei diciotto membri del comitato di redazione: come constatò Mortati, infatti, «può dirsi che non vi sia parte della Costituzione alla quale Egli non abbia recato un Suo sempre penetrante apporto»<sup>78</sup>. Il suo nome è indicato tra quello dei «nostri maggiori costituenti»<sup>79</sup> insieme a Tosato, Mortati e Ambrosini<sup>80</sup>, se non addirittura considerato «il vero jolly della Commissione»<sup>81</sup> per la Costituzione.

Innegabile, infatti, è il suo contributo specifico, a mero titolo esemplificativo, non solo nella stesura dell'art. 10<sup>82</sup>, dell'art. 11<sup>83</sup> e dell'art.

<sup>76</sup> In «la Voce Repubblicana» il 19 maggio 1946.

<sup>77</sup> Il 25 ottobre del 1946 in A.C., Commissione per la Costituzione, Assemblea plenaria, fu approvato l'ordine del giorno a firma, oltre che di Perassi, di Bozzi, Lombardo, Cevolotto, Fanfani, Calamandrei e Dominedò: «1) La costituzione dovrà essere il più possibile semplice, chiara e tale che tutto il popolo la possa comprendere; 2) Il testo della costituzione dovrà contenere nei suoi articoli disposizioni concrete, di carattere normativo e costituzionale; 3) La costituzione dovrà limitarsi a norme essenziali di rilievo costituzionale di supremazia su tutte le altre norme, lasciando lo sviluppo delle disposizioni conseguenti a leggi che non richiedano, per la loro eventuale modificazione, procedimenti speciali».

<sup>78</sup> C. MORTATI, *L'opera di Tomaso Perassi*, cit., p. 213.

<sup>79</sup> L. ELIA, *Tosato e la forma di governo alla Costituente*, in M. GALIZIA (a cura di), *Egidio Tosato costituente e costituzionalista*, Milano, 2010, p. 70.

<sup>80</sup> G. NEGRI, *Capograssi, Ambrosini, Perassi, Tosato e la Costituzione italiana*, in M. GALIZIA (a cura di), *Egidio Tosato*, cit., p. 187, che definisce questi giuristi «coraggiosi» e dotati di fantasia, richiamando in particolare il confronto tra Perassi con Ambrosini e Tosato sull'ordinamento regionale, tra Perassi e Capograssi sul sindacato di costituzionalità delle legge e sul referendum.

<sup>81</sup> G. AMATO, *Egidio Tosato e le ragioni dell'esecutivo*, in M. GALIZIA (a cura di), *Egidio Tosato*, cit., p. 80.

<sup>82</sup> Autore con altri del 1 comma (v. Ass. costituente, Commissione per la Costituzione, Adunanza plenaria, 24 gennaio 1947) definendolo «dispositivo di adattamento automatico

35<sup>84</sup> nonché delle altre norme di rilievo per gli accordi internazionali, ma anche per l'introduzione della motivazione della cd. "riserva di giurisdizione"<sup>85</sup> per le libertà, in particolare per la libertà di manifestazione del pensiero, così come per il divieto di estradizione per reati politici<sup>86</sup> e, non da ultimo, alla penna di Perassi è dovuto il procedimento di revisione costituzionale<sup>87</sup>. In alcuni casi la sua posizione restò minoritaria, con particolare riferimento alla sua opposizione sia all'inserimento in Costituzione dei Patti Lateranensi ma anche del decreto legge, che considerava un cavallo di Troia nel nostro ordinamento per l'ingresso della "necessità e dello stato di necessità" cui, in un saggio del 1917, aveva negato che potessero fondare un principio generale di produzione giuridica<sup>88</sup>.

Come si tenterà ora di restituire, la sua attività in Assemblea costituente si concentrò, tuttavia, lungo le tre direttrici presenti già nel libro del 1907, tutte ricomprese nelle competenze della Seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, di cui Perassi era segretario: «perfezionamento della democrazia parlamentare, poten-

---

del diritto interno al diritto internazionale generalmente riconosciuto». Perassi scrisse la *Teoria dommatica delle fonti di norme giuridiche in diritto internazionale* nel 1917 dove individua la norma *pacta sunt servanda* quale norma-base dell'ordinamento internazionale. C. ESPOSITO, *La consuetudine costituzionale* (1962), ora in ID, *Diritto costituzionale vivente*, pp. 300-302, definisce «inesatta» la tesi di Perassi sulle norme sulla produzione giuridica.

<sup>83</sup> Perassi partecipò attivamente alla formazione e alla conoscenza dell'organizzazione della Società delle Nazioni prima con *L'ordinamento della Società delle Nazioni*, in *La vita italiana*, 1920, ora in *Scritti giuridici*, I, Milano, 1958, p. 305 ss., poi nelle sue lezioni su *L'ordinamento delle Nazioni Unite* (rist.), Padova, 1962, ora in ID., *Scritti giuridici*, I, cit., p. 346. D'altra parte dal 1931 al 1936 partecipò alle delegazioni italiane della Società delle Nazioni.

<sup>84</sup> Sin dal 1919 è stato Commissario per l'emigrazione, vedi anche *supra* nt. 74. R. AGO, cit., p. 11, testimonia l'attività che il Perassi svolse presso l'Organizzazione internazionale del lavoro occupandosi in particolare dei lavoratori migranti, dal 1922 fino al 1955.

<sup>85</sup> A.C., Commissione per la Costituzione, Adunanza plenaria, 24 gennaio 1947, p. 168.

<sup>86</sup> A.C., Commissione per la Costituzione, Adunanza plenaria, 24 gennaio 1947, p. 170.

<sup>87</sup> Il 3 dicembre 1947, nella seduta pomeridiana, in Assemblea Costituente Perassi presentò l'emendamento sostitutivo dell'intero articolo che, approvato, divenne l'attuale art. 138.

<sup>88</sup> T. PERASSI, *Necessità e stato di necessità nella teoria dommatica della produzione giuridica*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1917, pp. 269-302, ora in ID, *Scritti giuridici*, I, Milano, 1958, p. 191 ss.

ziamento della democrazia diretta ed ampliamento delle autonomie locali»<sup>89</sup>.

### 6.1 Principio autonomistico e sue forme

Vinta la battaglia repubblicana del *referendum* istituzionale, restava centrale per Perassi caratterizzare la Repubblica tramite il principio autonomistico. Il tema delle autonomie, peraltro, è stato considerato dirimente da tutti i Costituenti, tant'è che le prime discussioni in adunanza plenaria della "Commissione dei 75" si concentrarono proprio su tale questione, prima di decidere di affidarlo alla Seconda Sottocommissione<sup>90</sup>. Si discusse, infatti, dell'ipotesi di deferire il tema alla Prima Sottocommissione perché si trattava di «argomento generale di ordine pregiudiziale», di «importanza decisiva su tutto il modo di essere della Costituzione», come ebbe a dire Perassi<sup>91</sup>. Tanto bastò per aprire un dibattito sugli organi di stampa contro l'autonomia<sup>92</sup>, che annunciava la lunga battaglia a qualunque attuazione dell'ordinamento regionale, che durò fino agli anni Settanta del secolo scorso.

Il 26 luglio 1946 cominciano i lavori della Seconda Sottocommissione sotto la presidenza di Terracini che ripete che il problema dell'autonomia è «pregiudiziale ad ogni altro»<sup>93</sup> e si decide di incaricare Perassi e Ambrosini di «fare l'impostazione generale del tema dell'autonomia»<sup>94</sup>. Il giorno successivo Ambrosini presenta la Relazione elencando quelli che sono considerati i «noti» «inconvenienti» dell'accentramento; tra questi indica non solo la distanza tra interessati e governo centrale, con la relativa compressione delle «energie» e, quindi, della «libertà» delle popolazioni, ma anche i «gravissimi» ef-

<sup>89</sup> A. MALITOPPI, *Tomaso Perassi, costituente repubblicano*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, Firenze, 1969, pp. 303 ss., in particolare p. 312.

<sup>90</sup> Cfr. A.C., Commissione per la Costituzione, Adunanza plenaria, 23 luglio 1946.

<sup>91</sup> Cfr. A.C., Commissione per la Costituzione, Adunanza plenaria, 23 luglio 1946, Rui- ni, p. 6; Zuccarini, p. 6.

<sup>92</sup> A.C., Commissione per la Costituzione, Adunanza plenaria, 24 luglio 1946, p. 13, dove Lussu riporta l'editoriale del quotidiano *Il popolo*, dal titolo *Autonomia e riforma* che temeva «lo smembramento del Paese» e in cui si affermava che i marxisti erano per l'accentramento e i non marxisti per le autonomie. Lussu, invece, rivendicava la convinzione federalista e autonomista di molti socialisti marxisti.

<sup>93</sup> A.C., Commissione per la Costituzione, Seconda sottocommissione, 26 luglio 1946, p. 1. Tutti gli interventi successivi riprendono il concetto espresso da Terracini.

<sup>94</sup> A.C., Commissione per la Costituzione, Seconda sottocommissione, 26 luglio 1946, p. 4.

fetti che l'assenza di autonomia territoriale avrebbe sul funzionamento del parlamento e sulla «missione del deputato», che sarebbe distratto dalla cura degli interessi nazionali perché continuamente sollecitato a occuparsi di questioni locali<sup>95</sup>. Il «concetto di autonomia», pertanto, non solo eviterebbe questi danni, ma potenziando la vita locale stimolerebbe «la partecipazione dei singoli alla vita pubblica» e creerebbe «un equilibrio tra le forze politiche» tale da impedire «l'abuso del potere».

Impossibile non cogliere in queste affermazioni le richiamate analisi del giovane Perassi.

Sin da subito la soluzione indicata da Ambrosini è quella della «autonomia politica regionale», perché «non si può giungere ad elevare la regione alla dignità di quello che si suole chiamarsi Stato membro di uno Stato federale»<sup>96</sup>. Perassi, infatti, nota che Ambrosini abbia chiaramente espresso «alcune sue preferenze personali», essendo colui che introdusse in Italia il concetto di Stato regionale<sup>97</sup> per descrivere l'autonomia delle Regioni prevista nella Costituzione della Spagna repubblicana del 1931<sup>98</sup>. C'è da dire, tuttavia, che Perassi è uno dei più noti esponenti repubblicani che sin dal 1944 guardava alle Regioni come enti di diritto pubblico assistiti da garanzie costituzionali con poteri legislativi, incentrati su un'Assemblea elettiva<sup>99</sup>. Nel suo libro del 1907, invece, se proponeva esplicitamente «poteri elettivi autonomi» che si occupassero degli interessi locali, indicava ad esempio la Confederazione elvetica. Posizione quest'ultima che trovava voce in Assemblea costituente, in particolare nelle posizioni di Finocchiaro

---

<sup>95</sup> A.C., Commissione per la Costituzione, Seconda sottocommissione, 27 luglio 1946, p. 1

<sup>96</sup> A.C., Commissione per la Costituzione, Seconda sottocommissione, 27 luglio 1946, p. 7.

<sup>97</sup> La dottrina è sin da subito piuttosto unanime nel riconoscere carattere unitario allo Stato regionale contrapponendolo allo Stato federale. Rimase isolata, infatti, l'impostazione di G. LUCATELLO, *Lo stato regionale quale nuova forma di Stato*, in *Atti del primo Convegno di Studi regionale*, Padova, 1955, p. 136, che ricomprendeva nello Stato regionale sia quello federale che quello caratterizzato dalle autonomie regionali.

<sup>98</sup> G. AMBROSINI, *Un tipo di Stato intermedio tra l'unitario e il federale, caratterizzato dall'autonomia regionale*, ora in ID, *Autonomia regionale e federalismo (Austria, Spagna, Germania, U.R.S.S.)*, Roma, 1944, ripubblicato a Bologna nel 1957, pp. 7-15. Anche T. PERASSI si occupò della Costituzione spagnola del 1931, in particolare con *La nuova costituzione spagnola ed il diritto internazionale*, Roma, 1932.

<sup>99</sup> Cfr. E. ROTELLI, *L'avvento della Regione in Italia*, cit., p. 116, che richiama un articolo del Perassi apparso su *La Voce repubblicana*.

Aprile che insisteva per la Confederazione<sup>100</sup>, mentre altri, come Lussu, mantenevano posizioni federaliste<sup>101</sup>. L'opzione regionalista di Perassi, peraltro, si distingueva anche da quella di altri esponenti repubblicani che si posero su posizioni più radicali<sup>102</sup>. Perassi, infatti, non esce dall'ipotesi regionalista ed integra la Relazione di Ambrosini per proporre che le Regioni possano con legge organica prevedere l'istituto, al nostro particolarmente caro, del *referendum*<sup>103</sup>.

Fu proprio Perassi, inoltre, a presentare il 1 agosto 1946 un o.d.g. con cui la Seconda Sottocommissione abbandonava ogni ipotesi federalista<sup>104</sup>, chiedendo un «assetto aderente alle reali condizioni della nazione, le cui varietà regionali esigono di essere adeguatamente considerate nell'interesse stesso dell'unità nazionale e della realizzazione di un regime di decentramento e di effettiva democrazia»<sup>105</sup>. È vero che espressamente parla di decentramento, ma vi aggiunge la necessità di un «regime di effettiva democrazia» di cui «uno dei cardini» sono le regioni: si tratta di un regionalismo caratterizzato da competenza legislativa attribuita alle Regioni nel rispetto dei principi costituzionali e statali, da funzioni amministrative proprie, dall'elettività degli organi regionali e da un ordinamento finanziario distinto, sebbene coordinato, con quello dello Stato.

Perassi, in particolare, insisteva su una distinzione non rigida tra l'interesse nazionale e quello regionale, auspicando un interesse nazionale determinato dal concorso di una molteplicità di assemblee e-

<sup>100</sup> A.C., Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, 29 luglio 1946, p. 19.

<sup>101</sup> A.C., Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, 27 luglio 1946, p. 15 ss.

<sup>102</sup> Si rinvia a A. SPINELLI, *I repubblicani alla Costituente*, in *Annali dell'istituto La Malfa*, Roma, 1998, pp. 297-331.

<sup>103</sup> A.C., Commissione per la Costituzione, Seconda sottocommissione, 27 luglio 1946, p. 11. Perassi, prima che la questione venisse affidata alla sezione apposita della Seconda Sottocommissione, riprese la parola il 31 luglio 1946, pp. 66-67. Ambrosini, Presidente e relatore per il comitato di redazione per l'autonomia regionale, presentò i risultati del lavoro sul tema il 13 novembre 1946.

