

30 dicembre 2008

La forma di governo: dall'Assemblea costituente alle prospettive di revisione costituzionale

di Roberto Cherchi

1) Alle origini della forma di governo: dalla caduta del fascismo all'Assemblea costituente.

L'analisi della forma di governo nella Costituzione italiana non può prescindere da una breve ricostruzione dei lavori dell'Assemblea costituente e del contesto storico che ne consentì la maturazione.

Dopo la caduta del fascismo si assistette alla rinascita dell'iniziativa politica dei partiti, cui il patto di Salerno dell'aprile 1944 (c.d. patto della Corona) diede piena legittimazione. A partire da questo momento storico, i partiti, riuniti nel Comitato di liberazione nazionale, divennero il principale tessuto connettivo di un paese lacerato. L'Italia postfascista era infatti un paese in rovina e diviso da fratture politiche, economiche e sociali^[1]. Vi era in primo luogo una frattura tra il Nord, in preminenza repubblicano e caratterizzato da una forte presenza del Comitato di liberazione nazionale – Alta Italia, dominato dai partiti di sinistra, e il Sud, a maggioranza monarchica, in cui i ceti medi borghesi erano su posizioni più conservatrici, quando non reazionarie^[2]. Vi era, poi, la divisione tra fascisti ed antifascisti, che si tradusse in rappresaglie armate contro persone considerate compromesse con il regime, fenomeno che cominciò ad attenuarsi soltanto dopo la “amnistia di Togliatti”. Vi era, infine, la reciproca diffidenza tra i social-comunisti e i partiti di area moderata e conservatrice: “da una parte i ceti proletari rappresentati dal partito comunista e largamente convinti che dopo la Resistenza, e al momento opportuno, si sarebbe fatta la rivoluzione. Dall'altra ceti borghesi reazionari ancora ispirati all'ostilità se non alla scomunica del liberalismo, i quali dovevano essere attirati entro i recinti della democrazia, di cui non condividevano all'inizio né i valori, né le procedure”^[3].

Due sentimenti esasperavano i *cleavages* sopra menzionati: la paura e la rabbia. La paura era il sentimento degli industriali, dei tecnici, del ceto medio impiegatizio; paura che la guerra partigiana si trasformasse – dopo la ritirata degli alleati – in rivoluzione socialista. La rabbia era il sentimento delle masse operaie e contadine e dei disoccupati, che pativano la povertà e che dopo la guerra partigiana avevano dovuto accettare il ritorno nelle fabbriche degli stessi padroni del periodo fascista^[4]. Comune a

tutti i gruppi sociali e partiti politici era, infine, il sospetto. Sospetto nutrito dai comunisti, timorosi della messa fuori legge del partito; sospetto nutrito dai moderati, convinti del fatto che, in caso di una guerra con l'URSS, i comunisti non avrebbero difeso la patria ma avrebbero combattuto con il nemico, in nome della solidarietà tra i partiti della terza internazionale[5]. Nel generale clima di disfacimento dello Stato e della "fibra morale" del paese[6], in cui "i corpi e gli animi - disse Togliatti - erano malati come per una febbre in cui si mescolavano la stanchezza, l'affanno per il presente e per il futuro, la ricerca ansiosa del necessario per vivere"[7], erano tuttavia diffusi il sollievo per la fine della guerra, il desiderio di guardare avanti, di rifondare la convivenza politica e civile in Italia, di vivere nella pace e nella libertà[8].

In questo contesto deve essere collocato l'impegno dei partiti per la rifondazione costituzionale. Attraverso la partecipazione alla guerra partigiana e la crescente adesione ai partiti, le masse popolari erano divenute protagoniste del processo di rinascita democratica; tra i partigiani, quasi la metà aveva agito nella convinzione che la guerra di liberazione si sarebbe poi convertita quasi senza soluzione di continuità in rivoluzione socialista[9]: alla scrittura della Costituzione si affidava, quindi, il progetto di una rifondazione dello Stato e dei rapporti economici e sociali che facesse *tabula rasa* del fascismo. Un semplice "ritorno allo statuto" fu escluso dalla quasi totalità della nuova classe dirigente, in parte perché evocava la reviviscenza di istituzioni che si erano rivelate inidonee a "ospitare processi di integrazione politica che coinvolgessero i partiti di massa"[10], in parte in quanto la fucina costituente era avvertita come un passaggio ineliminabile per favorire la formazione di una nuova classe politica e rafforzare l'*idem sentire* tra le forze costituzionali, "portando masse rivoluzionarie e sanfediste nella stessa repubblica"[11]. Fu così che, come stabilito con il Decreto Legislativo Luogotenenziale n. 151 del 25 giugno 1944, i partiti portarono l'Italia al referendum Monarchia-Repubblica e all'elezione dei 556 deputati dell'Assemblea Costituente, cui fu affidato il compito di redigere la Costituzione[12]. Alle elezioni del 2 giugno 1946, la Democrazia Cristiana divenne il primo partito con il 35,21 % dei voti e 207 seggi; il Partito Socialista Italiano di Unità Proletaria il secondo partito con il 20,68 % dei voti e 115 seggi; il PCI il terzo partito con il 18,93 % dei voti e 104 seggi. Il partito repubblicano italiano e il partito d'azione ottennero circa il 7 % dei voti (il PRI conseguì il 4,36 % e 23 seggi; il Partito d'azione il 1,45 % e 7 seggi). A destra, circa il 15 % dei voti si concentrarono su soggetti politici in polemica con i partiti del CLN e non disposti ad accettare l'alleanza della DC con i partiti marxisti: l'Unione Democratica Nazionale (i liberali) ottenne il 6,78 % dei suffragi e 41 seggi; il Fronte dell'Uomo Qualunque ebbe il 5,27 % e 30 seggi, il Blocco Nazionale della Libertà (i monarchici) ottenne il 2,77 % e 16 seggi[13].

In totale, la DC aveva ottenuto 207 eletti mentre i social-comunisti 219: l'elezione dell'Assemblea costituente sancì la vittoria dei partiti di massa e il superamento dell'idea elitaria della politica di matrice liberale ed azionista[14]. Nonostante l'ampia distanza ideologica tra i partiti di massa, la prospettiva integrazionista rimase dominante per tutto il periodo costituente: nemmeno l'esclusione dei social-comunisti dal Governo De Gasperi (maggio 1947) incrinò lo spirito costituente[15]. Il difficile compito di scrivere una Costituzione condivisa, che ponesse le condizioni per il superamento delle storiche divisioni tra le forze liberali, cattoliche e socialiste, nonostante lo sfilacciarsi dell'alleanza tra i partiti di massa, fu portato a termine con successo[16].

2) La forma di governo nei lavori dell'Assemblea costituente: il rifiuto della prospettiva decisionista.

L'esito positivo del processo costituente fu anche la conseguenza di una condivisione di alcune idee costituzionali da parte dei nuovi gruppi dirigenti. Con riferimento alla forma di governo, in particolare, esisteva un consenso sulla centralità dei partiti e sul rifiuto della prospettiva decisionista[17].

Il primato dei partiti politici, che era nei fatti, fu confermato dall'approvazione dell'ordine del giorno Dossetti, avvenuta il 20 novembre 1946 da parte della prima sottocommissione, con cui si prese

posizione a favore del “riconoscimento giuridico dei partiti e dell’attribuzione ad essi di compiti costituzionali”[18]. L’ordine del giorno fu attuato solo parzialmente. L’art. 49 Cost. riconosce infatti la libertà di associazione partitica senza attribuire ai partiti “compiti costituzionali”, ma conferma una centralità dei partiti che era un fatto costituzionale già in essere. La lettera dell’articolo 49 Cost., che esordisce con la formula “tutti i cittadini”, ratifica l’irruzione delle masse nella storia attraverso i partiti e sancisce la “nuova” natura, pienamente democratica, dell’esperienza costituzionale repubblicana[19].