<sup>104</sup> Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, 1 agosto 1946, resoconto, p. 70. Fu Lussu, federalista sardo di Giustizia e libertà. In seguito, a fare un intervento in Seconda Sottocommissione il 13 novembre 1946 e in Assemblea costituente il 27 maggio 1947 che segnò l'ammissione di resa di ogni istanza federalista in Italia, ripiegando sull'idea dello Stato regionale.

<sup>105</sup> A.C., Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, 1 agosto 1946, p. 70.



lette sulla base di un sistema proporzionale che le rendesse concretamente rappresentative concorrendo a un «regime di effettiva democrazia».

Di particolare rilievo, tuttavia, è che fu Perassi a proporre di spostare il principio autonomistico tra i principi fondamentali. Deve tenersi presente, infatti, che nel Progetto iniziale l'attuale art. 5 dedicato al principio autonomistico era collocato quale *incipit* del Titolo V della Parte II (art. 106). Perassi in Assemblea costituente il 24 marzo 1947 disse che «in queste disposizioni generali, secondo un'espressione molto felice del Presidente della Commissione [Ruini] si vuole definire il volto della Repubblica in tutti i suoi aspetti. Alcuni di questi aspetti sono indicati negli articoli 1, 2 e 3 che stiamo esaminando. Ma vi è un altro aspetto ed è quello concernente il modo di essere della Repubblica, per quanto riguarda la sua articolazione»<sup>106</sup>. Perassi, infatti, credeva in una repubblica retta da una rete di assemblee realmente rappresentative e capaci di perseguire un indirizzo politico.

## 6.2 La stabilità dell'azione di Governo: l'o.d.g. Perassi

La convinzione di Perassi che la democrazia debba poggiare sulle gambe di assemblee realmente rappresentative andava di pari passo con la ricerca di meccanismi di stabilità dell'indirizzo politico nazionale. La stabilità a suo giudizio consisteva essenzialmente nella durata predefinita dell'esecutivo. Come si è visto già nel suo lavoro del 1907, della forma di governo direttoriale elogiava essenzialmente la durata fissa e irriducibile del potere esecutivo perché liberava il Governo dalla necessità di procacciarsi i voti dei deputati di qualunque schieramento, facendo aumentare le questioni di fiducia e, così, rendendo il voto parlamentare un mercimonio e il transfughismo tra i gruppi parlamentari la norma.

Già il giorno successivo l'inizio della discussione sulla forma di governo – il 4 settembre 1946 – fu presentato il famoso “o.d.g. Perassi”: «la Seconda Sottocommissione, udite le relazioni degli onorevoli Mortati e Conti, ritenendo che né il tipo del governo presidenziale, né quello del governo direttoriale risponderebbero alle condizioni della

---

<sup>106</sup> A.C., Assemblea plenaria, 24 marzo 1947, p. 2420. Poi di nuovo A.C., Assemblea plenaria, 27 giugno 1947, p. 5199, che rinvia la decisione alla Commissione di coordinamento.

società italiana, si pronuncia per l'adozione del sistema parlamentare da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi idonei a tutelare le esigenze di *stabilità dell'azione di Governo* e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo [corsivo nostro] »<sup>107</sup>.

Nel suo o.d.g., coerente con un metodo molto attento alla realtà sociale, partendo dalle «condizioni della società italiana», optava per una forma di governo parlamentare che fosse razionalizzata da accorgimenti per favorire la *stabilità dell'azione del governo*, intesa come continuità dell'indirizzo politico, non certo come permanenza delle stesse persone in carica<sup>108</sup>. Perassi chiarì che l'o.d.g. costituiva un «blocco inseparabile»<sup>109</sup>, quando il costituente comunista Grieco tentò di scinderlo, chiedendo di votare per la forma di governo parlamentare in modo disgiunto dall'approvazione di dispositivi volti alla stabilità del governo. La chiave di lettura dell'o.d.g., infatti, è in quel «tuttavia»<sup>110</sup> che subordinava l'abbandono della sua preferenza per il governo direttoriale – avversando egli, invece, del tutto l'opzione presidenzialista, sebbene anche questa assicuri la predeterminazione della durata dell'esecutivo<sup>111</sup> – all'introduzione di presidi contro le degenerazioni del parlamentarismo prefascista.

Come ha rilevato Elia, con quella memoria storica che non dovrebbe mai mancare, «questo testo risale al disegno programmatico elaborato da esponenti del Partito repubblicano, durante l'occupazione tedesca di Roma»<sup>112</sup>. Il riferimento è al Progetto di Costituzione che proprio Perassi e Conti redissero durante l'occupazione tedesca<sup>113</sup>.

<sup>107</sup> A.C., Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, 4 settembre 1946.

<sup>108</sup> Questa lettura del concetto di “stabilità” a ben vendere è espressa anche da Mortati che nella seduta del 5 settembre 1946, quando afferma che «questa stabilità non può essere intesa in modo puramente formale; non può esser data, cioè, dal semplice fatto del permanere di date persone fisiche per un certo periodo di tempo in una data carica; ma è, invece, realizzata quando, attraverso tale permanenza, riesca a svolgersi e ad attuarsi l'indirizzo politico di cui quelle persone fisiche sono portatrici».

<sup>109</sup> Fu allora che Tosato propose due istituti che soltanto tre anni dopo saranno introdotti, invece, nella Costituzione tedesca del 1949: il cancellierato e la sfiducia costruttiva.

<sup>110</sup> Sul «tuttavia» insiste S. LABRIOLA, *Partiti, Parlamento e governo in Tosato costituente e nell'attuale esperienza costituzionale*, in M. GALIZIA (a cura di), *Egidio Tosato costituente e costituzionalista*, cit., p. 200.

<sup>111</sup> Come sottolinea Tosato, nella seduta del 5 settembre 1946.

<sup>112</sup> L. ELIA, *La “stabilizzazione” del governo dalla Costituente ad oggi*, in Accademia Nazionale Dei Lincei, *La Costituzione ieri e oggi*, Roma, 9-10 gennaio 2008, consultabile sul [Sito internet dell'Accademia Nazionale dei Lincei](#), dove continua: «dopo l'affermazione che i

Sempre secondo Elia «durante quella discussione del settembre '46 gli “stabilizzatori”, come vengono chiamati da Giuliano Amato e Fernanda Bruno, sembrano vincenti»<sup>114</sup>, sebbene non vennero suggeriti da Perassi ma da Mortati – che avanzò l'ipotesi di recuperare la durata prestabilita del governo dal sistema elvetico, sebbene ridotta a due anni – così come da Tosato – che “inventò” la mozione di censura costruttiva che poi nel 1949 si ritrovò nella Costituzione di Bonn<sup>115</sup>.

Non pare lecito, tuttavia, sovrapporre i c.d. “stabilizzatori” della forma di governo parlamentare di cui parlava Perassi con generiche forme di rafforzamento dell'Esecutivo. Perassi, che certamente del sistema elvetico ammirava la durata prestabilita del Governo<sup>116</sup>, la ammirava perché liberava il Governo dalla ricerca del voto del singolo deputato per riuscire a far passare i propri provvedimenti e, dunque, liberava al tempo stesso il Parlamento dalla deleteria prassi della “questione di fiducia”<sup>117</sup>: «nei regimi parlamentari il Governo è alla mercé del voto del Parlamento, che può quando che sia rovesciarlo con una votazione di sfiducia. Nel sistema svizzero tutto ciò non avviene. Il potere esecutivo è eletto per una durata di un triennio, e non

---

ministri debbano godere la fiducia delle Camere si precisava: «La Costituzione, stabilendo questo principio, deve adottare alcune cautele per assicurare una conveniente continuità del governo ed evitare che l'applicazione pratica di quel principio porti a fenomeni di degenerazione parlamentaristica».

<sup>113</sup> Ne danno notizia AGO, cit., p. 9 e MALITOPPI, cit., p. 312. Il Progetto era contenuto nel documento *Lineamenti costituzionali della Repubblica* che fu discusso nel XVIII Congresso del partito repubblicano.

<sup>114</sup> L. ELIA, cit., p. 44. Il riferimento è a G. AMATO – F. BRUNO, *La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all'Assemblea Costituente in Quaderni costituzionali*, 1981, pp. 33 ss.

<sup>115</sup> Per una analisi del ruolo di Tosato in Assemblea costituente si rinvia a M. GALIZIA (a cura di), *Egidio Tosato costituente e costituzionalista*, cit.

<sup>116</sup> Così T. PERASSI, *Il parlamentarismo e la democrazia*, cit., p. 86, scriveva a proposito della forma di governo direttoriale, la cui prima virtù è ovviamente quella di un'elezione diretta da parte della Camere del Governo.

<sup>117</sup> T. PERASSI, *Il Parlamentarismo e la democrazia*, cit., p. 86, dove spiega che «il sistema della “questione di fiducia” costituisca la causa principale dei peggiori inconvenienti, che inquinano il parlamentarismo, giacché da una parte accarezza tutte le ambizioni di individui e di gruppi (...) d'altra parte colloca il Governo nella necessità di rincorrere ad ogni mezzo per assicurarsi una maggioranza purchessia, raccogliendo voti a prezzo di concessioni, favoritismi, soprusi. Sopprimere la possibilità delle crisi ministeriali significa quindi eliminare una delle cause principali della decadenza delle istituzioni rappresentative».

pone mai la cosiddetta questione di fiducia. Quando una proposta del Consiglio federale è respinta dal Consiglio Nazionale, non seguono le dimissioni come avviene nei regimi parlamentari»<sup>118</sup>. In caso sarà il popolo a poter revocare il Consiglio federale.

Questo passaggio è fondamentale per comprendere il posizionamento di Perassi. Il nostro voleva che non si instaurasse un rapporto di mutuo mercimonio tra parlamento e governo, con una prassi di scambi di favore che spingeva all'abbandono di qualunque posizionamento politico ben strutturato: intendeva evitare la facile "ricattabilità" di entrambe le parti.

In particolare era la prassi della questione di fiducia che doveva essere abbandonata. Questa prospettiva rappresentava un punto di profonda discontinuità con il parlamentarismo liberale che, infatti, è presente già nel decreto 16 marzo 1946 sull'Assemblea costituente che prevedeva che «il rigetto di una proposta governativa non porta come conseguenza le dimissioni del Governo». È proprio quella formulazione che Perassi ripropose il 9 gennaio 1947: nel suo intervento fa espresso riferimento alla «prassi parlamentare del passato» che portava alle crisi governative, mentre in tal modo la «persistenza in carica del governo» in caso di voto contrario è rimessa all'esecutivo e non dipende da un obbligo costituzionale<sup>119</sup>. In definitiva si costituzionalizzava in tal modo la cosiddetta "legge del perdono" che, come aveva raccontato nel suo libro del 1907, il parlamento liberale inventò per liberarsi dalla morsa delle questioni di fiducia.

In quella formulazione, inoltre, fu Perassi a insistere perché si scrivesse «proposta» e non «disegno di legge» in modo che la norma acquisisse una portata più ampia. D'altra parte, come ricostruisce Ridola, i repubblicani e in particolare Perassi e Zuccarini non credevano in un esecutivo forte quanto, viceversa, in un «parlamento inserito in un assetto non rigido, ma più strutturato dei ruoli di maggioranza o opposizione»<sup>120</sup>.

Nel prosieguo dei lavori dell'Assemblea costituente, inoltre, Perassi avanzò alcune proposte per ottenere la sua idea di "stabilità governativa": basti pensare alla sua proposta di far firmare la mozione di

<sup>118</sup> T. PERASSI, cit., p. 86.

<sup>119</sup> A.C., Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, Resoconto seduta del 9 gennaio 1947, p. 75.

<sup>120</sup> P. RIDOLA, *I liberali, i repubblicani e Tosato alla Costituente*, in M. GALIZIA (a cura di), *Egidio Tosato costituente e costituzionalista*, cit., p. 125.

sfiducia da un quarto dei componenti e che questa fosse messa in discussione non prima di cinque giorni<sup>121</sup>, in una fase del dibattito costituente in cui la sfiducia era proponibile soltanto dell'Assemblea nazionale. Certamente, inoltre, anche la motivazione della mozione di fiducia rientra in una strutturazione del rapporto fiduciario.

È pur vero che questi accorgimenti, rispetto alla durata predefinita dell'azione di governo, comportavano di fondare davvero tutto il sistema parlamentare sui partiti, sulla loro organizzazione, vitalità e correttezza. È bene notare, infatti, che quel che preme è la «stabilità dell'azione del governo», non la «governabilità del Parlamento», che doveva essere eletto con il sistema proporzionale in modo che rappresentasse davvero l'articolazione delle posizioni politiche e degli interessi presenti nel Paese. L'opzione proporzionalista, infatti, si accompagnava, da un lato, al rifiuto di ogni ipotesi corporativa della rappresentanza delle categorie, dall'altro, alla proposta di una seconda Camera delle autonomie per ottenere un Parlamento «chiamato alla ponderazione degli interessi»<sup>122</sup>.

Il regime parlamentare andava «strutturato»<sup>123</sup> sì, ma proprio per non rinunciare alla complessità della rappresentanza pluralista garantita dal sistema proporzionale, non per rafforzare eccessivamente l'esecutivo. Perassi, infatti, si oppose a una predominanza del capo dell'esecutivo e «battè»<sup>124</sup> Tosato ottenendo che non si parlasse di Primo ministro ma di Presidente del Consiglio dei Ministri<sup>125</sup> per restituire l'idea del *primus inter pares*: la responsabilità deve essere collegiale con una «preminenza» del Presidente per mantenere l'unità di indirizzo politico<sup>126</sup>, vale a dire dirigere la «realizzazione pratica» dello stesso<sup>127</sup>. Contro le posizioni di Tosato e Mortati, è Perassi a pro-

---

<sup>121</sup> Cfr. A.C., Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, Resoconto seduta del 10 gennaio 1947.

<sup>122</sup> P. RIDOLA, *I liberali, i repubblicani e Tosato alla Costituente*, in M. GALIZIA (a cura di), *Egidio Tosato costituente e costituzionalista*, cit., p. 130, dove richiama anche le ricadute di questa visione del parlamento che Perassi fece sulla funzione legislativa.

<sup>123</sup> L. ELIA, *La "stabilizzazione" del governo*, cit., p. 72.