Il rifiuto della prospettiva decisionista emerge in diversi momenti dei lavori dell’Assemblea sulla forma di governo. Ad esso si collega, in primo luogo, il rigetto della proposta azionista di una forma di governo presidenziale e il conseguente *favor* per una forma di governo parlamentare; in secondo luogo, all’interno di tale ultima opzione, ne è espressione l’opposizione alla centralità dell’esecutivo e al primato del Capo del Governo[20].

La discussione sulla forma di governo ebbe inizio nella seconda sottocommissione, dopo la presentazione della proposta del comitato dei relatori[21]. Nella seduta pomeridiana del 3 settembre 1946, Mortati diede lettura della relazione generale sulla forma di governo, individuando un dilemma fondamentale nel ruolo costituzionale del popolo: ci si chiedeva, in sostanza, se ad esso dovesse spettare la “preposizione alla carica dei titolari degli organi costituzionali elettivi”, o se invece dovesse essere conferito “il potere di designare anche gli indirizzi politici”[22]. Le due soluzioni evocate prefiguravano un diverso rapporto tra cittadini, istituzioni e partiti, riconducibile alla distinzione tra democrazia d’indirizzo e democrazia d’investitura[23]. Mortati delineò altresì i caratteri della forma di governo parlamentare, presidenziale ed assembleare, sostenendo l’inadeguatezza per l’Italia del modello parlamentare inglese e di quello francese del 1875[24] e propose, pertanto, una forma di governo mista tra la forma di governo parlamentare e la forma di governo direttoriale, nella quale, dopo la concessione della fiducia, il Governo sarebbe rimasto in carica due anni, e gli eventuali, insanabili contrasti tra Assemblea e Governo sarebbero stati risolti dal Presidente della Repubblica mediante la revoca del Governo o lo scioglimento anticipato dell’Assemblea[25].

Nel corso del successivo dibattito, i giorni 4 e 5 settembre 1946, emersero sostanzialmente tre linee di tendenza: 1) la generale contrarietà alla forma di governo presidenziale, in favore della quale si dichiarò solo l’azionista Calamandrei[26]; 2) la propensione delle componenti cattoliche e liberali per una razionalizzazione della forma di governo e per il conseguente rafforzamento dell’esecutivo; 3) la contrarietà di comunisti e socialisti ai congegni di stabilizzazione della forma di governo parlamentare[27].

Il dibattito si concluse, il 6 settembre, con l’approvazione del ben noto ordine del giorno Perassi, in cui, previa esclusione della forma di governo presidenziale, in favore della quale solo il partito d’azione si era espresso, si optò per una forma di governo parlamentare “da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell’azione di Governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo”[28].

La seconda fase dei lavori incominciò dopo la presentazione di un primo articolato elaborato da un comitato di redazione, integrato dagli onorevoli Starnuti, Mortati, Perassi e Paolo Rossi. Sin da allora, tuttavia, era emersa con chiarezza la contrapposizione tra i fautori del principio monocratico, tra cui in particolare la DC, e i sostenitori del primato del Consiglio dei Ministri, cui guardavano con favore le sinistre. L’esame del testo da parte della sottocommissione, tuttavia, ebbe inizio tre mesi dopo la presentazione, in un clima assai diverso: a causa di circostanze interne e internazionali, l’alleanza tra i partiti di massa volgeva al termine, e i rapporti di forza tra i partiti erano coperti da un «velo d’ignoranza»[29]. Queste circostanze indussero una maggiore attenzione per le istanze di garanzia e di limite ai poteri del Governo rispetto a quelle di razionalizzazione della forma di governo[30]. L’esame delle modifiche approvate al testo elaborato dal comitato dei relatori è in questo senso illuminante. In esso erano previste due misure per la stabilizzazione della forma di governo: il rafforzamento del Capo

dell'esecutivo, qualificato come responsabile della politica generale del Governo nonché competente a mantenere l'unità di indirizzo e a coordinare l'attività dei Ministri[31], e l'attribuzione all'Assemblea nazionale (e non alle singole Camere) del potere di revocare la fiducia, con voto a maggioranza assoluta[32].

La prima sezione della seconda sottocommissione approvò. La prima sezione della seconda sottocommissione approvò il progetto nella formulazione proposta da Perassi, che rafforzava il principio collegiale («Il Primo Ministro dirige la politica generale del Governo. Il Primo Ministro e i Ministri sono collegialmente responsabili della politica generale del Governo e ciascuno di essi degli atti di sua competenza»)[33]. La proposta fu successivamente rielaborata da Terracini, con una formulazione che valorizzava ulteriormente il principio collegiale: in essa, il Primo Ministro non «dirige» più la politica generale del Governo, ma ne «assicura» l'attuazione[34]. Prima che il testo relativo al Governo giungesse in aula, tuttavia, si ebbe una «rivincita» dei fautori del principio monocratico: il “comitato dei diciotto” riformulò l'articolo sul Governo recuperando l'originaria ispirazione a dominante monocratica di Perassi, secondo cui il Primo Ministro “dirige” la politica generale del Governo, mentre nella formulazione di Terracini il Primo Ministro si limitava ad “assicurare” l'attuazione della politica generale[35].

L'ultimo atto del processo di rafforzamento del Parlamento (e dei partiti) rispetto al Governo fu compiuto in Assemblea, ove ancora una volta si intervenne sul rapporto fiduciario e sull'assetto strutturale-funzionale del Governo. In seguito a numerosi interventi critici sul rapporto fiduciario tra Assemblea nazionale e Governo, la Commissione modificò il testo, attribuì alle singole Camere il potere di concedere la fiducia – quello di revocarla era già previsto – e stabilì che la deliberazione potesse essere assunta a maggioranza relativa. Furono invece respinte le proposte – anch'esse in chiave di derazionalizzazione del rapporto fiduciario – miranti ad espungere dal testo l'obbligo di motivazione della mozione e l'abolizione di un *quorum* minimo per la presentazione della mozione di sfiducia[36].

Con riferimento al Governo, le proposte presentate furono tutte nel senso del rafforzamento del principio collegiale. Tra queste furono respinti l'emendamento dei comunisti diretto a sopprimere la figura del Primo Ministro (emendamento la Rocca e altri)[37] e la proposta dei socialisti diretta ad escludere la responsabilità del Primo Ministro per la direzione della politica generale (emendamento Carpano Maglioli e altri). Fu invece approvata la sostituzione della formula “Primo Ministro” con quella “Presidente del Consiglio dei Ministri” (emendamento Costa), nonché la proposta di costituzionalizzare il Consiglio dei Ministri (emendamento Colitto): “nella soluzione finale – hanno scritto Amato e Bruno - il Governo è esplicitamente uno e trino”[38]. Sostanzialmente invariato, invece, rimase l'istituto dello scioglimento delle Camere, con riferimento al quale l'unica modifica approvata fu l'introduzione del semestre bianco (emendamento Laconi)[39].

L'Assemblea costituente diede, quindi, attuazione all'ordine del giorno Perassi in modo parziale[40], come dimostra il fatto che i più significativi rapporti politici – segnatamente, la definizione dei rapporti endogovernativi, i poteri del Governo in Parlamento, il potere di scioglimento delle Camere – vennero lasciati in stato di relativa indeterminazione. Le disposizioni a essi relative erano infatti così elastiche, pur se non completamente indefinite, da lasciare al dopo la specificazione del loro *ubi consistam*. Si pensi all'art. 92 Cost., che non regola la fase antecedente la nomina del Presidente del Consiglio e dei Ministri e implicitamente rinvia all'autonoma regolazione del Presidente della Repubblica e delle forze politiche; all'art. 95 Cost., la cui ambigua formulazione è potenzialmente idonea a far ritenere legittima sia l'espansione del principio collegiale che l'espansione del principio monocratico, al punto da aver ingenerato dubbi sulla sua natura giuridico-prescrittiva[41]; all'art. 88 Cost., che non tipizza i presupposti dello scioglimento delle Camere, nonostante le proposte di razionalizzazione avanzate in commissione su questo oggetto[42].

L'afflato garantista in Assemblea costituente non si esaurì con l'introduzione di limiti ai poteri del

Governo e del Presidente del Consiglio dei Ministri, ma si estrinsecò anche nella posizione di limiti alla regola di maggioranza attraverso la “correzione” del primato assoluto del Parlamento, sul presupposto, da tutti condiviso, “che una comunità non deve per forza identificarsi con la maggioranza che la governa, o con qualcuno in particolare”, in quanto “si sa che questa comunità è una pluralità”[43]. La supremazia dell’Assemblea elettiva fu limitata attraverso il bicameralismo perfetto[44], l’attribuzione di poteri di garanzia al Presidente della Repubblica, l’istituzione della Corte costituzionale, il procedimento aggravato di revisione costituzionale, le fonti “specializzate” e le fonti atipiche, l’ordinamento regionale e il principio autonomistico, gli istituti di democrazia diretta, i diritti sociali, gli “istituti di partecipazione”, la libertà sindacale, il diritto di sciopero e il principio di autonomia ed indipendenza della magistratura. La garanzia principe, tuttavia, fu l’adozione di una legge elettorale proporzionale, che rendeva molto difficile che un solo partito potesse conseguire la maggioranza assoluta dei seggi in Parlamento.

Viva e sentita, quindi, fu l’esigenza di porre argini all’influenza del raccordo maggioranza-Governo[45]. Il disegno costituzionale della forma di governo recava altresì alcuni elementi di razionalizzazione: disposizioni concernenti competenze e procedure che, nelle intenzioni dei costituenti, sarebbero state adeguate a evitare le degenerazioni assembleari della terza Repubblica francese[46] conservando, tuttavia, anche in questo caso, spazi giuridici vuoti, che le istituzioni ed i partiti avrebbero disciplinato in via autonoma e informale[47].

Si pensi alla figura del Presidente della Repubblica[48], dotato in Italia di poteri incisivi sul funzionamento della forma di governo, onde evitare una deriva assembleare analoga a quella della Terza Repubblica francese[49]. Si pensi al potere governativo di ricondurre al procedimento legislativo ordinario un disegno di legge approvato da una commissione parlamentare in sede deliberante (art. 72, terzo comma) e, ancora, all’attribuzione al Presidente del Consiglio dei Ministri della funzione di direzione della politica generale e di mantenimento dell’unità di indirizzo, mentre l’art. 65 dello Statuto albertino prevedeva che “il Re nomina e revoca i suoi Ministri”. Si pensi, infine, all’esplicita attribuzione al Governo del potere di iniziativa legislativa[50] e alla razionalizzazione del rapporto di fiducia, con l’introduzione del voto per “appello nominale” e della regola secondo cui il Governo non è obbligato a rassegnare le dimissioni in caso di voto contrario di una delle Camere[51].

In base alle considerazioni che precedono, sembra condivisibile la qualificazione della forma di governo come parlamentare “a tendenza equilibratrice”[52]: una forma di governo incardinata sul principio del bilanciamento dei poteri e solo parzialmente razionalizzata, così concepita perché – da parte dei costituenti – si ritenne che dalla prassi partitica sarebbe disceso lo “stato” della Costituzione e, in particolare, della forma di forma di governo[53].

3) La forma di governo tra storia costituzionale e prospettive di riforma.

La storia del parlamentarismo italiano può suddivisa in sette fasi: 1) la prima legislatura (1948-1953), trascorsa nel segno di una rigida contrapposizione ideologica tra la coalizione centrista e i social-comunisti; 2) il centrismo postdegasperiano (1953-1962), in cui si registrò un’attenuazione della polarizzazione ideologica e nella quale la coalizione da scelta politica di De Gasperi si convertì in formula di Governo necessaria; 3) il centro-sinistra (1962-1975), in cui il PSI entrò a far parte della maggioranza di Governo; 4) la solidarietà nazionale (1976-1979), in cui ebbe luogo l’ingresso del PCI nella maggioranza di Governo; 5) il pentapartito (1981-1991), con cui si ebbe la restaurazione della *conventio ad excludendum*; 6) la nascita di un secondo sistema dei partiti (1991-1996), in cui ebbero luogo l’approvazione di nuove leggi elettorali a dominante maggioritaria (1993), la formazione di tre Governi tecnici (Amato I, Ciampi e Dini) e un primo, breve esperimento di parlamentarismo maggioritario (Governo Berlusconi I); 7) la competizione bipolare tra coalizioni elettorali (1996-).

Tre regolarità informali caratterizzarono il funzionamento della forma di governo sino al 1992: a) il

Governo di coalizione, scelta politica della DC nella prima legislatura e “necessità istituzionale”^[54] a partire dalla seconda; b) il primato dei partiti sui parlamentari (e sulle delegazioni ministeriali); c) la *conventio ad excludendum* nei confronti del PCI, secondo partito italiano fino al 1992, e del MSI. A partire dai primi anni novanta, pur a Costituzione invariata, nuovi elementi sono sorti nell’esperienza costituzionale: a) dopo le elezioni politiche 1996 (in modo embrionale, anche in seguito a quelle del 1994), i partiti si presentano alle elezioni nel quadro di coalizioni elettorali, da cui è tendenzialmente derivata la divisione tra maggioranza e opposizione nel corso della XIII, XIV, XV e XVI legislatura; b) la deistituzionalizzazione dei partiti e la personalizzazione della politica hanno sensibilmente indebolito la capacità dei partiti di irreggimentare le condotte dei parlamentari (e dei Ministri); c) la fine delle *conventio ad excludendum* nei confronti delle ali estreme del sistema dei partiti.

Anche prima del 1992, tuttavia, nonostante gli elementi di continuità evidenziati, la vitalità della forma di governo ha subito alterne fortune. Se infatti durante il centrismo, il centro-sinistra e la solidarietà nazionale l’allargamento delle maggioranze parlamentari fu concepito come mezzo per consolidare le fondamenta democratiche dello Stato e diede impulso all’attuazione della Costituzione, a partire dalla fine degli anni settanta maturò una progressiva insoddisfazione della classe politica e dell’opinione pubblica nei confronti della Costituzione e dello stato della rappresentanza politica. Innanzi alla difficoltà di realizzare processi di integrazione politica in Parlamento, all’instabilità di Governo e al permanere del “bipartitismo imperfetto”^[55], prese avvio un lungo dibattito politico, tuttora in corso, sulla revisione della forma di governo e della disciplina elettorale^[56].

Nella IX legislatura (1983-1987) l’esigenza di revisione della Costituzione fu fatta propria dal sistema dei partiti attraverso l’istituzione di una Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, presieduta dall’onorevole Bozzi. Ad esse fecero seguito la commissione bicamerale De Mita-Iotti (XI legislatura), il comitato Speroni e la commissione bicamerale D’Alema (XIII legislatura). I lavori di tutte le commissioni parlamentari andarono nella direzione ora di una piena razionalizzazione della forma di governo parlamentare (è il caso della Commissione Bozzi e della Commissione De Mita-Iotti), ora del suo superamento mediante l’introduzione, in alternativa, dell’elezione diretta del premier o della forma di governo semipresidenziale (comitato Speroni), ora di un semipresidenzialismo “temperato” (è il caso della Commissione bicamerale D’Alema). Altre proposte politicamente qualificate mirarono a introdurre, al termine della XII legislatura, l’elezione “immediata” del capo del Governo collegata all’elezione dei rappresentanti in Parlamento ovvero il premierato (si fa riferimento alla “bozza Fisichella” elaborata da (Bassanini, Fisichella, Salvi e Urbani) e il semipresidenzialismo (la proposta Maccanico all’inizio del 1996). Nella XIV legislatura, la maggioranza di centro-destra che esprimeva i Governi Berlusconi II e III approvò a maggioranza assoluta, ma non a maggioranza dei 2/3, una legge di revisione della seconda parte della Costituzione recante l’introduzione del premierato (proposta recante un sensibile incremento dei poteri dell’esecutivo e del suo Capo). Il voto contrario espresso dal corpo elettorale nel referendum costituzionale del 25/26 giugno 2006 ha incoraggiato la ripresa di un approccio minimalista alla revisione della forma di governo. Nella XV legislatura, la prima Commissione permanente della Camera dei deputati ha approvato un progetto di revisione della seconda parte della Costituzione^[57] recante il superamento del bicameralismo perfetto, la riduzione del numero dei parlamentari, l’istituzione di un Senato federale e la razionalizzazione della forma di governo parlamentare (con piena attuazione, a distanza di sessant’anni, dell’ordine del giorno Perassi). In particolare, si prevedeva il potere del Presidente del Consiglio di proporre la revoca (oltre che la nomina) dei Ministri al Presidente della Repubblica; l’introduzione del voto di fiducia al solo Capo del Governo a maggioranza semplice; la regola secondo cui la fiducia può essere revocata solo a maggioranza assoluta.