<sup>124</sup> G. AMATO, *Egidio Tosato e le ragioni dell'esecutivo*, in M. GALIZIA (a cura di), *Egidio Tosato costituente e costituzionalista*, cit., p. 81.

<sup>125</sup> A.C., Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, Prima sezione, 7 gennaio 1947, resoconto, p. 42.

<sup>126</sup> A.C., Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, Prima sezione, 7 gennaio 1947, resoconto, p. 42.

<sup>127</sup> A.C., Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, Prima sezione, 7 gennaio 1947, resoconto, p. 46.

porre che il Presidente del Consiglio «diriga» la politica generale, e non che ne «sia responsabile» perché i membri dell'Esecutivo dovevano essere «solidalmente responsabili»<sup>128</sup>. Addirittura soltanto l'assenza di Perassi nel comitato di redazione, secondo Amato<sup>129</sup>, avrebbe consentito di attribuire al Presidente del Consiglio dei ministri la responsabilità della politica generale, mentre Perassi – che avrebbe voluto una «responsabilità solidale»<sup>130</sup> – individuò il compromesso «della collegialità nella determinazione e dell'unità nell'attuazione della politica generale del governo»<sup>131</sup>: Perassi, infatti, chiarì che «dirigere» non significa «fissare» perché «il programma politico governativo non può essere fissato che con l'accordo dei vari partiti chiamati a far parte del governo e approvato dal Parlamento»<sup>132</sup>.

Secondo note letture, invece, nel proseguo dei lavori dell'assemblea costituente l'o.d.g. Perassi rimase «disatteso» e «non attuato»<sup>133</sup>: già reso complicato a causa della consapevolezza della inevitabilità di governi di coalizione, dopo che nella primavera del 1947 si ruppe l'unità antifascista al Governo, si diffuse il timore in ogni parte politica, non soltanto nei partiti di sinistra<sup>134</sup>, di rafforzare troppo l'avversario eventualmente al Governo del paese<sup>135</sup>. Da allora,

---

<sup>128</sup> A.C., Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, 10 gennaio 1947, resoconto, p. 91, afferma di aver proposto in comitato di redazione la dicitura Presidente del Consiglio dei ministri. Come è noto Mortati, invece, tramite il termine Primo Ministro intendeva esattamente segnare la superiorità di tale carica rispetto al Consiglio. Messo ai voti su sua proposta il primo comma dell'art. 92 attuale fu approvato.

<sup>129</sup> G. AMATO, *Egidio Tosato e le ragioni dell'esecutivo*, in M. GALIZIA (a cura di), *Egidio Tosato costituente e costituzionalista*, cit., p. 82.

<sup>130</sup> P. RIDOLA, *I liberali, i repubblicani e Tosato alla Costituente*, in M. GALIZIA (a cura di), *Egidio Tosato costituente e costituzionalista*, cit., p. 126.

<sup>131</sup> P. RIDOLA, *I liberali, i repubblicani e Tosato alla Costituente*, in M. GALIZIA (a cura di), *Egidio Tosato costituente e costituzionalista*, cit., p. 126.

<sup>132</sup> A.C., Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, 7 gennaio 1947, resoconto, p. 42.

<sup>133</sup> Così L. ELIA, cit., p. 47. Non manca chi, come V. ONIDA, *La Costituzione del 1948, ieri e oggi*, *ivi*, p. 22, invece ritenga che «non è vero che la Costituzione abbia ignorato le esigenze di correggere le «degenerazioni del parlamentarismo», secondo l'indirizzo dell'ordine del giorno Perassi.

<sup>134</sup> Mentre G. AMATO, cit., p. 8, sottolinea lo «sfrenato e giacobino assemblearismo» delle sinistre, invece L. ELIA, cit., pp. 70-75, estende anche a De Gasperi le preoccupazioni di un eccesso di rafforzamento dell'esecutivo.

<sup>135</sup> Chiarissima ricostruzione del dibattito successivo all'approvazione dell'ordine del giorno Perassi è fatta da L. ELIA, cit., p. 45: «ma già nella elaborazione informale in comitato ristretto, e perciò non verbalizzata (e poi nella prima sezione della seconda Commissione riunita dal 19 dicembre 1946 al 16 gennaio 1947) la posizione assembleare dei comu-

dunque, non manca chi intenda trovare una strada per “attuare” l’o.d.g. Perassi. Sebbene sia innegabile che le stesse proposte di Perassi sul rapporto fiduciario “parlamentarizzato” non siano passate, non sembrano attribuibili al pensiero di Perassi i tre modi individuati nel tempo per perseguire la stabilità del Governo: agire sulla rappresentanza tramite l’abbandono del sistema proporzionale ovvero cambiare la forma di governo in senso presidenziale ed, infine, operare una «ristrutturazione dei partiti»<sup>136</sup> incentrata sulla personalizzazione.

### 6.3 Il referendum

Coerentemente con le sue impostazioni giovanili, per Perassi la democrazia rappresentativa non era sufficiente per assicurare l’esercizio della sovranità del popolo. Il popolo per esercitare la sovranità doveva partecipare alla formazione delle leggi, quelle ordinarie e quelle costituzionali. L’istituto che lo consentiva era quello del referendum, quale «innovazione» «che attua concretamente il principio della sovranità popolare»<sup>137</sup>.

In particolare Perassi tentò in Assemblea costituente di far emergere la funzione educativa del *referendum*: si tratta di istituto che «ha anche il grande pregio educativo di abituare il popolo a partecipare alla vita politica mediante giudizi su cose concrete, e non soltanto su persone»<sup>138</sup>.

Per quanto riguarda le leggi ordinarie, in particolare nella seduta del 17 gennaio 1947 in Seconda Sottocommissione<sup>139</sup>, in merito alla

---

nisti che appariva del tutto minoritaria nell’autunno diventa maggioritaria nell’inverno: tra sottocommissione e discussione in Assemblea Tosato non riesce neppure a riservare all’Assemblea nazionale (il futuro Parlamento in seduta comune) la messa in gioco del rapporto fiduciario (mozione di sfiducia semplice). Non si salva nemmeno la garanzia contenuta nell’art. 3, u.c., del D.Lgs.Lgt. 16 marzo 1946, n. 98, secondo cui la fiducia al governo conferita dall’Assemblea costituente a maggioranza semplice poteva venir meno con l’adozione di una mozione di sfiducia approvata a maggioranza assoluta dai membri dell’Assemblea. Anzi, nel progetto la situazione si rovescia: è prevista la maggioranza assoluta per conferire la fiducia mentre basta quella semplice per approvare la mozione di sfiducia; ma questa stortura sarà eliminata in aula».

<sup>136</sup> Questa è la ricostruzione offerta da L. ELIA, cit.

<sup>137</sup> A.C., 16 ottobre 1947, p. 1266 ss.

<sup>138</sup> A.C., 16 ottobre 1947, p. 1266 ss.

<sup>139</sup> Oltre che per l’approfondita riflessione sull’istituto referendario, inteso quale strumento di democrazia partecipativa, in particolare per un’analisi del dibattito costituzione

redazione degli articoli sul *referendum* presentata da Mortati, Perassi riteneva «accettabile» a livello nazionale il *referendum* sospensivo e «facoltativo» ad iniziativa popolare, su una legge approvata, che è esattamente l'istituto presente nel sistema svizzero<sup>140</sup>. Fu Perassi, presiedendo la seduta successiva del 18 gennaio, a mettere ai voti il principio di «ammettere su una legge approvata dal parlamento un'istanza di *referendum*». Si trattava di un *referendum* inteso come condizione risolutiva di efficacia della legge.

Affermato tale principio a lui molto caro, tuttavia, si concentrò sui limiti da inserire al ricorso a tale istituto, perché non voleva neanche che la strada referendaria si trasformasse in strumento di mera turbativa dell'ordinario perseguimento di un indirizzo politico. Dal momento che il sistema elettorale presupposto era quello proporzionale, l'intervento popolare diretto andava limitato ai casi in cui fosse ipotizzabile uno scollamento tra la maggioranza che aveva approvato la legge e la volontà popolare.

Perassi, infatti, invitò ad affrontare il tema dei limiti alle richieste di *referendum*, proponendo di non consentirlo soltanto su leggi approvate da particolari maggioranze qualificate<sup>141</sup> e a precisare meglio i tipi di legge su cui non era ammesso: invitò a non parlare di leggi finanziarie, ma di leggi tributarie e di bilancio e analogamente di leggi di autorizzazione a ratificare i trattati internazionali. Era favorevole, inoltre, a un intervento del Parlamento prima che si indicesse il *referendum*. Soprattutto fu Perassi a ribadire la necessità di un *quorum* di validità<sup>142</sup>.

Anche nella adunanza plenaria della Commissione per la Costituzione del 29 gennaio 1947 Perassi prese le difese del *referendum* che interviene prima dell'entrata in vigore delle leggi, anche se conveniva

---

e più in generale sull'istituto si rinvia al prezioso volume di M. LUCIANI, *La formazione delle leggi*, Tomo I, 2, *Il referendum abrogativo*, Art. 75, in *Commentario della Costituzione*, Bologna, 2015.

<sup>140</sup> In base all'art. 141 della Costituzione svizzera se 50 000 aventi diritto di voto o otto Cantoni ne fanno richiesta entro cento giorni dalla pubblicazione ufficiale dell'atto, sono sottoposti al voto del Popolo.

<sup>141</sup> A.C., Seconda Sottocommissione, 22 gennaio 1947, quando propose il limite dei tre quinti dei componenti di ciascuna Camera.

<sup>142</sup> A.C., Seconda Sottocommissione, 22 gennaio 1947.



con Togliatti<sup>143</sup> e Grassi che un partito di massa piuttosto facilmente avrebbe potuto fare in modo di bloccare l'indirizzo politico di una maggioranza parlamentare. Propose, dunque, di vietare il *referendum* su leggi approvate con la maggioranza dei due terzi, emendamento che fu approvato dalla Commissione.

Come è noto, invece, in Assemblea costituente ci si oppose al *referendum* sospensivo delle leggi ordinarie per ripiegare soltanto su quello abrogativo<sup>144</sup> che può essere chiesto da cinque Consigli regionali, e non sette, per armonizzare questo istituto con l'emendamento che lo stesso Perassi presentò per quello costituzionale.

È proprio l'«emendamento Perassi» a introdurre per il *referendum* costituzionale la versione poi confluita del nostro art. 138: oltre a ridurre da 7 a 5 il numero di Consigli regionali che possono richiedere il *referendum*, aggiunse che «La legge sottoposta a *referendum* non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validamente espressi»<sup>145</sup>. Nell'illustrare il proprio emendamento, – oltre a ricapitolare con chiarezza il concetto di rigidità costituzionale e distinguerlo dall'immutabilità, a segnalare la superiore legalità costituzionale e le sue ricadute sulla validità delle leggi, a cogliere la distinzione tra leggi costituzionali e leggi di revisione costituzionale, a ricordare gli aggravamenti previsti per la loro formazione – si soffermò sul *referendum* costituzionale quale «istituto di democrazia diretta (...) disciplinato in modo che il concorso del voto del popolo (...) assume il valore giuridico di un elemento di formazione della legge costituzionale»<sup>146</sup>.

---

<sup>143</sup> Per il profilo di Togliatti costituente si rinvia a G. FERRARA, *I comunisti italiani e la democrazia. Gramsci, Togliatti, Berlinguer*, Roma, 2017.

<sup>144</sup> Per una approfondita riflessione sull'istituto referendario, inteso quale strumento di democrazia partecipativa, non può non rinviarsi a M. LUCIANI, *Articolo 75 – Il referendum abrogativo*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca e A. Pizzorusso, Bologna – Roma, 2005.

<sup>145</sup> Il Testo coordinato dal Comitato di redazione prima della votazione finale in Assemblea e distribuito ai Deputati il 20 dicembre 1947 recherà la stessa formulazione sostituendo soltanto le parole «voti validamente espressi» con «voti validi».

<sup>146</sup> A.C., 3 dicembre 1947, nella seduta pomeridiana, ove continua: «nel nuovo testo da me proposto si prevede che la legge costituzionale votata dalle due Camere, non è promulgata, ma viene soltanto pubblicata ai fini di essere portata a conoscenza del popolo, sicché i cittadini possano esercitare la facoltà di chiedere il *referendum*. Soltanto quando, essendo stato richiesto il *referendum*, la votazione popolare abbia avuto luogo e la maggioranza richiesta si sia pronunciata a favore della legge, questa viene promulgata e pubblicata ai fini della sua entrata in vigore».

## 7. Una lezione da non dimenticare

Non è possibile non notare che la democrazia italiana si è dedicata con particolare insistenza a riflettere proprio sul sistema delle autonomie, sulla stabilità del governo e sul *referendum*, abrogativo e costituzionale. Ben due di questi profili della Costituzione addirittura sono stati “congelati” fino agli anni Settanta: il *referendum* e le Regioni ordinarie. Sin dall’inizio dell’esperienza repubblicana, tuttavia, si parlò di “inattuazione” dell’o.d.g. Perassi sulla stabilità del governo.

La percepita necessità di rimediare a quest’ultima “inattuazione” costituzionale si manifestò dapprima nell’obiettivo di superare il sistema elettorale proporzionale, sin dalla “legge truffa” del 1953. Dopo il naufragio della tentazione maggioritaria della “legge truffa”, si tentò di agire sui partiti: De Gasperi si convinse che servisse la coincidenza tra segretario del partito e incarico di governo, sebbene quel “doppio incarico” non ebbe conferme fino al PSI di Craxi<sup>147</sup>. Interessante notare che il doppio incarico – oggi, invece, diffuso in molti partiti – si affermi nonostante nel frattempo il sistema elettorale sia diventato prima a prevalenza maggioritaria con il c.d. *Mattarellum*, poi radicalmente maggioritario con il c.d. *Porcellum*, con cui si è eletto il Parlamento che sta per giungere a fine Legislatura. L’ironia della sorte, peraltro, ha voluto che proprio un *referendum* abrogativo abbia permesso il superamento del sistema elettorale proporzionale che, nel pensiero del Perassi, era invece alla base del buon funzionamento della democrazia parlamentare.

Da oltre vent’anni, dunque, il sistema elettorale non è proporzionale, eppure abbiamo avuto soltanto governi di coalizione, continue crisi di governo, ricorso forsennato alle questioni di fiducia e transfughismo dilagante.