Il dibattito sulla riforma costituzionale, all’inizio della XVI legislatura e a 26 anni dall’istituzione della Commissione Bozzi, è ancora aperto. Il referendum costituzionale del 2006 sembra aver consigliato alla classe politica indirizzi più prudenti, nel segno della razionalizzazione della forma di governo

parlamentare. Tali indirizzi possono essere, ad avviso di chi scrive, un buon percorso di “manutenzione” costituzionale[58] della forma di governo e sono più rispettosi dell’*acquis* storico-costituzionale italiano. Nella politica nazionale, come del resto postulano gli articoli 1 e 49 della Costituzione, esiste una forte esigenza di partecipazione politica, di inclusione di tutte le fasce popolari, di integrazione politica che è invece meno avvertita a livello regionale (e ancor di meno negli enti locali). E’ infatti nell’arena politica nazionale che, per ragioni di competenza, si verifica l’interferenza tra la legge statale e i diritti costituzionali fondamentali; è in questa sede che avviene principalmente la redistribuzione delle risorse pubbliche, e di conseguenza è importante che i partiti e i gruppi parlamentari possano avere un ruolo di primo piano nella determinazione della politica nazionale. Solo un Parlamento, e non un Presidente eletto può assolvere a questa funzione di rappresentare il popolo e di consentire l’inclusione delle sue frazioni nella formazione dell’indirizzo politico[59].

Seppure è vero che attualmente la destrutturazione della classi sociali, l’attenuazione dei *cleavages*, la “liquefazione” della società hanno reso sostanzialmente superata la tesi, sostenuta negli settanta, secondo cui gli elementi presidenziali innestati su una forma di governo parlamentare ridurrebbero i margini di partecipazione all’indirizzo politico dei ceti popolari attraverso i partiti di massa[60], non può per ciò solo sostenersi che sia venuta completamente meno un’esigenza di integrazione politica, che esiste parimenti in una società fortemente atomizzata, costituita da “miniclassi”, microgruppi sociali, categorie professionali. Anche con riferimento all’esperienza costituzionale britannica è stato autorevolmente sottolineato come un corretto dibattito parlamentare possa contribuire a migliorare la qualità delle politiche e che, comunque, è vitale per la democrazia che la Camera bassa sia parte effettiva e non parte nobile della Costituzione inglese, poiché “rapidità ed efficienza non sono gli unici requisiti di una forma di governo[61].

D’altro canto, l’elezione diretta del Capo dell’esecutivo è sicuramente foriera di stabilità, ma non necessariamente di efficienza della forma di governo (e di buon Governo). Luciano Violante, Presidente della Camera dei deputati nella XIII legislatura, ha ricordato che i propri colleghi Presidenti di Assemblea parlamentare manifestarono stupore per la capacità rivelata dall’Italia di darsi un’“eurotassa” che consentisse l’introduzione della moneta unica in Italia, ed essi stessi spiegarono il fatto con la centralità e autorevolezza del Parlamento in Italia[62]. Al contrario, l’eccessiva “verticalizzazione” dei processi decisionali può suscitare forti opposizioni sociali, che possono costringere gli esecutivi a radicali inversioni dell’indirizzo politico.

Se quindi l’elemento plebiscitario insito nell’elezione diretta del Capo dell’esecutivo sembra essere accettabile e tollerabile a livello comunale e provinciale, ove le Assemblee elettive non esercitano la funzione legislativa, e a livello regionale, ove le ampie competenze legislative riconosciute alle Regioni si estendono alla produzione dei servizi propri dello stato sociale, piuttosto che – quanto meno non in misura rilevante – all’imposizione fiscale, ai diritti e alle libertà fondamentali, tale percorso appare decisamente inopportuno con riferimento all’arena politica nazionale in cui, peraltro, sono da tempo comparse forti tendenze alla personalizzazione della politica e alla concentrazione di potere politico, economico e mediatico, che sconsigliano l’introduzione dell’elezione diretta del Capo dello Stato o del Capo del Governo.

[1] Il bombardamento delle ferrovie e delle vie di comunicazione aveva reso più difficili gli spostamenti. Gli ospedali erano pieni di feriti della guerra, e di contadini che dopo la guerra, riprendendo il lavoro, erano finiti su mine tedesche. Non esisteva più un mercato nazionale, ma un certo numero di mercati locali dalle limitate potenzialità di approvvigionamento. Numerose fabbriche erano state annientate. La produzione industriale era scesa nel 1945 al 29 % rispetto al livello del 1938; la produzione

agricola-zootecnica al 63%. La disoccupazione, la fame e la miseria affliggevano la popolazione: rispetto al 1938, la produzione di grano, patate, olio e carne era scesa della metà, mentre quella di latte si era ridotta di un quarto. Le calorie per abitante, dalle 2700-2800 del 1938, erano diminuite fino a 1700. Le città del Nord dopo la liberazione soffrivano gravi problemi di ordine pubblico a causa dell'aumento della delinquenza. In Sicilia e Sardegna erano nati movimenti separatisti: sulle difficili condizioni di vita e sulla precarietà dell'ordine pubblico nell'immediato dopoguerra, cfr. A. Lepre, *Storia della prima Repubblica*, Bologna, 1993, pp. 12 ss., p. 41 e pp. 50-51; v. altresì P. Scoppola, *Gli anni della Costituente fra politica e storia*, Bologna, 1980, pp. 99 ss.; S. Colarizi, *La seconda guerra mondiale e la Repubblica*, Torino, 1984, pp. 395 ss.; G. Bocca, *Palmiro Togliatti*, Milano, 1991, p. 400; G. Mammarella, *L'Italia contemporanea. 1943-1998*, Bologna, 1998, pp. 83 ss.; e, con particolare riferimento ai primi anni cinquanta, A. Lepre, *Storia degli italiani del novecento*, Milano, 2003, pp. 256 ss. Si veda altresì il quadro di Roma e Milano tratteggiato da Giuseppe Fiori: a Roma "imperversano i razziatori di scarpe, in viale delle Milizie è rimasto in mutande, l'11 gennaio 1945 l'attore Massimo Serato. Delinquenza minuta e criminalità aggressiva. Arrivano ad ammazzare al bivio delle Capannelle un noleggiatore di furgoncino solo per portargli via i quattro copertoni. Altrettanto succede, lo stesso giorno, al conducente d'un camioncino che all'Esedra ha caricato due uomini... un giovanissimo immigrato calabrese, Giuseppe Albano, diciotto anni storpio (lo chiamano il 'gobbo di Quarticciolo') ha organizzato una banda di gregari e assalta, saccheggia, uccide. Aggiungono violenza a violenza i disertori, i profughi allo sbando, i soldati degli USA avvinazzati. La stazione Termini è un bivacco. I treni viaggiano per Napoli tre volte alla settimana, nasce un nuovo mestiere, l'occupatore di posti (1500 lire per un posto a sedere). E ancora, tra via Veneto, il Tritone e piazza Navona sciamano lustrascarpe a frotte, *shoe shine*, 'sciuscìa'. L'arte di arrangiarsi, mercato nero, nuove ricchezze e povertà antiche". E ancora, a Milano: "i vani distrutti sono 114.000, e altri 50000 gravemente danneggiati ... le fabbriche salvate hanno vita stentata, scarseggiano i fondi, la mancanza di pezzi di ricambio costringe a fermi prolungati. In un anno l'inflazione è salita del 259 per cento. [...] cresce, per furti e rapine, l'insicurezza. Dopo una cert'ora, meglio rinchiudersi in casa. La sera di lunedì 17 dicembre 1945, alle 19, in piazzale Lotto, banditi hanno assaltato la carrozza a cavalli di Emma Grammatica. L'indomani martedì è rapinato della sua vettura in Corso Matteotti il Professor Francesco Carnelutti. Niente gas, carbone e legna da ardere. Contro il freddo non c'è difesa. Nelle algide aule di giustizia, avvocati e giudici fanno i processi in cappotto e guanti. Il provveditore agli studi non ha potuto far altro che sospendere le lezioni sino all'11 febbraio 1946. Parte per Roma un solo treno al giorno, con 320 posti, e alla Stazione centrale si fa bagarinaggio di biglietti ferroviari. La Scala è chiusa": cfr. G. Fiori, *Vita di Enrico Berlinguer*, cit., pp. 53 ss.

[2] Gli aventi diritto al voto risultavano essere 28.005.449. I votanti furono 24.947.187 corrispondenti all' 89,1%. I risultati ufficiali del referendum istituzionale furono: repubblica voti 12.718.641, pari al 54,3%; monarchia voti 10.718.502, pari al 45,7%; voti nulli 1.498.136. L'Italia era politicamente divisa in due: al Nord la repubblica aveva vinto con il 66,2%; al Sud la Monarchia era in testa con il 63,8%: cfr. A. Lepre, *Storia della prima Repubblica*, cit., pp 63 ss., in particolare p. 73.

[3] Così G. Amato, *Il Dilemma del principio maggioritario*, in "Quad. Cost.", 1994, p. 178.

Per una ricostruzione della contrapposizione tra "fronte capitalista" e "movimento operaio", riaffiorata dopo la caduta del regime, cfr. P. Ginsborg, *Storia d'Italia dal dopoguerra a oggi. Società e politica, 1943-1988*, Milano, 1989, pp. 93 ss. Per ciò che concerne il rapporto tra la democrazia e il partito comunista nel secondo dopoguerra, si veda P. Scoppola, *Parlamento e Governo da De Gasperi a Moro*, cit., p. 360: "il partito accetta e difende gli istituti della democrazia ma non esclude in linea di principio la via della rivoluzione per la costruzione della nuova società socialista; la spinta rivoluzionaria è forte e diffusa alla base del partito". A conferma delle ambiguità all'interno del PCI, sul crinale tra rivoluzione e integrazione democratica, si rammenti che nel maggio del 1945 fu affisso nelle sedi del PCI un manifesto che ingiungeva di consegnare agli alleati le armi della guerra partigiana, ma la risposta fu

fallimentare. Solo vecchi arnesi furono consegnati, mentre tutte le armi efficienti rimasero nascoste. “E’ difficile – ha scritto Giorgio Bocca – dire ora e poi quanto vi sia di aggressivo e quanto di difensivo nella decisione partigiana di non consegnare le armi”: cfr. G. Bocca, *Palmiro Togliatti*, cit., p. 355. Anche Amendola ebbe a sostenere che “malgrado gli sforzi di Togliatti l’orientamento soprattutto nelle zone di massima forza – Emilia e Toscana – era quello di una attesa dell’ora x... Bisognava difendere la libertà, conquistare comuni, aumentare il numero dei deputati ma per conquistare posizioni utili per il ‘momento buono’. Quando sarebbe venuto questo momento risolutivo nessuno poteva dirlo, ma certo non esisteva molta fiducia che si potesse arrivare al socialismo attraverso una trasformazione democratica del paese... E’ in questo orientamento di base, più che in un disegno strategico concepito dall’alto che consisteva la famosa ‘doppiezza’ di Togliatti”: cfr. G. Amendola, *Il rinnovamento del PCI*, Intervista di Renato Nicolai, Roma, 1978, p. 22, in P. Scoppola, *Gli anni della Costituente fra politica e storia*, cit., p. 97. A distanza di più di quaranta anni, nel 1991, l’allora Presidente della Repubblica Cossiga rivelò che prima delle elezioni politiche del 1948 Antonio Segni aveva riunito ed armato i giovani militanti sassaresi della DC, per prepararli a fronteggiare con le armi un’eventuale insurrezione dei social-comunisti, qualora questi non avessero accettato la possibile sconfitta elettorale. Sul rapporto tra le masse cattoliche e le istituzioni democratiche, si veda sempre P. Scoppola, *La proposta politica di De Gasperi*, Bologna, 1977, pp. 37-38, secondo cui “l’Azione cattolica non è stata assorbita dal regime e ha garantito uno spazio per la formazione, non solo religiosa, ma morale ed umana diversa rispetto a quella imposta dal fascismo ... non si può certamente parlare di una ‘chiesa fascista’: l’immagine è semplicistica e inaccettabile. Ma è innegabile il contraccolpo del clima politico e culturale del ventennio sui caratteri stessi della vita religiosa, sulla cultura e sulla mentalità dei cattolici italiani, sui loro orientamenti politici e sugli orientamenti della gerarchia e degli ambienti vaticani. La ‘compromissione’ della Chiesa con il regime era stata tale e aveva lasciato tracce così profonde che al momento della caduta del fascismo non era per nulla scontato il rientro dei cattolici nella vita pubblica in forme pienamente democratiche. L’idea largamente diffusa, e probabilmente prevalente, negli ambienti vaticani alla vigilia e subito dopo il 25 luglio, era piuttosto quella di una sorta di continuità di un regime autoritario senza più Mussolini che avrebbe avuto nel mondo cattolico e nelle sue organizzazioni il suo punto di forza”.

[4] Sugli stati d’animo del periodo si veda G. Fiori, *Vita di Enrico Berlinguer*, cit., p. 58: “in chi, volto a mete di palingenesi istantanea, s’era aspettato già per l’indomani della Liberazione un ordine nuovo, il termine dei privilegi, dei dislivelli di classe e di ogni ingiustizia sociale, questa precaria normalità non può produrre altro che delusione, amarezza, sconforto, rabbia. Gli impazienti reagiscono duramente. C’è nel popolo gente che non ha rinunciato all’azione armata. S’incontrano ancora squadre di partigiani con il fazzoletto rosso delle Brigate Garibaldi annodato sulle spalle e il mitra a tracolla”. Analogamente, sui sentimenti di paura e di rabbia che percorrono rispettivamente la borghesia e le masse popolari, v. A. Lepre, *Storia della prima Repubblica*, cit., pp. 43 ss.

[5] Cfr. A. Lepre, *Storia della prima Repubblica*, cit., pp. 47 ss.

[6] Cfr. G. Mammarella, *L’Italia contemporanea*, cit., p. 14.

[7] Cfr. M. Ferrara, *Conversando con Togliatti*, Roma, 1953, p. 313.

[8] Cfr. G. Fiori, *Vita di Enrico Berlinguer*, cit., p. 53, il quale riferisce che nell’immediato dopoguerra a Roma “i teatri funzionano, si ride all’Excelsior con Totò e Lucy D’Albert, al Quattro Fontane con Peppino De Filippo, al Valle con Macario. Voglia di vivere, il gusto di stare insieme, sbornie di libertà, come un ritorno di naufraghi a riva, e a tutti i crocicchi (manganelli a mulinello) la ‘Military Police’. In balera è il *boogie-woogie* il nuovo ballo. All’Adriano i concerti di Santa Cecilia”.

[9] Cfr. A. Lepre, *Storia della prima Repubblica*, cit., pp. 36 ss.; G. Mammarella, *L’Italia contemporanea*, cit., pp. 44 ss., in part. p. 57, il quale ricorda che “il 17 aprile, alcuni giorni prima della

insurrezione partigiana e dell'occupazione alleata, il CLNAI aveva affermato il diritto degli operai a partecipare alla gestione delle industrie; poche settimane dopo, soprattutto per iniziativa dei comunisti, 'consigli di gestione' vennero creati nei maggiori complessi industriali del settentrione. Sembrava veramente, come scriveva Rodolfo Morandi, alla fine dell'estate 1945, che i rappresentanti del capitale, nonpartecipando all'insurrezione politica ed economica del popolo, avessero firmato la loro capitolazione".