Non si è mai smesso, inoltre, di coltivare l’idea di cambiare la forma di governo in una direzione presidenziale, ipotesi fortemente avversata da Perassi. Si tratta di un tentativo fallito varie volte a livello nazionale, ma realizzatosi a livello regionale dove dal 1999 vige una forma di governo unica al mondo, in cui la vita del Consiglio regionale è indissolubilmente legata a quella della persona fisica del Presidente della Giunta, direttamente eletto: se dovesse venir meno, fosse an-

---

<sup>147</sup> Così L. ELIA, cit., p. 47.

che per morte o malattia, si dovrebbe procedere allo scioglimento del Consiglio e a nuove elezioni. Ciò nonostante, con la legge costituzionale n. 3 del 2001 si è provveduto ad aumentare in modo significativo le competenze legislative di questi Consigli regionali, subordinati istituzionalmente al Presidente.

Se volessimo dare credito alla lezione di Tomaso Perassi, la crisi attuale sia del parlamento nazionale che dei consigli regionali potrebbe essere ricondotta alla circostanza che tutte le assemblee legislative sono marginalizzate dal rafforzamento degli esecutivi e per i Consigli regionali anche dalla ricentralizzazione delle competenze legislative – oramai stabilizzatasi nella legislazione e nella giurisprudenza costituzionale – in capo allo Stato. Lo Stato, con l’avallo della Corte costituzionale, è riuscito infatti a ricentralizzare con semplici fonti primarie (ivi compresi decreti-leggi) le competenze costituzionalmente attribuite alle Regioni. Le attuali autonomie territoriali, dunque, sono state private o della loro diretta elettività (come nel caso delle Province e delle Città Metropolitane) o dell’esercizio delle loro competenze legislative previste in Costituzione (come nel caso delle Regioni) o comunque delle risorse finanziarie necessarie per assolvere ai servizi di cui sono responsabili (come nel caso dei Comuni).

Secondo l’insegnamento di Perassi era prevedibile il fallimento di queste forme di “parlamentarismo”: l’idea che muove Perassi, infatti, è che, togliendo dignità politica ad un’assemblea rappresentativa, la sua degenerazione, financo morale, sia inevitabile.

Il risultato è che alle elezioni regionali e a quelle comunali l’affluenza alle urne è molto bassa<sup>148</sup>. Quelle provinciali semplicemente non sono più elezioni dirette del corpo elettorale. Le Camere uscenti sono state elette con l’affluenza più bassa mai registrata nella storia della Repubblica, pari al 75,20 per cento dei residenti in Italia e il 31,59 per cento dei residenti all’estero<sup>149</sup>.

Eppure al *referendum* costituzionale del 2016 su una riforma costituzionale che rafforzava il Governo, accentrava le competenze in capo allo Stato e prevedeva un Senato non eletto direttamente dal corpo elettorale, ha partecipato al voto il 68,49 per cento degli elettori resi-

---

<sup>148</sup> Secondo le indicazioni riportate sul [Sito internet istituzionale del Ministero dell’Interno](#) l’affluenza definitiva per le elezioni amministrative 2017 è stata del 60,07%.

<sup>149</sup> Non è disponibile sul sito del Ministero degli Interni la percentuale complessiva di partecipazione al voto per l’elezione della Camera della Deputati.

denti in Italia che scende a 65,48 per cento se si sommano anche gli italiani all'estero. Ha vinto, inoltre, il voto contrario alla legge costituzionale approvata dalla maggioranza assoluta delle due Camere secondo quel procedimento disegnato proprio da Perassi.

Due Camere che passeranno alla storia, non solo perché hanno per la prima volta rieletto un Presidente della Repubblica, perché sono state elette con la prima legge elettorale del parlamento dichiarata incostituzionale (il *Porcellum*, con la sentenza n. 1 del 2014), ma anche per l'inaudito numero sia di cambi di gruppo parlamentare<sup>150</sup> che di questioni di fiducia a loro poste<sup>151</sup>, financo sulle due leggi elettorali che hanno approvato<sup>152</sup>.

In questo contesto aumentano le preoccupazioni sul prevedibile aumento dell'astensionismo anche alle prossime elezioni c.d. politiche.

Perassi, d'altra parte, lo insegnava: o c'è compenetrazione tra elettori e istituzioni o non c'è elezione che possa soddisfare le esigenze minime di una democrazia compiuta. Un suffragio universale non esercitato – al di là della (insostenibile) discrepanza tra corpo elettorale e popolazione dovuta alle migrazioni – è molto preoccupante. Senza un rilancio della mediazione politica ad opera dei corpi intermedi – dai partiti ai sindacati – un “ritorno al futuro” di un *ancien régime* non è affatto da escludere.

---

<sup>150</sup> Cfr. openpolis.it, 2 novembre 2017: «Da inizio legislatura il 43,13% di Palazzo Madama ha cambiato gruppo almeno una volta, parliamo per l'esattezza di 138 senatori. Insieme ai 204 transfughi della camera, sono ora 342 i parlamentari coinvolti dal giro di valzer politico, il 36% degli eletti. I due rami messi insieme hanno totalizzato 533 cambi di casacca. La media mensile dalle politiche del 2013 è più di due volte superiore rispetto a quella della scorsa legislatura. Dal 2008 al 2013 i cambi di gruppo al mese erano poco più di 4, ora sono circa 10».

<sup>151</sup> Cfr. openpolis.it, 26 ottobre 2017: «Da quando si è insediato il governo Gentiloni è arrivato a quota 27, poco meno di 3 al mese. Aggiungendo i governi Letta e Renzi il totale della XVII legislatura è 103: nella precedente erano stati 97». Fra gli ultimi 5 governi (XVI e XVII legislatura), solo l'esecutivo Monti ha registrato numeri più alti, con una media di 3 voti di fiducia al mese.

<sup>152</sup> Si tratta di ben due leggi elettorali: una (c.d. *Italicum*) dichiarata incostituzionale perché considerata “distorativa” della rappresentanza (sent. n. 35 del 2017), l'altra che non “cede” all'uguaglianza del voto ma resta anzi ancorata all'idea “trascinante” del voto uninominale (c.d. *Rosatellum*).

Tra Camera e senato sono stati 8 i voti di fiducia sulla legge elettorale *Rosatellum*, con 3 questioni di fiducia alla Camera dei Deputati per altrettanti articoli e 5 al Senato della Repubblica.

Ognuno di noi dovrebbe sentire la responsabilità di partecipare a questo rilancio, anche tentando di rendere diffusa ed effettiva quella «osservanza della Costituzione» che Perassi fece aggiungere per il giuramento presidenziale<sup>153</sup> ma che dovrebbe guidare le forme della nostra convivenza: una lezione da non dimenticare, un insegnamento da coltivare con passione.

---

<sup>153</sup> A.C., 22 ottobre 1947, Resoconto, pp. 1453-1454.



## VERSO UNA TRASFORMAZIONE RADICALE

di *Tomaso Perassi*

SOMMARIO: *I. Insufficienza dei comuni rimedi. - Necessità di una trasformazione sostanziale; II. Dall'Inghilterra alla Svizzera. - L'ordinamento istituzionale svizzero. - Sue differenze dal sistema parlamentare. - Sua superiorità; III. La democrazia diretta. - I diritti popolari. - Il referendum e la sua efficacia; IV. La sovranità popolare effettiva. - Eliminazione degli inconvenienti del parlamentarismo.*

### **I. Insufficienza dei comuni rimedi – Necessità di una trasformazione sostanziale**

Tutti i correttivi, che comunemente si propongono per mettere un serio riparo alla lenta decadenza, che trascina il parlamentarismo verso un avvenire che si delinea ben triste, contengono, almeno la maggior parte di essi, innegabilmente del buono. Ma sono assolutamente sproporzionati al male che vorrebbero guarire. Il parlamentarismo è una barca, che dà acqua da tutte le parti. I rimedi più comuni, che si vorrebbero applicare, non sono che sforzi per turare qualche fessura sui fianchi della barca che pericola e minaccia di sommergere. Ma l'acqua continua ad entrare dal fondo, che più non regge. La verità è che il sistema parlamentare è malato intimamente.

Dall'esame critico, che se n'è fatto, la conclusione che si trae è evidente. Ciò che andiamo chiamando decadenza, degenerazione, dissolvimento del parlamentarismo altro non è in ultima analisi se non il portato della struttura organica fondamentale del sistema. La conformazione del meccanismo parlamentare è così fatta, che gli inconvenienti, che da noi si lamentano, vi sono contenuti potenzialmente. Il funzionamento del meccanismo non fa che sviluppare i germi del male; né i rimedi, che più generalmente si propongono, possono ripromettere di fermare il corso di questo male profondo e radicato.

D'altra parte alcuni correttivi non sono facili ad applicarsi, e certe cause, anche esterne, di taluni inconvenienti non si possono eliminare senza gravi cambiamenti in tutto il nostro organismo statale.

Si è visto, per esempio, che l'influenza che la Corona esercita nelle contese parlamentari e del suo intervento nel determinare la soluzione di queste contese si devono riguardare come una causa di deperimento dei nostri costumi parlamentari. Il rimedio si presenta spontaneo: togliere l'influenza della Corona nelle faccende parlamentari. Ma è possibile solo pensare a questa eliminazione senza togliere di mezzo la monarchia? Qualora anche, per ipotesi, si giungesse a rendere impossibile l'intervento aperto della Corona nella soluzione dei conflitti parlamentari, rimarrebbe pur sempre quella che il Mosca chiama l'«influenza occulta», forse più dannosa.

Ma c'è qualcosa di più. Si è visto, come la maggior parte degli inconvenienti, anzi la parte peggiore di essi, sia originata dal sistema di funzionamento del meccanismo parlamentare. Il Ministero, che ha bisogno dei voti, per assicurarsi la sua permanenza al potere, ed il deputato che dispone di uno di questi voti, si trovano in posizione che pare creata a bella posta per causare una serie infinita di inconvenienti, di intrighi, di compromessi, di congiure, di veri e propri giochi di mercato politico. Ora, su questo sistema della «questione di fiducia», che il Ministero può porre quando vuole e i deputati possono provocare quando loro talenta, si impernia costantemente tutto il regime parlamentare. Ne è anzi la caratteristica fondamentale.

Tutte queste considerazioni, tendono a presentare il problema sotto forme sempre più complesse. La soluzione di esso, se si vuole che sia veramente efficace, si comprende che dovrà necessariamente tener conto di tutta intera la complessità della questione.

Dall'altra parte non si può passar sopra alle ragioni della critica del sistema parlamentare dal punto di vista della sua finalità. Il regime rappresentativo non attua la sovranità popolare, come comunemente si proclama e si crede. In realtà il congegno parlamentare è cosiffatto, che attraverso di esso la sovranità del popolo non riesce a farsi valere completamente. E ben a ragione notava un giorno il Ferrero che «per una strana contraddizione, in questi ultimi anni, a mano a mano che il vigore vitale del Parlamento si illanguidiva, si sono diffuse molte esagerazioni sulle istituzioni parlamentari, come se fosse la parte più importante e più attiva, il cuore e il polmone dello Stato moderno. È un errore. Anche nei regimi parlamentari più antichi e perfetti le autorità costituenti la monarchia, la burocrazia, hanno un potere maggiore, più efficace, più costante che i Parlamentari; i quali infatti si sono mostrati



quasi dappertutto impotenti a riformare profondamente l'amministrazione, quando questa non consentisse»<sup>1</sup>.

Le grandi speranze nutrite dalla generazione che preparò e fece le rivoluzioni liberali del secolo XIX non trovarono la loro corrispondenza nella realtà. Il sistema rappresentativo fu concepito come lo strumento politico della sovranità popolare completa ed effettiva. In verità fu una grande illusione. L'introduzione dell'istituto parlamentare fu indubbiamente un progresso considerevole: ma fu ben lungi dal segnare il trionfo completo della sovranità del popolo, come si era sperato<sup>2</sup>.

Tutto ciò induce a far concepire il pensiero, che la decadenza del parlamentarismo sia il tramonto di un'istituzione troppo imperfetta nella sua struttura per preservarsi da inconvenienti che la corrompono, e troppo impari ai nuovi bisogni. Donde la necessità logica non di un rimedio parziale, il cui effetto sarebbe molto discutibile, ma di una trasformazione radicale.

## **II. Dall'Inghilterra alla Svizzera – L'ordinamento istituzionale svizzero – Sue differenze dal sistema parlamentare – Sua superiorità**

Quando l'Europa si preparava ad abbattere definitivamente e in tutti i paesi gli istituti dell'*ancien régime* e ad introdurre ordinamenti nuovi, che rispondessero ai principii fondamentali della nuova concezione dei rapporti politici e sociali, l'Inghilterra serviva da faro luminoso e da esempio. Le istituzioni rappresentative, venute consolidandosi in quella nazione attraverso una lenta evoluzione e trasformatesi sulla base veramente parlamentare dopo il 1688, parvero ai popoli del continente, che potessero essere gli organismi politici del nuovo diritto pubblico. E difatti presso che tutti i paesi, che si diedero nuovi ordinamenti istituzionali, copiarono il sistema inglese, sia che si riordinassero in repubblica, sia che accettassero la sopravvivenza delle vecchie monarchie. Il prestigio del parlamentarismo inglese fu così grande,

---

<sup>1</sup> *Secolo*, 7 febbraio 1905.

<sup>2</sup> Cfr. le opere del MOSCA in cui si è svolta la teoria della "classe politica" e l'ottimo volume del RENSI: *Gli anciens régimes e la democrazia diretta*, Bellinzona, 1902.

che le rivoluzioni politiche del secolo XIX non fecero che trapiantare nel continente le istituzioni di oltre Manica.

Ed oggi, che la fiducia nelle istituzioni parlamentari declina col loro decadimento, c'è qualche paese ai cui ordinamenti politici costituiscono un'esperienza istituzionale degna di studio e magari di imitazione? A noi sembra che questo paese ci sia: la Confederazione Svizzera.

Preveniamo subito un'obiezione molto comune. Si potrebbe dire: un paese piccolo, come la Svizzera, non può essere preso a modello, nel suo ordinamento politico, per altri paesi molto più grandi. Le istituzioni che nella piccola Elvezia sono buone, possono diventare pessime, ove si trasportino in una nazione di territorio incomparabilmente maggiore. Ma questa obiezione non ha un fondamento serio. Le istituzioni che caratterizzano la Svizzera, differenziandola profondamente dagli Stati puramente parlamentari, sono in buona parte comuni anche negli Stati Uniti, che per estensione di territorio non sono certo inferiori a nessuna nazione d'Europa. Si aggiunga anche, che la repubblica del Nord America ha un ordinamento istituzionale, profondamente diverso dal regime parlamentare, quale vige nella maggior parte degli Stati Europei, e ciò malgrado che gli Stati Uniti siano figli immediati della terra madre del parlamentarismo.