[10] Nel periodo che intercorse tra la fondazione del partito socialista e le prime elezioni a suffragio "quasi universale" (1892-1913), il partito si era dato, attraverso i propri eletti, ad un trasformismo funzionale alla soddisfazione degli interessi dei ceti rappresentati nei collegi "rossi", rivelandosi invece incapace di immettere le masse nello Stato, modificando gli indirizzi della politica nazionale. Dopo le elezioni a suffragio "quasi universale" del 1913, le tendenze massimaliste presenti nel partito socialista e nel partito popolare, così come la diffidenza e l'ostilità a tale integrazione esistente nei ceti borghesi condussero in breve tempo alla disgregazione delle fragili istituzioni democratiche. Alle prime elezioni politiche del dopoguerra, nel 1919, il partito socialista si presentò su posizioni apertamente massimaliste. Alle assise nazionali del partito, nell'ottobre del 1919, nessuna delle sue componenti osò dichiararsi riformista, tutte chiedevano l'adesione alla terza internazionale, e, tra i massimalisti, la fazione facente capo a Bordiga riteneva necessario boicottare le urne, perché dagli istituti di democrazia borghese non sarebbe mai derivato alcun vantaggio alle masse popolari, il cui unico obiettivo doveva essere non la riforma ma il rovesciamento dello Stato borghese con un moto rivoluzionario. Un'altra componente massimalista, facente capo a Serrati, pur riconoscendo l'utilità del voto per le masse proletarie, non tuttavia come strumenti di riforma dello Stato e della società, ma come palcoscenico "per la più intensa propaganda dei principi comunisti": l'obiettivo principale, tuttavia, era sempre "l'uso della violenza per la difesa contro le violenze borghesi, per la conquista dei poteri e per il consolidamento delle conquiste rivoluzionarie": cfr. G. Fiori, *Vita di Antonio Gramsci*, Roma-Bari, 1995, p. 149.

[11] Così P. Ciarlo, *Verso una Costituzione normale: l'approdo costituente*, in *Dir. pubbl.*, 1996, p. 605.

[12] Cfr. S. Niccolai, *Il Governo*, Roma-Bari, 2003, p. 18. Il decreto-legge luogotenenziale 25 giugno 1944, n. 151, recependo i contenuti del patto di Salerno, prevede l'elezione di una Assemblea costituente, da porre in essere dopo la liberazione del territorio nazionale, "per deliberare la nuova Costituzione dello Stato". Ad esso fecero seguito il decreto legislativo luogotenenziale 10 marzo 1946 n. 74, che introdusse un sistema elettorale proporzionale per l'elezione dell'Assemblea costituente, adeguato a garantire la rappresentanza politica dei rinascenti partiti politici, ed il decreto legislativo luogotenenziale 16 marzo 1946, n. 98, che prevede il referendum sulla forma di stato, da tenersi contemporaneamente alle elezioni per l'Assemblea costituente, ed introdusse la regola di maggioranza (assoluta) nella revoca della fiducia ai Governi da parte dell'Assemblea (art. 3, quarto comma, d. lgs. lgt. n. 98 del 1946): sul punto, cfr. P. Calandra, *I Governi della Repubblica*, cit., p. 30.

[13] A questi si aggiungano il Movimento per l'Indipendenza della Sicilia (0,74 % dei voti e 4 seggi); il Partito dei Contadini d'Italia (0,44 % dei voti e 1 seggio); la Concentrazione Democratica Repubblicana (0,42 % dei voti e 2 seggi); il Partito Sardo d'Azione (0,34 % dei voti e 2 seggi); il Movimento Unionista Italiano (0,31 % dei voti e 1 seggio); il Partito Cristiano Sociale (0,22 % dei voti e 1 seggio); il Partito Democratico del Lavoro (0,18 % dei voti e 1 seggio); il Fronte Democratico Progressista Repubblicano (0,09 % dei voti e 1 seggio). Altre liste ottennero complessivamente 1,79 % dei suffragi senza ottenere neppure un seggio. Il totale dei votanti fu pari a 23.010.479.

[14] La tesi della soluzione di continuità nelle forme dell'organizzazione politica si manifestò sin dal periodo transitorio, come risultò evidente dal discorso tenuto dal Presidente del Consiglio Parri di fronte alla Consulta nazionale, il 26 settembre 1946, in cui questi sostenne che la "causa democratica" era solo agli inizi, in quanto "non credo che si possano definire regimi democratici quelli che avevamo prima del

fascismo”, poiché “democratico ha un significato preciso, direi tecnico. Quelli erano regimi che possiamo definire e ritenere liberali”. Il discorso suscitò lo “stupore” di Benedetto Croce, che replicò sostenendo che “l’Italia, dal 1860 al 1922, è stata uno dei paesi più democratici d’Europa, e che il suo svolgimento fu una non interrotta e spesso accelerata ascesa della democrazia”: cfr. P. Scoppola, *La Repubblica dei partiti*, cit., pp. 30-31. Sull’idea elitaria della politica di matrice liberale e azionista, v. P. Scoppola, *Gli anni della costituente*, cit., pp. 67 ss; sulle elezioni per l’Assemblea costituente, si veda altresì G. Galli, *I partiti politici italiani (1943/2000)*, Milano, 2001, p. 53.

[15] Anche l’esclusione dei social-comunisti dal Governo non comportò moti di piazza e non pose fine alla collaborazione tra i partiti di massa: prevalse la tenace ricerca di un compromesso politico, nella consapevolezza che un fallimento avrebbe aperto scenari imprevedibili. Si veda, in particolare, il pensiero di Amendola, riportato da G. Bocca, *op. cit.*, p. 441, secondo cui “una crisi della costituente avrebbe avuto conseguenze tremendamente gravi, avrebbe rischiato di distruggere quelli che erano i risultati della Resistenza”. Analogamente Togliatti, nella relazione al Comitato centrale comunista del 27-28 Febbraio 1947, espresse l’avviso che il PCI doveva evitare il referendum sulla Costituzione, e unico mezzo per farlo era coagulare un ampio consenso sul documento: “la proposta verrà fatta dai liberali, verrà appoggiata dai monarchici, probabilmente dai qualunquisti e non è escluso che qualche capo storico della sinistra tipo Lussu o Calamandrei ... si accodi a quelle proposte non comprendendo di fare così il gioco dei loro nemici. La proposta sarà fatta e potrà essere respinta soltanto se riusciremo ad avere una Costituzione la quale sia approvata dalla grande maggioranza della Assemblea”: sul pensiero di Togliatti, v. P. Scoppola, *Gli anni della Costituente fra politica e storia*, cit., p. 116. Illuminanti sono anche le parole di Lelio Basso, secondo il quale “la Costituzione non ha il compito di trasformare la società o di creare qualcosa di nuovo; la Costituzione è il frutto di precedenti trasformazioni, è il riflesso delle trasformazioni che sono in atto; ed è la porta aperta verso le trasformazioni che verranno”. E ancora: “noi crediamo profondamente in una democrazia così intesa, e ci batteremo per questa democrazia. Ma se altri gruppi intendono avvalersi, come dicevo in principio, di esigue ed effimere maggioranze, volessero far trionfare dei principi di parte, volessero darci una Costituzione che non rispecchiasse quella che è la profonda aspirazione della grande maggioranza degli italiani, che amano come noi la giustizia e la libertà e come noi amano la giustizia sociale, se volessero fare una Costituzione che fosse in un certo qual modo una *Costituzione di parte*, allora voi avrete scritto sulla sabbia la vostra Costituzione ed il vento disperderà la vostra inutile fatica” (enfasi aggiunta). Cfr. Lelio Basso, A. C.2, vol. I, seduta pom. 6 marzo 1947, p. 208.