La Svizzera, adunque, ci presenta un ordinamento politico dal quale c'è molto da imparare. Purtroppo – osserva giustamente il Ghisleri nell'introduzione al buon libro del Rensi – in Italia della Confederazione Svizzera non si ha che un'opinione mitologica, anzi, per ciò che riguarda l'intero funzionamento istituzionale, non se ne ha notizia alcuna. Eppure questo paese è alle porte dell'Italia. Anzi c'è un lembo di terra italiana, che costituisce uno dei ventidue cantoni, di cui si compone quella confederazione repubblicana, nella quale l'organizzazione politica a base di democrazia diretta, non solo riesce ad eliminare i gravi inconvenienti del parlamentarismo, ma è anche effettivamente lo strumento politico di un'effettiva sovranità popolare.

Non è nostro assunto analizzare minutamente l'ordinamento istituzionale svizzero in tutte le sue complesse funzioni. Ci basti mettere in evidenza le caratteristiche più salienti, che differenziano radicalmente il sistema svizzero dai regimi puramente parlamentari in genere, e dal nostro in particolare.

Anzitutto l'ordinamento politico svizzero ha un carattere di razionalità che manca completamente nei sistemi parlamentari.

L'eleggibilità e la periodicità di tutti i poteri pubblici costituiscono il principio fondamentale, che informa tutto il meccanismo istituzionale. Quindi a differenza dei regimi parlamentari il potere esecutivo (*Consiglio Federale*) è elettivo e dura in carica tre anni. La presidenza del Consiglio Federale è devoluta al Presidente della Confederazione che è eletto fra i membri del Consiglio stesso, e dura in carica un anno. Tanto il Presidente che il Vice-presidente della Confederazione non sono rieleggibili. Il Consiglio Federale, ed il Presidente e il Vice-presidente della Confederazione sono nominati dall'*Assemblea federale*, che è la riunione delle due camere rappresentative: il *Consiglio Nazionale* ed il *Consiglio degli Stati*. Entrambi sono elettivi; il primo è composto – come dice la costituzione – dei «deputati del popolo svizzero», eletti a suffragio universale diretto e segreto; il secondo è composto dei «deputati dei Cantoni» in ragione di due per cantone. I membri del Consiglio Nazionale sono indennizzati dalla Cassa federale, i membri del Consiglio degli Stati dai Cantoni. Sia l'uno che l'altro consiglio è eletto per la durata di tre anni e prima dello scadere di questo periodo non può essere sciolto.

Questi corpi costituiscono il potere federale, che deve trattare gli affari, che interessano tutta la confederazione, essendo riservata ai singoli Cantoni la competenza per quanto riguarda gli interessi locali. Ogni Cantone si regge con una propria Costituzione. La costituzione federale solo stabilisce, che le costituzioni nulla contengono di contrario alle prescrizioni della costituzione federale, che assicurino l'esercizio dei diritti politici giusta le forme repubblicano-rappresentative o democratiche, e siano state accettate dal popolo e possano essere riformate, quando la maggioranza assoluta dei cittadini lo richieda. In altri termini la Costituzione federale stabilisce, che i Cantoni abbiano un ordinamento fondato sui principii democratici repubblicani. Così è attuata una sana distribuzione di poteri e di funzioni, limitando per conseguenza quella confusione che deriva dall'accentramento, da cui si è visto provenire molti inconvenienti del parlamentarismo.

Da ciò appare chiaramente che l'organizzazione politica della Confederazione svizzera è informata a criteri, che la distaccano profondamente dal regime parlamentare.

Si è visto come il potere esecutivo (Consiglio Federale) sia nominato per un triennio dal potere legislativo (Assemblea federale). Mentre, adunque, nei sistemi parlamentari il Governo (Ministero) è nominato,

sia pure seguendo le indicazioni parlamentari, dal Re o dal Presidente, in Svizzera esso è eletto direttamente dalle assemblee rappresentative. Altra grande differenza sta in questo: nei regimi parlamentari il Governo è alla mercè del voto del Parlamento, che può quando che sia rovesciarlo con una votazione di sfiducia. Nel sistema svizzero tutto ciò non avviene. Il potere esecutivo è eletto per la durata di un triennio, e non pone mai la cosiddetta questione di fiducia. Quando una proposta del Consiglio federale è respinta dal Consiglio Nazionale, non seguono le dimissioni come avviene nei regimi parlamentari. E ciò risponde ad una concezione integrale della sovranità popolare. Il Consiglio Federale è nominato per disimpegnare le funzioni governative. Esso deve subire le critiche, i suggerimenti, i giudizi del popolo e dei suoi rappresentanti, i quali soli possono revocarlo quando si mostri indegno di rimanere al suo ufficio. In altri termini in Svizzera non si conoscono le «crisi ministeriali». Manca sia nel Governo che nei deputati la facoltà di tentare all'improvviso i colpi di maggioranza: ossia manca la caratteristica fondamentale del sistema parlamentare. L'instabilità del governo è eliminata.

Non occorre spendere parola, per mettere in evidenza quali possono essere le immediate conseguenze di questa soppressione dell'instabilità del governo, vale a dire delle crisi ministeriali. Basti ricordare ciò che avviene nei sistemi parlamentari. Si è visto come in questi il sistema della «questione di fiducia» costituisca la causa principale dei peggiori inconvenienti, che inquinano il parlamentarismo, giacché da una parte accarezza tutte le ambizioni di individui e di gruppi e le fa scatenare senza ritegno spingendole a compiere ogni sorta di intrighi per ordire le file delle congiure e delle imboscate volte ad assalire d'improvviso il Ministero e rovesciarlo, d'altra parte colloca il Governo nella necessità di ricorrere ad ogni mezzo per assicurarsi una maggioranza purchessia, raccogliendo voti a prezzo di concessioni, favoritismi, soprusi. Sopprimere la possibilità delle crisi ministeriali significa quindi eliminare una delle cause principali della decadenza delle istituzioni rappresentative; significa rendere impossibili, perché inutili, tutte quelle ibride coalizioni fra gruppi ed individui d'intendimenti tutt'affatto diversi stipulate nel retroscena per pura bramosia inconfessabile di dar la scalata al potere; significa togliere il deputato da quella posizione morale, che nel sistema parlamentare gli permette di far servire il mandato rappresentativo a fini estranei al pubblico interesse; significa rendere impossibile la ingerenza parlamentare nell'am-

ministrazione, che oggi vi porta il favoritismo, l'ingiustizia, la violazione delle leggi e dei regolamenti, e come conseguenza il disordine e lo sfacelo.

### **III. La democrazia diretta – I diritti popolari – Il referendum e la sua efficacia**

L'esperienza svizzera dunque ci offre già delle superiorità incontestabili sul sistema parlamentare dandoci un organismo politico razionale in tutto il suo funzionamento dal quale sono tolte le possibilità di sorprese e di colpi di scena. Mediante l'elettività del capo dello Stato, non ha al vertice un'istituzione dinastica, che per i suoi particolari interessi potrebbe influire sull'indirizzo della politica nazionale e sullo svolgersi delle contese fra i partiti. La regolarità nel funzionamento dei poteri riesce ad eliminare i più gravi inconvenienti, che si riscontrano nel parlamentarismo.

Ma ciò non è tutto. La caratteristica differenziale della democrazia diretta, quella veramente che la stacca dai sistemi parlamentari affermandola come un ordinamento più progredito, è il principio della partecipazione diretta dei cittadini alle funzioni legislative.

Nei regimi puramente parlamentari i deputati dal giorno in cui sono eletti al termine della legislatura si trovano completamente indipendenti dal corpo elettorale, come i cittadini dal giorno delle elezioni al giorno delle elezioni seguenti non hanno più nelle loro mani mezzo alcuno per controllare l'opera dei loro rappresentanti. In questa posizione di assoluta libertà ed irresponsabilità in cui si trovano i deputati si è visto, che si doveva ricercare una delle cause della decadenza del parlamentarismo: ed alla ricognizione di questo inconveniente bisogna aggiungere quest'altra considerazione, che ne è la logica conseguenza: dati questi rapporti di assoluta indipendenza dei deputati dagli elettori, la condotta dell'assemblea rappresentativa non sempre tien conto della volontà e degli interessi del paese. In altri termini la sovranità popolare non riesce ad attuarsi.

Ora, la democrazia svizzera ha adottato il principio, che il popolo, pur attribuendo l'esercizio della sovranità ad assemblee elettive, ha il diritto di controllare l'opera di quelle assemblee, correggerla, integrarla, realizzando il detto di Tacito: *de minoribus principes consultant, de maioribus omnes*. Questa partecipazione diretta dei cittadini alle fun-

zioni legislative dello Stato è regolata dagli istituti del *referendum*, dall'*iniziativa popolare*, e dalla *revisione*.

È noto in che consista il *referendum*. Le leggi federali, come pure le risoluzioni federali di carattere obbligatorio e che non sono di natura urgente, devono essere sottoposte al popolo per l'accettazione od il rifiuto, quando ciò sia domandato da trentamila cittadini svizzeri aventi diritto di voto. Si capisce che il meccanismo del *referendum*, essendo piuttosto dispendioso, nell'ambito federale si limita ad essere applicato per le deliberazioni delle assemblee federali che rivestono carattere di alta importanza, mentre più largamente è esercitato nei singoli Cantoni. Il governo cantonale, che si regge con costituzione propria, è veramente «governo di casa». Tutti i nuovi diritti democratici trovano nei Cantoni la loro elaborazione ed il loro esperimento. Così il *referendum* nella maggior parte dei Cantoni per certe materie importanti, quali una revisione della costituzione o una legge finanziaria è *obbligatorio*, vale a dire quelle leggi devono essere sottomesse alla votazione del popolo: in altri casi è *facoltativo*, cioè il voto popolare deve aver luogo, se un dato numero di cittadini elettori, determinato dalla costituzione, ne fa regolare domanda. Anche il diritto d'iniziativa in materia legislativa è meglio disciplinato e sviluppato nei singoli Cantoni, quantunque dopo la riforma costituzionale del 1891 possa esercitarsi anche in materia federale. Il diritto d'iniziativa sancisce il diritto del popolo di partecipare *direttamente* alle funzioni legislative. In forza poi del diritto di *revisione*, il popolo svizzero può liberamente modificare la costituzione fondamentale sia della Confederazione, sia del Cantone, perché, ci osserva il Droz, «in Svizzera non si comprenderebbe che la legge fondamentale del paese, Confederazione o Cantone, dovesse restare immutabile malgrado la volontà popolare, come se una costituzione repubblicana fosse una semplice carta concessa dai governanti»<sup>3</sup>.

Questo in breve il contenuto delle caratteristiche essenziali della *democrazia diretta*. Non entra nel nostro assunto mettere in evidenza le grandi conseguenze d'ordine politico e sociale dell'esistenza e dell'esercizio di questi istituti. Il Rensi, nel suo ottimo saggio, dimostra come la teoria del Mosca della «classe politica» la quale sostiene

---

<sup>3</sup> DROZ: *La Suisse jugée par un américain*, in *Études et portraits politiques*. Ginevra, 1895, pag. 493. Per più larghe notizie sugli istituti della democrazia diretta cfr. RENSI: *Op. cit.*, cap. VI.

che in ogni governo, sia assoluto che parlamentare, la minoranza organizzata domina la maggioranza disorganizzata, non è più vera nei regimi a democrazia diretta; i quali «rompono il breve cerchio della “classe politica” racchiudente esclusivamente in sé il potere pubblico, e diffondono la *vis politica* veramente per tutto il popolo, rendendo effettivo l'esercizio del potere politico e della sovranità in ciascun cittadino»<sup>4</sup>. Donde in democrazia diretta il potere politico non rappresenta uno strumento di dominio per una classe privilegiata, ma nel giuoco degli interessi in conflitto e negli attriti delle classi sociali giace neutro, anzi garanzia di un'effettiva parità giuridica fra le classi stesse. L'organismo statale non è più considerato come la difesa esclusiva di una classe, ma come il mediatore plastico fra i conflitti sociali, permettendo a tutte le classi che sono in giuoco di farsi valere secondo il proprio peso naturale. D'altra parte il sistema federale lasciando ai singoli Cantoni di regolare i propri affari locali con proprie leggi, fa in modo che i Cantoni diventino veramente dei laboratori di sperimentalismo politico e sociale. In essi, dove più frequente è l'esercizio del *referendum*, e del diritto d'iniziativa, la sovranità popolare non è un mito, ma una realtà effettiva.

Ma ciò che a noi qui più propriamente interessa sta di dimostrare come la democrazia diretta abbia eliminato i gravi inconvenienti del parlamentarismo, e tutti i danni che da essi derivano. In altri termini occorre far vedere come l'esistenza di quegli strumenti validi ed efficaci della sovranità popolare eserciti anche un'altissima efficacia sull'equilibrio istituzionale.

Se la funzione del *referendum*, come mezzo di sindacato sull'opera dei corpi rappresentativi e del governo in genere, garantisce i diritti della sovranità popolare, influisce anche con una incontestabile efficacia sul funzionamento delle assemblee rappresentative. Togliendo ad esse l'assoluta libertà d'azione, impedisce che vi prendano campo i germi dissolvitori. L'esistenza del *referendum* ricorda ai deputati che essi debbono disimpegnare la loro funzione secondo la volontà del popolo. «Il *referendum* in Svizzera – scrive il Curti, che della legislazione popolare del suo paese si è fatto lo storico sereno ed acuto – è stato fecondo di risultati: ha dato all'opinione pubblica ed alla volontà generale un'influenza maggiore sulla legislazione e sull'insieme della vita pubblica, mentre i Consigli sono anche troppo disposti a trasfor-

---

<sup>4</sup> Cfr. RENS: *Op. cit.*, cap. VI.

marsi in una classe particolare ed in una casta più preoccupata dei suoi interessi, che dell'interesse generale. Le votazioni popolari richiamano alla memoria dei parlamentari i loro doveri: esse li incitano a ricercare di nuovo il *contatto col popolo*, secondo l'espressione usata un giorno dal presidente dei sue Consigli, dell'Assemblea federale, dopo una decisione popolare energicamente negativa»<sup>5</sup>. Gli stessi giudizi sul *referendum* sono espressi da un altro illustre uomo politico svizzero, il Droz. Il *referendum*, egli scrive, «mantiene il contatto tra il popolo ed i suoi rappresentanti. È un contrappeso al regime parlamentare, che, come lo si pratica nella maggior parte dei paesi, merita il male che se ne dice»<sup>6</sup>.

#### IV. La sovranità popolare effettiva – Eliminazione degli inconvenienti del parlamentarismo

La struttura organica della democrazia diretta, gli istituti di cui si compone, il contrappeso dei poteri che ne garantisce l'equilibrio, l'ordinamento federale che attua una saggia distribuzione delle funzioni pubbliche, cospirano a far sì, che l'ordinamento istituzionale della Svizzera permetta l'esercizio effettivo e completo della sovranità popolare, ed elimini i gravi inconvenienti del parlamentarismo.

La critica del sistema parlamentare era duplice: da una parte concludeva, che attraverso quel meccanismo politico, in ispecie dove al vertice di esso sta ancora l'istituto monarchico, la sovranità popolare non trova il modo di farsi valere in tutta la sua ampiezza: e dall'altra veniva, a concludere, che la decadenza del sistema si dovesse riguardare come il prodotto naturale della conformazione interna del sistema medesimo.

Ora, la democrazia diretta ha in sé la possibilità di risolvere il duplice problema. Essa si presenta come la forma verso la quale debbono trasformarsi gli attuali sistemi parlamentari, se non si vuole che il corso irrefrenabile del male, che tutti li pervade, li avvii sempre più in fretta verso un completo sfacelo.

---

<sup>5</sup> TH. CURTI: *Le "referendum". Histoire de la législation populaire en Suisse.* (Trad. di J. Ronjat). Paris, 1905, pag. 357.

<sup>6</sup> DROZ: *Op. cit.*, pag. 492.



Il sistema parlamentare non regge più. È un grande organismo ammalato sul quale non si fa sentire l'efficacia dei soliti rimedi. A poco a poco coll'avanzare della decadenza, anche nella coscienza pubblica si fa largo un senso di diffidenza. Il dissidio e l'abisso fra Parlamento e Paese crescono in maniera impressionante. Il sistema parlamentare si manifesta sempre più imperfetto ed insufficiente. «Se non fossimo abituati a veder funzionare questo sistema — scrive il Rensi — e ce lo descrivessero come esistente in un altro pianeta, esso ci sembrerebbe completamente assurdo e ridicolo»<sup>7</sup>.

In questa decadenza generale dei regimi rappresentativi, a noi pare che l'ordinamento istituzionale della vicina repubblica attiri su di sé l'attenzione dei popoli, che vedono venir meno la fiducia per lungo tempo riposta nei regimi parlamentari, che al loro sorgere sembravano il trionfo della sovranità popolare e la perfezione dei governi.

L'ordinamento svizzero, fondato sulla democrazia diretta, si differenzia radicalmente dai sistemi parlamentari. A differenza di questi, la democrazia diretta è un governo in cui le questioni concrete prevalgono sulle persone. I regimi puramente parlamentari sono caratterizzati dal fatto che tutto il loro funzionamento si fonda su questioni di persone e di fiducia in esse. Di qui essi sono in balia di tutte le ambizioni personali e di tutte le degenerazioni psicologiche e morali che si verificano in un'assemblea di uomini. La democrazia diretta sovverte tutti questi sistemi. Le questioni concrete di cose, di leggi, di indirizzi determinati e precisi, prendono il posto delle questioni di fiducia e di persone. Di qui tutto il funzionamento sottratto ai capricci isterici degli individui. Di qui il potere esecutivo eletto per una durata fissa di un determinato periodo e non lasciato in balia delle congiure e degli intrighi orditi nel corridoio dalle ambizioni e trafficanti della politica. Di qui ancora il diritto del popolo di giudicare l'opera dei rappresentanti. La democrazia diretta conserva il sistema della rappresentanza perché non se ne può far a meno, ma lo corregge dando ai cittadini il diritto di sindacare gli atti dei loro deputati e di esprimere direttamente il loro voto su singole questioni secondo le loro idee ed i loro interessi. Nei sistemi parlamentari la sovranità popolare ha un'unica via legale per manifestarsi: l'elezione del deputato. Ora è facile capire, che nella scelta di questa persona, che dovrà rappresentare la volontà popolare, le cause di disagio della volontà dell'elettore sono infinite;

---

<sup>7</sup> RENSI: *Op. cit.*, pag. 175.

dall'ascendente personale del candidato alla corruzione. La democrazia diretta elimina i danni di questo inconveniente. L'elettore, che nella scelta della persona che deve interpretare i suoi interessi ed i suoi sentimenti politici si può essere sbagliato, ha pur sempre i mezzi di correggere questo errore manifestando il suo giudizio sui singoli atti delle assemblee rappresentative. E dovendo manifestare il suo giudizio su una cosa concreta, una legge o una proposta, non si lascia ingannare dalle apparenze fallaci. «Si tratterà per esempio, di accettare o respingere un progetto di codice civile, di votare per l'esercizio di stato o per la cessione a una compagnia privata di una ferrovia, di approvare o rifiutare una tassa o una legge di polizia sui pubblici esercizi. In questo caso — osserva il Rensi — non è più, in primo luogo, possibile nessuna confusione: non avviene più, cioè, come accade quando la massa è chiamata ad eleggere una persona che essa elegga in questa tutto un complesso di idee, di tendenze, di pregiudizi, la cui azione sfugge quasi totalmente al controllo della massa e agisce indipendentemente da questa una volta che la persona è stata eletta. Il giudizio, invece, verte sopra una sola e determinata questione: e di fronte ad essa ciascun cittadino emette il giudizio che gli pare più opportuno. In secondo luogo, nessun ascendente personale — quell'ascendente familiare, economico, intellettuale per cui un uomo, appartenente alla classe politica dirigente, ha mille probabilità di imporsi alla massa — è possibile. Si tratta di una questione astratta, non d'una persona: e quindi la visione del proprio interesse appare nitidamente a ciascuna, non offuscata da considerazioni estranee o da errori, e a norma di tale visione ciascuno emette il suo voto»<sup>8</sup>. Si comprende quindi facilmente come questo chiamare direttamente il popolo ad esercitare le funzioni legislative, oltre che essere garanzia suprema di fronte ai possibili abusi delle assemblee rappresentative, si risolve anche in un fattore altissimo di educazione civile. Sviluppa nel popolo il senso della responsabilità politica e rafforza i legami della convivenza civile, per cui al di sopra dei conflitti interni di interessi si sente fortemente l'unità politica e morale, di cui è simbolo e palladio l'organismo statale, sensibile a tutte le idee ed a tutte le tendenze che si agitano nel seno della nazione.

Il fatto mirabile della Svizzera risultante da diversi elementi etnici, che armonizzano completamente, e sentono fra di essi vincoli forse

---

<sup>8</sup> RENSI: *Op. cit.*, pag. 234.

più forti diciamolo francamente, che le varie parti di Italia, dipende principalmente dall'organismo politico, che la Svizzera si è foggata, il quale garantendo ai diversi elementi la loro autonomia, mediante specialmente l'istituto del *referendum* ha fatto sì che tutti i cittadini svizzeri si sentissero fortemente uniti da un vincolo non coattivo, ma spontaneo e per questo indissolubile. Onde il Curti può scrivere parole come queste: «Si sa che la Confederazione svizzera riunisce nel suo seno una grandissima quantità di antagonismi: ma non si contesti che questi antagonismi siano stati appiattiti dal *referendum*... Il *referendum* è per il popolo una scuola politica e pertanto un considerevole elemento di civiltà. Dove è in vigore tutte le classi della popolazione si preoccupano dello Stato e dei suoi doveri; esse acquistano una quantità di cognizioni politiche»<sup>9</sup>.

Quando si introdussero i regimi rappresentativi le condizioni dei vari paesi erano profondamente diverse. Il senso della vita politica era limitato ad una ristretta cerchia di individui e di classi. Onde il sistema della semplice rappresentanza sembrava fosse sufficiente a garantire l'esercizio della sovranità popolare. Ai giorni nostri le condizioni sono mutate. In quest'ultimo trentennio è andato iniziandosi un grande movimento sociale. La parte più numerosa della popolazione è andata svegliandosi a vita nuova ed a perseguire un fine di rinnovamento e di emancipazione. Il senso della via politica si è diffuso assai più. Da questa numerosa parte della popolazione, che è pervasa da un fremito di vita nuova, la partecipazione alle funzioni politiche è sentita come una necessità di lotta. Ora il sistema parlamentare non solo si mostra insufficiente all'esercizio della sovranità popolare, ma si manifesta anche come un organismo che non può rispondere ai nuovi bisogni. Quello che Giuseppe Mazzini, chiamava «il moto ascendente delle moltitudini vogliose di entrare partecipi nella vita pubblica e sottrarla al privilegio dei pochi» trova innanzi a sé il sistema parlamentare come un ostacolo. Il sistema della pura rappresentanza si palesa insufficiente. Se il principio della sovranità popolare non deve essere un'illusione, occorre integrare la rappresentanza con altri istituti, che soddisfino al bisogno largo e sentito di partecipare direttamente al maneggio dei pubblici affari. Sovranità forma equazione con governo, diceva Alberto Mario.

---

<sup>9</sup> CURTI: *Op. cit.*, pag. 356.



## APPENDICE

### SELEZIONE DI ATTI DELL'ASSEMBLEA COSTITUENTE

a curadi *Laura Ronchetti*

Si riproducono, qui di seguito, alcuni interventi di Tomasi Perassi in Assemblea costituente sulle tre questioni che egli avanzò in tema di autonomismo, forma di governo e *referendum*.

SOMMARIO: *1. Il principio autonomistico: 1.1 Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione - 27 luglio 1946; 1.2 Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione - 31 luglio 1946; 2. Forma di Governo: 2.1 Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, (Prima Sezione) - 7 gennaio 1947 (Sul Governo); 2.2 Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, (Prima Sezione) - 9 gennaio 1947 (sulla mozione di sfiducia e sul voto contrario); 2.3 Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, (Prima Sezione) - 10 gennaio 1947 (sul Governo); 3. Referendum: 3.1 Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, Adunanza plenaria - 29 gennaio 1947; 3.2 Assemblea costituente - 16 ottobre 1947; 3.3 Assemblea costituente - 3 dicembre 1947.*

#### **1. Il principio autonomistico**

*1.1 Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione - 27 luglio 1946*

PERASSI, *Relatore*, constata che la relazione del collega Ambrosini è esauriente nel modo più assoluto; anzi, è andata oltre quel che era richiesto, sia perché il Relatore è sceso a considerare utili particolari, sia perché ha fatto conoscere alcune sue preferenze personali. A prescindere da questo, sta in fatto che nella relazione di Ambrosini tutti i problemi sono stati posti, dai più generali e più particolari. Non rimarrebbe pertanto che precisare sinteticamente quali sono gli aspetti da considerarsi al fine di prendere una posizione.

Il problema si accentra, soprattutto, sulla opportunità di creare in Italia l'ente «regione» e di determinarne le competenze. A questo riguardo il punto più importante consiste nel determinare la competenza legislativa. E qui si pone questa considerazione: se sia il caso di procedere a questa determinazione della competenza in via diretta o in via indiretta, cioè in relazione alla competenza dello Stato.

Senza entrare nel merito, perché qui si tratta di prospettare soltanto le due formule, queste possono essere: determinare le materie nelle quali la competenza legislativa è riservata allo Stato; l'altra, inversa, determinare direttamente la competenza della regione, senza fare una elencazione di competenze dello Stato.

Resta poi, come idea centrale da esaminare, quella di determinare in che senso e in che limiti la regione eserciterebbe la sua funzione legislativa. Qui si hanno due ipotesi: legislazione su materie determinate con una competenza piena, nel senso che in queste materie ogni regione possa fare proprie leggi con piena libertà, salvo soltanto i limiti determinati da alcuni principi costituzionali inseriti nella Carta Costituzionale dello Stato; oppure legislazione regionale, la quale dovrebbe svolgersi nell'ambito della legislazione statale, che, rispetto a certe materie, dovrebbe limitarsi a fissare i capisaldi, rendendo possibile alle singole regioni di avere una legislazione di adattamento alle condizioni locali.

Questi sono i punti fondamentali.

Naturalmente, il problema della regione si connette soprattutto al problema dell'ordinamento tributario. Anche qui, prescindendo dai particolari, possono escogitarsi diversi sistemi: il sistema di una finanza regionale autonoma, nel senso che la costituzione determini essa stessa quali sono le fonti di imposizione per la finanza regionale; e il sistema, nettamente opposto, secondo cui le regioni, avendo la competenza tributaria più larga, concorrono alle spese dello Stato mediante contingenti.

Comunque, è certo che il problema dell'ordinamento tributario e della coordinazione della finanza regionale con la finanza dello Stato è fondamentale. In ogni caso, nella costituzione alcuni principi dovrebbero essere posti in maniera netta, allo scopo di disciplinare questa coordinazione e di evitare inconvenienti.

Altro punto è quello di sapere se tra le materie da lasciarsi alla competenza legislativa della regione entri anche l'ordinamento degli enti locali; se attraverso la regione o attraverso lo Stato.

Anche il problema della giurisdizione è stato accennato ampiamente e può avere diverse soluzioni: la regione può avere una giurisdizione propria in talune materie; la sua funzione giurisdizionale può essere limitata al campo amministrativo.

Per quanto concerne l'organizzazione della regione, si pone una domanda pregiudiziale: la costituzione deve fissare essa stessa criteri dell'organizzazione regionale, oppure questa materia può essere lasciata alla legislazione regionale; o i due sistemi si possono combinare? È possibile concepire che la regione abbia una organizzazione i cui principi, siano fissati, nella costituzione, ma che, tuttavia, la costituzione lasci alle singole regioni la facoltà di integrare questi principi mediante una legge organica, che renda possibile eventualmente nella regione l'adozione di certi istituti; per esempio l'istituto del *referendum*.

Lasciando da parte per il momento l'esame dei problemi più dettagliati, l'attenzione della Sottocommissione dovrebbe fissarsi sui problemi fondamentali: istituzione della regione; competenza legislativa, determinata o no dalla costituzione.