[16] Sulla funzione integrazionista della Costituzione repubblicana, concepita come un sistema di “ponti, sui quali un giorno i contendenti riuscissero a incontrarsi”, un sistema “fatto per insegnare le parti a convivere”: cfr. G. Amato, *Costituzione, mutamento sociale, riformabilità*, in AA. VV., *Quattro lezioni sulla Costituzione*, Bologna, 1989, p. 38. Si vedano, inoltre, anche G. Maranini, *Storia del potere in Italia*, Milano, 1995, p. 315; G. Pitruzzella, *Tavola dei valori*, cit., p. 10; E. Cheli, *La forma di governo italiana nella prospettiva storica*, in *Rass. Parl.*, 1998, p. 289, che riferisce il pensiero di Lussu, il quale nell’Assemblea costituente invocò la necessità che le istituzioni future fossero capaci di evitare una guerra civile; G. Guarino, *Verso l’Europa*, cit., p. 19. La cultura integrazionista tendeva a garantire la democrazia e il pluralismo politico soprattutto attraverso il rifiuto dei poteri forti. Non è un caso che nella Costituzione non compaia mai la parola Stato, ma piuttosto le parole “Italia”, con cui si intendeva evocare “l’identità etnica e l’unità spirituale della nazione”, e quella “Repubblica”, che evoca il complesso universo delle amministrazioni statali e degli enti locali, dotati di autonomia politico-amministrativa e della possibilità di dare vita ad indirizzi politici diversi da quello centrale: cfr. C. Mortati, *Sub art. 1*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, p. 2. Si veda anche M. Fioravanti, *Sovranità e forme di governo*, cit., p. 45, secondo il quale “era sempre presente, nella cultura politica dei costituenti, e non solo delle sinistre, la “sindrome bonapartista”, il timore di un’autorità forte, legittimata dal basso, che potesse contrapporsi alla sfera della mediazione politico-parlamentare, ritenuta fragile, e comunque tutta da ricostruire con lo strumento nuovo del partito politico”, e A.

Summa, *Le tappe di un lungo gioco dell'oca*, in AA. VV., *Un premier scelto dal popolo*, supplemento al numero 4 di *liberal*, luglio 1995. Sulle ragioni che imposero la legge elettorale proporzionale, v. A. Barbera, *Una riforma per la Repubblica*, Roma, 1991, pp. 5 ss.; S. Gambino, *Le riforme elettorali tra Costituzione materiale e democrazia dell'alternanza*, cit., p. 276; G. Amato, *Il dilemma del principio maggioritario*, cit., pp. 178 ss.; G. Pitruzzella, *Commentario*, cit., pp. 202 ss.

[17] Sulla distinzione tra amico e nemico in Schmitt si veda, altresì la rielaborazione di P. Ciarlo, *Mitologie*, cit., pp. 13 ss.

[18] Cfr. G. Amato-F. Bruno, *La forma di governo italiana*, cit., p. 64.

[19] Cfr. G. U. Rescigno, *Nuovi e vecchi partiti e art. 49 della Costituzione*, in Accademia nazionale dei Lincei, *Lo stato delle istituzioni italiane. Problemi e prospettive*, Milano, 1994, p. 177. Secondo Lelio Basso, nella Repubblica i partiti avrebbero consentito “un esercizio direi quotidiano della sovranità popolare ... un progresso per la democrazia ... Oggi il cittadino che deve occuparsi di politica, che vuole veramente partecipare all'esercizio della sovranità popolare, lo può fare ogni giorno, perché attraverso la vita del suo partito, la sua partecipazione all'organismo politico cui aderisce, egli è in grado di controllare giorno per giorno, d'influire giorno per giorno sull'orientamento politico del suo partito e, attraverso questo, sull'orientamento politico del Parlamento e del Governo ... la più alta espressione della democrazia, perché consentono a milioni di cittadini di diventare ogni giorno partecipi della gestione politica della vita del Paese”: v. A. C. 2, vol. I, seduta pom. 6 marzo 1947, p. 208. Sulla genesi dell'art. 49 Cost., v. anche M. Fioravanti, *Costituzione e popolo sovrano*, Il Mulino, Bologna, 2004, *passim*.

[20] Le iniziali posizioni dei partiti relativamente all'organizzazione dei poteri erano diversificate e distanti. In particolare, il PCI proponeva una forma di governo parlamentare a tendenza assembleare, non razionalizzata poiché i partiti le avrebbero dato il proprio *ubi consistam*, che garantisse la centralità dei partiti, e per il loro tramite delle masse popolari, nel processo democratico e costituisse un antidoto contro i pericoli di involuzioni autoritarie insiti nella restaurazione di poteri forti. In questo senso, si spiegano le posizioni contrarie alla forma di governo presidenziale, alla razionalizzazione della forma di governo parlamentare (“si è parlato - ebbe a dichiarare Amendola - del tentativo di dare alla nostra democrazia condizioni di stabilità con norme legislative ... ma non è possibile ricercare questa stabilità in accorgimenti legislativi da inserire nella Costituzione ... oggi la disciplina, la stabilità è data dalla coscienza politica, affidata all'azione dei partiti politici”: cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, vol. VII, Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, Resoconto sommario, Seduta di giovedì 5 settembre 1946, p. 939); alle autonomie regionali (con eccezione della Sicilia e della Sardegna), che avrebbero disarticolato l'unità delle masse; alla Corte costituzionale (la cui istituzione era vista con sospetto anche da altre parti politiche, in particolare dai liberali (sul punto, cfr. G. Amato-F. Bruno, *La forma di governo italiana*, cit., p. 39 e pp. 45 ss). D'altro canto, il timore di involuzioni autoritarie era condiviso anche dagli altri partiti, ma questi, in particolare la DC, erano anche sensibili alle esigenze di stabilità dei Governi, la cui debolezza avrebbe potuto costituire un problema nel processo di stabilizzazione democratica, come l'esperienza della terza Repubblica francese e della Repubblica di Weimar avevano rivelato; da qui il *favor* democristiano per il Governo di gabinetto. Un terzo orientamento, alternativo rispetto a quello assembleare e a quello del Governo del Primo Ministro, fu espresso da Vittorio Emanuele Orlando, che pensava ad un parlamentarismo dualista, con un conseguente rafforzamento dei poteri del Presidente della Repubblica, al fine di disegnare una forma di governo parlamentare dualista, sul modello dell'esperienza costituzionale inglese classica (1832-1867), che evitasse un'evoluzione della forma di governo in senso monista analoga a quella verificatasi nella seconda metà dell'ottocento in vigenza dello Statuto albertino: cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, vol. VII, Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, Resoconto sommario, Seduta di mercoledì 4 settembre 1946, p. 914. Le divergenze, tuttavia, furono temperate nel corso dei lavori, e comportarono

l'avvicinamento delle diverse posizioni delle parti politiche su una forma di governo parlamentare a razionalizzazione debole.

[21] L'attività della sottocommissione fu suddivisa in due fasi: la prima fase consistette nella nomina di tre relatori per il potere legislativo (Mortati, Perassi e Paolo Rossi) e di tre relatori per il potere esecutivo (Bozzi, La Rocca e Tosato) e nella discussione generale sulla forma di governo; la seconda prese avvio con la presentazione della proposta del comitato dei relatori e la relativa discussione: cfr. P. Ciarlo, *Commentario*, cit., pp. 344-345.

[22] Così si espresse Mortati nella seconda sottocommissione: “un primo orientamento potrebbe prendersi su questo punto: fare una Costituzione in cui al popolo sia affidata una funzione di preposizione alla carica dei titolari degli organi costituzionali elettivi, oppure una Costituzione in cui il popolo abbia il potere di designare anche gli indirizzi politici, e sia quindi organo espressione di una concreta volontà politica? ... E' questo un primo punto da sottoporre a discussione, e che, ad avviso del Relatore, si dovrebbe risolvere affermando la necessità di una Costituzione non meramente rappresentativa, ma di una Costituzione in cui il popolo abbia il potere operante”: cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, vol. VII, Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, Resoconto sommario, Seduta di martedì 3 settembre 1946, p. 895.