### *1.2 Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione – 31 luglio 1946*

PERASSI concorda sulla necessità che la Sottocommissione precisi alcuni punti, tenendo presente che la questione per ora deve solo esaminarsi in sede pregiudiziale. Ritiene che i punti salienti emersi fin qui dalla discussione siano i seguenti:

1°) istituzione dell'ente regione. A questo proposito bisognerebbe precisare se la regione debba essere o meno istituita in tutto territorio dello Stato. Si dichiara favorevole alla istituzione della regione in tutto il territorio, salvo poi a discutere l'altra questione, e cioè se tutte le regioni debbano avere necessariamente la stessa competenza; né è da escludersi la possibilità che certe regioni abbiano una competenza in certe materie diversa, più ampia, di altre;

2°) determinazione della competenza della regione, prendendo posizione netta sulla questione, che è stata tanto discussa, se debba avere o no competenza legislativa. La conclusione dovrebbe precisarlo, indicando le competenze legislative nei diversi modi che si possono formulare, come già è stato varie volte accennato, ossia: a) competenza legislativa su determinate materie da indicarsi nella Costituzione e

sulle quali la regione abbia una potestà legislativa primaria, col solo limite di principi generalissimi iscritti nella Costituzione, principi che limitano anche la legislazione dello Stato; *b*) competenza legislativa su materie sempre da determinarsi nella Costituzione, con tutte le conseguenze che ne derivano, e sulle quali le regioni abbiano la potestà di emanare norme giuridiche destinate a svolgersi nell'ambito di norme più generali indicate in leggi ordinarie dello Stato, allo scopo soprattutto di rendere possibile una legislazione regionale su queste materie che meglio tenga conto della varietà delle esigenze regionali. È questa la categoria forse destinata ad essere la più ricca di applicazioni pratiche;

3°) questione della organizzazione della regione; nel senso di stabilire se la regione debba avere organi suoi propri o invece organi in qualche maniera connessi con quelli dello Stato. Crede tutti siano d'accordo nell'affermare il principio che gli organi della regione debbano essere tutti di emanazione regionale, a carattere elettivo, e non di provenienza dello Stato.

Le altre questioni — la cui importanza nessuno mette in dubbio — dovrebbero essere studiate dalle sezioni cui il problema verrà rinviato. La stessa questione finanziaria — salvo a fare, se possibile, qualche osservazione di principio — è così notevole e complessa, che conviene lasciare ad una sezione di studiarla in maniera più particolareggiata. Così anche il problema se la Provincia, che è autarchica, debba restare o debba sopprimersi, non può risolversi in un senso e nell'altro in questo momento e conviene lasciarla allo studio di una sezione, perché tra l'altro si porrà questa domanda: la materia degli ordinamenti degli enti locali potrà inserirsi nella lista delle materie attribuita alla competenza legislativa della regione? Se, per ipotesi, si arrivasse a questa soluzione, sarebbe possibile che una regione, tenendo conto delle sue esigenze particolari, ammettesse nel suo ambito l'esistenza di comuni e di provincie e che un'altra, invece, usando della facoltà attribuitale dalla Costituzione, ritenesse che nel suo ambito non c'è posto per i Comuni o altri enti.

Quindi ritiene che non convenga pregiudicare questo punto con una decisione di massima; e così per altri problemi più particolareggiati. L'essenziale è che in questo momento, tenendo conto del modo come la questione è stata rinviata a questa Sottocommissione e delle ripercussioni che le decisioni di questa devono avere sull'attività delle altre



Sottocommissioni e sezioni, occorrerebbe limitarsi a prendere posizione precisa sui punti fundamentalissimi che ha indicato.

## 2. Forma di Governo

### 2.1 Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, (Prima Sezione) – 7 gennaio 1947 (Sul Governo)

PRESIDENTE [PERASSI] dichiara che la parola «dirige» contenuta nel primo emendamento da lui proposto non dev'essere interpretata nel senso che sia il Primo Ministro a fissare la politica generale del Governo. Il programma politico governativo non può essere fissato che con l'accordo tra i vari partiti chiamati a far parte del Governo e dev'essere poi approvato dal Parlamento. Il compito del Primo Ministro, quindi, è soltanto quello di curare che quel programma sia attuato. È in tal senso che egli deve avere la direzione della politica generale del Governo. Non ritiene, poi, che la responsabilità dei Ministri debba essere limitata agli atti dei loro Ministeri, secondo quanto dispone l'ultimo comma dell'articolo 20. A suo avviso, i Ministri devono anche essere responsabili, solidalmente con il Primo Ministro, della politica generale del Governo. Di qui la proposta del suo secondo emendamento.

[...]

PRESIDENTE [PERASSI] ha già osservato come, con la disposizione del secondo comma dell'articolo 20, per cui il Primo Ministro può assumere un Ministero soltanto *ad interim*, il Primo Ministro venga veramente ad essere tale: le sue funzioni, quindi, saranno effettive, ed egli non avrà soltanto quella di presiedere il Consiglio dei Ministri. Ciò considerato, con la formula «dirige la politica generale del Governo», gli sembra che si metta in sufficiente evidenza la posizione preminente del Primo Ministro nei confronti dei Ministri, senza tuttavia arrivare ad un ordinamento in cui la responsabilità di questi ultimi debba essere intesa come responsabilità limitata. Nella Costituzione francese recentemente approvata si dice che i Ministri sono collettivamente responsabili davanti un'Assemblea Nazionale della politica generale del Governo ed individualmente dei loro atti personali. Ri-

nunciare a tale principio non gli sembra conveniente, perché, così facendo, ogni Ministro sarebbe indotto a interessarsi soltanto dell'attività relativa al proprio Ministero, estraniandosi dalla politica generale del Governo. Occorre, invece, che ogni Ministro si senta parte di un'unità, sapendo di essere responsabile con tutti gli altri dell'azione politica svolta dal Governo. Ciò non toglie che il Primo ministro debba emergere come una figura preminente, dotata di sufficienti poteri per mantenere l'unità di indirizzo del Governo.

[...]

PRESIDENTE [PERASSI] osserva che si potrebbe adottare per il primo comma dell'articolo 20 la seguente dizione: «Il Primo Ministro dirige l'attuazione della politica generale dal Governo». Con tale dizione, risulterebbe evidente che il compito di fissare la politica generale del Governo non spetta al solo Primo Ministro: questi avrebbe soltanto il potere di dirigere la realizzazione pratica della politica governativa, approvata dal Parlamento. D'altra parte, poiché ritiene che il principio della responsabilità collegiale dei Ministri debba essere affermato nella Costituzione, propone che il testo dell'emendamento già da lui presentato all'articolo 20, in cui si dispone che il Primo Ministro ed i Ministri sono solidalmente responsabili della politica generale del Governo e ciascuno di essi individualmente degli atti di sua competenza, sia aggiunto come ultimo comma all'articolo 19. Conseguentemente nell'articolo 20 dovrebbe essere soppresso l'ultimo comma, in cui si stabilisce che i Ministri sono responsabili degli atti dei loro Ministeri.

*2.2 Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, (Prima Sezione) – 9 gennaio 1947 (sulla mozione di sfiducia e sul voto contrario)*

PERASSI trova pericolosa la formula del Comitato, la quale fa pensare che in una Camera possa svolgersi una discussione tendente ad un voto «sull'operato del Governo». Ritiene che ciò sia da escludere, una volta approvato il principio che la competenza a dare il voto politico spetta all'Assemblea Nazionale. A suo avviso, l'ipotesi da prevedere è un'altra: che, cioè, in una delle due Camere, in occasione dell'approvazione di un disegno di legge o di altro oggetto di discussione, si dia un voto contrario ad una proposta governativa o comun-

que esprime una opinione divergente da quella del Governo. A meglio precisare questo concetto, prospetta la opportunità di far ricorso alla espressione contenuta nel decreto del 16 marzo 1946 sull'Assemblea Costituente: «Il rigetto di una proposta governativa non porta come conseguenza le dimissioni del Governo».

[...]

PERASSI osserva che non può farsi una netta distinzione tra funzioni legislative e funzioni politiche delle Camere e che il riservare all'Assemblea Nazionale la competenza ad esprimere la fiducia o la sfiducia al Governo non implica che alle Camere non resti altra competenza che quella di votare le leggi. Esse potranno sempre esercitare un controllo. Frattanto, dal momento che si è stabilito che il voto di sfiducia è di competenza della Assemblea Nazionale, logicamente le singole Camere non possono votare una mozione di sfiducia al Governo. A suo parere, qualora in una Camera venisse sollevata la questione della fiducia, il Presidente dovrebbe dichiarare incostituzionale la presentazione di una mozione del genere. Una Camera potrebbe respingere un disegno di legge, adottare un provvedimento che fosse contrario al punto di vista del Governo o comunque compiere uno di quegli atti che secondo la prassi parlamentare del passato portavano ad una crisi governativa, senza che il suo atteggiamento avesse rilevanza ai fini della persistenza in carica del Governo, il quale sarebbe libero di dimettersi, ma non avrebbe l'obbligo costituzionale di farlo. Ove venga sollevata una questione che può sfociare in un voto di sfiducia al Governo, per raggiungere questo risultato è necessario che un certo numero di componenti la Camera presenti una mozione di sfiducia al Presidente dell'Assemblea Nazionale, il quale sarà tenuto a convocare l'Assemblea stessa entro un certo termine.

[...]

PERASSI insiste sulla espressione «su una proposta del Governo» che ha una portata più ampia.

*2.3 Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, (Prima Sezione) – 10 gennaio 1947 (sul Governo)*

PERASSI ricorda che inizialmente si è detto che il Governo è composto dal Presidente e dai Ministri.

[...]

PERASSI fa presente di aver proposto, in sede di comitato di redazione, di aggiungere al termine di « Primo Ministro » l'altro «Presidente del Consiglio dei Ministri ».

[...]

PERASSI propone che al termine approvato si aggiunga « Presidente del Consiglio dei Ministri » nel primo comma dell'articolo 19, là dove si dice: « Il Governo della Repubblica è composto dal Primo Ministro e dai Ministri ».

### **3. Referendum**

*3.1 Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, Adunanza plenaria – 29 gennaio 1947*

PERASSI, per quanto concerne la proposta dell'onorevole Grassi, osserva che il rilievo che il *referendum* proposto dalla Sottocommissione dia luogo ad un assurdo teorico, gli pare sia una affermazione un po' ardita. In fondo, questo sistema di *referendum*, con qualche mutamento di ordine tecnico, vige in molti paesi: in Svizzera, ad esempio, dal 1874. Ora, non risulta che l'esistenza di questo istituto vi abbia compromesso né la stabilità del Governo né, in generale, il funzionamento delle istituzioni dello Stato. Assurdo teorico quindi non c'è.

L'onorevole Togliatti, invece, fa delle riserve non di ordine teorico, ma di ordine pratico e, senza formulare una opposizione di principio all'istituto del *referendum*, mette in evidenza, sotto l'aspetto del funzionamento pratico, gli inconvenienti a cui, a suo avviso, potrebbe dar luogo, quando vi siano dei partiti che vogliano maneggiare questo strumento con spirito ostruzionistico. Le preoccupazioni

dell'onorevole Togliatti gli sembrano in parte fondate ed appunto partendo da analoghe considerazioni egli, pur essendo fundamentalmente favorevole all'introduzione del *referendum*, ha ritenuto opportuno di proporre una notevole limitazione all'applicabilità del *referendum* oltre quelle previste dalla Sottocommissione. Secondo le proposte della Sottocommissione, già sono sottratte al *referendum* le leggi dichiarate urgenti e certe categorie di leggi. Oltre queste limitazioni egli propone di sottrarre al *referendum* le leggi quando siano state approvate con una maggioranza di almeno due terzi dei membri di ciascuna Camera. Quando una legge è adottata da ciascuna Camera con una maggioranza così elevata, si può fondatamente presumere che essa risponda alle esigenze del Paese, onde una domanda di *referendum* potrebbe apparire come una manovra ostruzionistica. Con queste limitazioni, ritiene che nella Costituzione l'istituto del *referendum* facoltativo debba essere accolto come un opportuno e democratico correttivo del regime rappresentativo.

### 3.2 Assemblea costituente – 16 ottobre 1947

PERASSI. In questa discussione sono stati avanzati punti di vista notevolmente diversi. Io non entro nella questione generale del *referendum*, perché è inutile ormai fare discussioni di ordine accademico, ma resterò sul terreno concreto.

Sul terreno concreto, in relazione alle diverse proposte contenute nell'articolo 72, sono stati anche qui riassunti degli atteggiamenti che, mi permetto di dire, sono un po' contraddittori. Caratteristica, ad esempio, è la posizione dell'onorevole Nobili Tito Oro, il quale, mentre da un lato dichiara di aderire alle proposte di soppressione dell'articolo, propone, dall'altra parte, la soppressione del terzo comma, ossia arriva ad ammettere che il *referendum*, sia pure soltanto abrogativo, possa funzionare per qualsiasi legge.

Ma veniamo al concreto: nello schema dell'articolo 72 si propongono due tipi di *referendum*; l'uno, contemplato nel primo comma, è il *referendum* come elemento di formazione della legge; l'altro invece è il *referendum* che possiamo dire abrogativo. È da notare che la formula usata nel primo comma dell'articolo 72 darebbe al *referendum* una configurazione giuridica che diverge da quella propria del *referendum* cosiddetto facoltativo, adottato in Svizzera. Nella Confederazione, quando una legge è votata dalle due Camere federali, non viene pub-

blicata ai fini dell'entrata in vigore, come previsto nel nostro progetto, ma viene invece annunciata al pubblico mediante la inserzione in un foglio speciale, — *La Feuille Fédérale* —, che è diverso dal *Récueil des lois fédérales*. Lo scopo di questa prima pubblicazione è semplicemente quello di portare a conoscenza del popolo che il Parlamento ha votato quella legge e di permettere al popolo di esercitare l'iniziativa del *referendum*, ossia di presentare entro il termine di tre mesi il numero di firme richiesto perché abbia luogo il *referendum* sulla legge. In questo sistema, il *referendum* viene a configurarsi giuridicamente come un elemento che concorre a formare la legge. Il voto del popolo si aggiunge a quello delle Camere, quale elemento costitutivo della legge.

Ora il sistema che è stato escogitato nel nostro progetto non coincide con quello svizzero, perché, secondo la formula qui proposta, quando una legge è votata dal Parlamento essa è pubblicata nel senso tecnico della parola; soltanto la sua entrata in vigore, che normalmente dovrebbe cominciare decorsi 20 giorni dalla pubblicazione, viene ad essere automaticamente sospesa, se nei termini prescritti sono presentate le firme richieste per il *referendum* nel numero minimo richiesto a questo fine.

Dal punto di vista giuridico, nel sistema proposto, il *referendum* viene ad assumere una configurazione diversa da quella del sistema svizzero. In realtà, il *referendum* assumerebbe il carattere di un veto, nel senso che la legge è perfetta ma se, per ipotesi, domandatosi il *referendum*, questo da un voto negativo, la legge viene meno.

Il sistema qui proposto presenta, da certi punti di vista pratici, rispetto al sistema svizzero, il vantaggio di rendere più rapida la macchina nel senso che, se entro quindici giorni le firme non sono presentate, la legge, che è già pubblicata, entra senz'altro in vigore. Resta da vedere, per venire alla soluzione concreta — una volta che non si assuma una posizione aprioristicamente contraria al *referendum* — con quali limiti, con quale ampiezza questo istituto di democrazia diretta viene accolto dalla Costituzione.

Quali sono le cautele? Io invito i colleghi a leggere bene il complesso delle norme proposte e a rendersi ragione dei limiti nei quali questo meccanismo del *referendum* funzionerebbe.

In primo luogo: se una legge è dichiarata urgente, è esclusa la possibilità del *referendum*. In secondo luogo, se una legge è votata in ciascuna delle Camere in una certa maggioranza qualificata, il *referen-*

*dum* è pure escluso. In terzo luogo, vi è un limite per materia, che è indicato nell'ultimo comma dell'articolo: le leggi tributarie, le leggi di approvazione di bilanci e quelle di autorizzazione a ratificare trattati, sono sottratti alla procedura del *referendum*.

Ora, date queste cautele, dati questi limiti per materia, a noi sembra che l'introduzione del *referendum* non possa sollevare obiezioni. Si tratta di un istituto che può essere opportuno. Se il Parlamento adotta una legge, che nell'opinione pubblica è ritenuta contraria agli interessi generali, perché si vorrebbe impedire che il popolo possa essere chiamato a pronunciarsi su di essa?

Dunque, dati i limiti nei quali il *referendum* è accolto dal progetto, credo che la Costituzione debba accogliere questo istituto, che attua concretamente il principio della sovranità popolare, ed ha anche il grande pregio educativo di abituare il popolo a partecipare alla vita politica mediante giudizi su cose concrete, e non soltanto su persone.

Per quanto concerne il secondo comma, riteniamo opportuno mantenere il limite di due anni. S'intende che questo limite ha ragion d'essere solo quando il *referendum* abrogativo, previsto nel secondo comma, non sia la sola forma di *referendum* accolta nella Costituzione, ma si accompagni al *referendum* preveduto nel primo comma. Il limite dei due anni è ispirato dalla considerazione che prima di mettere in moto la macchina del *referendum*, che è già una macchina pesante, ed eventualmente provocare l'abrogazione di una legge in vigore, è opportuno che questa legge abbia fatto una certa esperienza: quello di due anni sembra un termine abbastanza breve e nel tempo stesso sufficiente per permettere che questa esperienza si faccia.

Con questi criteri e con questo spirito, noi appoggiamo l'articolo 72 così com'è, perché riteniamo che esso costituisca un'innovazione che il nostro ordinamento costituzionale deve accogliere, se la sovranità popolare, a cui tutti si richiamano, non è intesa come una frase fatta, vuota di contenuto.

### 3.3 Assemblea costituente – 3 dicembre 1947

PRESIDENTE. L'onorevole Perassi ha presentato il seguente emendamento sostitutivo dell'intero articolo:

«Sostituirlo col seguente:

Le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali devono essere adottate da ciascuna Camera in due letture con un intervallo non minore di tre mesi ed approvate a maggioranza assoluta membri di ciascuna nel voto finale in seconda lettura.

La legge di revisione costituzionale è sottoposta a *referendum* popolare quando, entro tre mesi dalla sua pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali. La legge sottoposta a *referendum* non è promulgata se non è approvata da una maggioranza dei voti, validamente espressi.

Non si fa luogo a *referendum* se la legge di revisione costituzionale è stata approvata in seconda lettura da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi membri».

Ha facoltà di svolgerlo.

PERASSI. È stato detto qui e fuori di qui che vari articoli della Costituzione sono inutili o sovrabbondanti: può darsi. Ma qui invece ci troviamo di fronte ad un articolo che è giuridicamente necessario; si tratta solo di formularne il testo definitivo.

Giuridicamente necessario, ho detto, perché discende da alcuni criteri che hanno costantemente dominato l'elaborazione del progetto costituzionale.

Fin dall'inizio dei nostri lavori, l'Assemblea Costituente, attraverso gli oratori dei vari gruppi, ha unanimemente accolto il principio che la Costituzione italiana dovesse essere una Costituzione rigida e, sulla base di questo principio, è stato elaborato il testo del Progetto.

Il primo riflesso giuridico di questo principio della rigidità della Costituzione è quello che si può chiamare il primato della Costituzione sulle leggi ordinarie, nel senso che la Costituzione si pone come un limite alle leggi ordinarie. Il che significa che la conformità alla Costituzione è un essenziale requisito per la validità di ogni legge.

Ma, quando si dice rigidità della Costituzione, non si vuole affermare l'immutabilità assoluta di essa. Se l'espressione *frangar non flectar* può essere la divisa di un uomo di carattere o può essere il motto di un giornale, non può essere il motto di una Costituzione, perché è contraddittoria e ripugnante alla destinazione stessa di ogni ordinamento giuridico, e quindi anche della Costituzione, la sua immutabilità.



Si tratta, dunque, di contemperare questi due concetti: da un lato, la rigidità della Costituzione, e dall'altro, la sua non immutabilità. Questi due criteri determinano il problema legislativo che dobbiamo ora risolvere. Si tratta, cioè, di inserire nella Costituzione una norma che regoli il procedimento di formazione delle leggi costituzionali. A questo riguardo, con riferimento all'emendamento che ho presentato, rilevo, anzitutto, che non si deve parlare soltanto di revisione della Costituzione, perché nel testo già approvato, si prevede anche, in un caso, un tipo speciale di legge, la legge costituzionale: tali sono, secondo l'articolo 108, le leggi con le quali si adottano gli ordinamenti speciali per alcune Regioni. Ora, a meno di voler distinguere — il che mi sembra inutile — fra leggi che modificano la Costituzione e le altre leggi costituzionali (il che darebbe luogo poi ad altri inconvenienti), sembra opportuno fare una forma unica che riguardi sia la formazione di leggi che toccano direttamente la Costituzione, rivedendola, sia le leggi che riguardano le altre materie costituzionali.

Quale può essere questa norma? Il mio emendamento non tocca nessuna parte sostanziale del testo elaborato dalla Commissione dei Settantacinque. Questo testo è ispirato ad un criterio di ragionevolezza che risponde a quanto abbiamo detto prima, e cioè che la Costituzione deve essere rigida, ma non immutabile, inflessibile. Non si può concepire la Costituzione come lastra di vetro; occorre che sia di un metallo duro, ma un metallo plasmabile. Si tratta, dunque, di trovare una formula che contemperi queste due esigenze.

Il concetto a cui si è ispirata la Commissione è quello di rendere il procedimento di formazione delle leggi costituzionali più complicato di quello che è previsto per le leggi ordinarie, ma di non arrivare a stabilire un procedimento che renda estremamente difficile la revisione della Costituzione. L'idea pratica che è stata di guida nel disciplinare questa materia è questa: di far sì che vi sia una ponderata riflessione quando si procede ad un atto così importante. Da ciò l'adozione del sistema delle due letture a distanza di un certo periodo di tempo: tre mesi, si propone nel testo. L'esperienza mostra che questo espediente è utile. Ciascuno di noi potrebbe porsi questa domanda: se io fossi chiamato a votare a distanza di tre mesi qualche articolo della Costituzione che ho già votato, darei il medesimo voto? Lasciare un certo margine alla riflessione è utile.

Il secondo punto che nel testo della Commissione distingue la legge costituzionale dalla legge ordinaria è la maggioranza speciale, richie-

sta affinché essa sia validamente adottata in ciascuna delle due Camere. Nel progetto si dispone che le leggi di revisione della Costituzione — e, secondo il mio emendamento, le altre leggi costituzionali — devono essere adottate da ciascuna Camera in due letture, con intervallo non minore di tre mesi, e approvate a maggioranza assoluta dei membri di ciascuna Camera nel voto finale in seconda lettura. A noi sembra che questo sistema sia un dispositivo di riflessione, sufficiente ad assicurare che l'adozione di una legge costituzionale avvenga in condizioni tali da rispondere a vere esigenze del Paese, e con ciò sia sufficientemente differenziata la legge costituzionale da quella ordinaria.

La differenza fra legge costituzionale e legge ordinaria è poi accentuata dal comma seguente, nel quale si prevede la possibilità del *referendum*. E su questo punto il mio testo, nella sua prima parte, non differisce sostanzialmente dal testo della Commissione. Infatti dice: «La legge costituzionale è sottoposta a *referendum* popolare quando, entro tre mesi dalla sua pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o (ecco una piccola variante) cinque Consigli regionali». Nel testo della Commissione si dice invece: «sette Consigli regionali». A questo riguardo, ricordo che in altra occasione è stato fatto presente che, data la distribuzione delle regioni d'Italia, esigere che la domanda del *referendum* sia fatta da almeno sette Consigli regionali potrebbe avere qualche inconveniente dal punto di vista politico. Quindi sembra conveniente abbassare questo numero a cinque.

L'emendamento che ho proposto continua, portando una semplice integrazione al testo della Commissione per quanto riguarda il *referendum*. Nel mio emendamento si dice: «La legge sottoposta a *referendum* non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validamente espressi».

Con questa formula si risolve il problema di configurare il *referendum* che si applica in questo caso. Secondo la formula proposta, si adotta un tipo di *referendum* che è diverso da quello che era stato escogitato nell'articolo 72 del progetto per quel che concerne le leggi ordinarie.

Come l'Assemblea ricorderà, secondo quel testo — che non è stato approvato — una legge ordinaria sarebbe stata promulgata e pubblicata e sarebbe stata poi sottoposta al *referendum*, se un certo numero di cittadini ne avesse fatta domanda in un determinato termine, restando in tal caso sospesa l'entrata in vigore della legge. Con un tale regola-

mento, il *referendum* avrebbe appunto la configurazione giuridica di un veto.

Mi sembra che in materia di leggi costituzionali convenga dare al *referendum* una altra configurazione, più vicina a quella che ha il *referendum* in altri paesi, dove questo istituto di democrazia diretta è praticato, specialmente in Svizzera, e cioè disciplinato in modo che il concorso del voto del popolo, quando la domanda di *referendum* è regolarmente fatta assume il valore giuridico di un elemento di formazione della legge costituzionale.

In confronto a tale concetto, nel nuovo testo da me proposto si prevede che la legge costituzionale votata dalle due Camere, non è promulgata, ma viene soltanto pubblicata ai fini di essere portata a conoscenza del popolo, sicché i cittadini possano esercitare la facoltà di chiedere il *referendum*. Soltanto quando, essendo stato richiesto il *referendum*, la votazione popolare abbia avuto luogo e la maggioranza richiesta si sia pronunciata a favore della legge, questa viene promulgata e pubblicata ai fini della sua entrata in vigore.

Occorre poi determinare qui qual è il numero di voti richiesti perché la legge sottoposta al *referendum* possa ritenersi approvata. Nel testo da me proposto si precisa che occorre la maggioranza dei voti validamente espressi.

Infine, nell'ultimo comma, che è uguale a quello del testo della Commissione, si stabiliscono i casi in cui su una legge costituzionale non è ammesso il *referendum* facoltativo. Si dice cioè: «Non si fa luogo a *referendum*, se la legge costituzionale è stata approvata in seconda lettura da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi membri».

Questo comma, che potrebbe eventualmente diventare, dal punto di vista formale, un inciso del precedente, viene a porre un limite ragionevole alla facoltà di chiedere il *referendum* e quindi alla messa in moto di una macchina notevolmente pesante, quale è quella della votazione popolare. Anche qui, sotto questa formula, c'è una idea di buon senso. Quando, secondo il procedimento abbastanza complicato che è previsto, una legge costituzionale è stata votata dalle due Camere e ciascuna di queste l'abbia approvata a maggioranza di due terzi dei suoi membri, si può fondatamente presumere che si è di fronte a una legge costituzionale che risponde a esigenze sentite dalla maggioranza del Paese. Quindi sembra inutile condizionare la perfezione di una tale legge all'eventualità del *referendum*. Ricordo, a questo ri-

guardo, che anche recenti Costituzioni, per esempio quella francese, contengono qualche analoga disposizione.

Sono questi i criteri a cui si ispira il testo dello articolo come è stato rielaborato nella formulazione che ho sottoposto all'Assemblea.



# *Costituzionalismo.it*

Fondatore e Direttore dal 2003 al 2014 Gianni **FERRARA**

## Direzione

*Direttore* Gaetano **AZZARITI**

*Vicedirettore* Francesco **BILANCIA**

Giuditta **BRUNELLI**

Paolo **CARETTI**

Lorenza **CARLASSARE**

Elisabetta **CATELANI**

Pietro **CIARLO**

Claudio **DE FIORES**

Alfonso **DI GIOVINE**

Mario **DOGLIANI**

Marco **RUOTOLO**

Aldo **SANDULLI**

Dian **SCHEFOLD**

Massimo **VILLONE**

Mauro **VOLPI**

## Comitato scientifico di Redazione

Alessandra **ALGOSTINO**, Gianluca

**BASCHERINI**, Marco **BETZU**,

Gaetano **BUCCI**, Roberto

**CHERCHI**, Giovanni **COINU**,

Andrea **DEFFENU**, Carlo

**FERRAJOLI**, Marco

**GIAMPIERETTI**, Antonio

**IANNUZZI**, Valeria **MARCENO'**,

Paola **MARSOCCI**, Ilenia **MASSA**

**PINTO**, Elisa **OLIVITO**, Laura

**RONCHETTI**, Ilenia

**RUGGIU**, Sara **SPUNTARELLI**,

Chiara **TRIPODINA**

## Redazione

Elisa **OLIVITO**, Giuliano **SERGES**,

Caterina **AMOROSI**, Alessandra

**CERRUTI**, Andrea **VERNATA**

Email: [info@costituzionalismo.it](mailto:info@costituzionalismo.it)

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it) (Roma)