[23] Sulla distinzione tra democrazia di indirizzo e democrazia di investitura v. M. Dogliani, *Politica e antipolitica: democrazia d'indirizzo versus democrazia d'investitura*, in S. Labriola (a cura di), *Quaderni della Rassegna parlamentare*, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 992 ss.

[24] Questi sostenne che “basta infatti il ritiro di un gruppo, anche piccolo, dalla coalizione che ha dato vita al Governo, perché questo Governo debba cadere, con le conseguenze dolorose che si sono constatate nell'altro dopoguerra e che hanno portato a quel discredito delle forme democratiche, di cui si sono subite le conseguenze”: cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, vol. VII, Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, Resoconto sommario, Seduta di martedì 3 settembre 1946, p. 898 .

[25] Secondo Mortati “si avrebbe così una specie di regime direttoriale, quale si ha in Svizzera, ove il periodo coincide con quello di vita dell'Assemblea nazionale”, idoneo a soddisfare esigenze di stabilità ed esigenze di rappresentatività e flessibilità: si veda l'intervento di Mortati alla seduta del 4 Settembre 1946, vol. VII, Commissione per la Costituzione, II sottocommissione, Resoconto sommario, p. 898; v. altresì P. Ciarlo, *Commentario*, cit., p. 345; E. Cheli, *La forma di governo nella prospettiva storica*, cit., pp. 288-289 e T. E. Frosini, *Forme di governo e partecipazione popolare*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 69. Il giorno successivo, 4 settembre 1946, il secondo relatore, il repubblicano Conti, propose la razionalizzazione del rapporto di fiducia e l'attribuzione al Presidente della Repubblica di poteri di Governo (segnatamente, il potere di iniziativa legislativa e la titolarità del potere esecutivo, da esercitarsi attraverso i Ministri), mentre Einaudi si soffermò su analogie e differenze tra parlamentarismo inglese e presidenzialismo americano: cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, vol. VII, Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, Resoconto sommario, Seduta di mercoledì 4 settembre 1946, pp. 911 ss.

[26] L'azionista Calamandrei fu l'unico a esprimersi in favore della forma di governo presidenziale: cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, vol. VII, Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, Resoconto sommario, Seduta di giovedì 5 settembre 1946, pp. 933 ss. Sebbene questa fosse la soluzione da lui (e dal partito di azione) prediletta, secondo T. E. Frosini, *Forme di governo e partecipazione popolare*, cit., p. 70, “le sue ‘suggestioni’ istituzionali, a ben vedere, si muovono in una linea che va dal Governo di legislatura con elezione diretta del Premier al semipresidenzialismo”.

[27] Ricordiamo l'intervento di Ambrosiani, che si dichiarò favorevole alla forma di governo parlamentare, attribuendo poteri significativi al Presidente della Repubblica, al fine di evitare "che si affacci in qualsiasi modo la prassi costituzionale della Terza Repubblica francese": cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, vol. VII, Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, Resoconto sommario, Seduta di mercoledì 4 settembre 1946, p. 923. Il comunista La Rocca si pronunciò a favore della forma di governo parlamentare a tendenza assembleare, in cui "si deve creare la unità armonica dei poteri, non secondo la concezione di Montesquieu, ma secondo quella di Rousseau, con la istituzione di un'Assemblea rappresentativa popolare che nello stesso tempo sia legislativa ed esecutiva, elabori la legge e ne controlli l'esecuzione, esamini, critichi e decida, sorvegli l'osservanza delle sue decisioni": cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, vol. VII, Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, Resoconto sommario, Seduta di giovedì 5 settembre 1946, p. 928. Bozzi si espresse a favore di un equilibrio tra i poteri, assicurato mediante una forma di governo in cui fosse garantita "una posizione di indipendenza al Presidente della Repubblica", in cui "il Governo deve avere la fiducia delle due Camere", e nella quale si desse "rilievo costituzionale autonomo al Primo Ministro": cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, vol. VII, Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, Resoconto sommario, Seduta di giovedì 5 settembre 1946, pp. 929-930. Lussu si dichiarò favorevole alla forma di governo parlamentare e contrario alla forma di governo presidenziale, in quanto "con una Repubblica di tipo presidenziale potrebbe determinarsi un irrigidimento delle parti in contrasto, con conseguente pericolo della guerra civile": cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, vol. VII, Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, Resoconto sommario, Seduta di giovedì 5 settembre 1946, pp. 930 ss. Patricolo propose l'attribuzione al Parlamento non solo di una funzione legislativa ma altresì di controllo sugli apparati statali: cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, vol. VII, Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, Resoconto sommario, Seduta di giovedì 5 settembre 1946, pp. 932-933. Il democristiano Tosato sostenne la necessità del rafforzamento del Presidente del Consiglio e della stabilizzazione del Governo per mezzo della sfiducia costruttiva: cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, vol. VII, Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, Resoconto sommario, Seduta di giovedì 5 settembre 1946, p. 936. Porzio si dichiarò contrario al sistema elettorale proporzionale, veicolo di instabilità nella forma di governo parlamentare: cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, vol. VII, Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, Resoconto sommario, Seduta di giovedì 5 settembre 1946, pp. 936-937. Targetti si dichiarò contrario alla forma di governo presidenziale e al sistema elettorale maggioritario: cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, vol. VII, Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, Resoconto sommario, Seduta di giovedì 5 settembre 1946, p. 937. Einaudi si espresse a favore della forma di governo parlamentare e del collegio uninominale: cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, vol. VII, Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, Resoconto sommario, Seduta di giovedì 5 settembre 1946, pp. 937 ss. Fabbri propose che l'approvazione di una mozione di sfiducia al Governo determinasse lo scioglimento automatico della Camera che avesse approvato la mozione: cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, vol. VII, Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, Resoconto sommario, Seduta di giovedì 5 settembre 1946, pp. 938 ss. Il comunista Amendola dichiarò di prediligere la forma di governo parlamentare, ma anche di essere diffidente nei confronti degli istituti di stabilizzazione, in quanto riteneva che "la maggior stabilità possa essere assicurata da un regime parlamentare che permetta l'adeguamento della situazione governativa allo sviluppo della situazione politica del paese": cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, vol. VII, Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, Resoconto sommario, Seduta di giovedì 5 settembre 1946, p. 939.

[28] Si veda la seduta di mercoledì 4 Settembre 1946, vol. VII, Commissione per la Costituzione, II sottocommissione, Resoconto sommario, p. 917. Contemporaneamente, si decise per il rinvio del voto sull'ordine del giorno Patricolo, volto ad attribuire al Parlamento "funzioni politiche di vigilanza e di controllo sui poteri dello Stato": cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, vol. VII, Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, Resoconto sommario, Seduta di Venerdì 6 settembre 1946, p. 946.

[29] Sul concetto di "velo di ignoranza", cfr. Rawls, *Teoria della giustizia*, Feltrinelli, Milano, 1999, tr. it. di *A theory of justice*, Belknap press, Cambridge, Massachusetts, 1971, pp. 125 ss.

[30] Sul punto, cfr. G. Amato-F. Bruno, *La forma di governo italiana*, cit., p. 68. Nel 1947 erano maturate le condizioni per il superamento del patto costituzionale che aveva unito i maggiori partiti, in quanto sin dalla fine del 1946 esistevano forti pressioni e orientamenti favorevoli a una discontinuità nella politica delle alleanze della DC. La politica di unità nazionale rispondeva, infatti, soprattutto ad un interesse del PCI. Togliatti era convinto della pratica impossibilità non solo di una rivoluzione armata, ma anche della formazione di un Governo frontista con esclusione della DC, nel contesto internazionale maturato dopo la conferenza di Yalta; di conseguenza, perseguiva l'alleanza con i partiti di massa al fine di dare una rappresentanza politica unitaria alla classe operaia e contadina. L'interesse della DC era invece diametralmente opposto. L'alleanza con il PCI aveva rafforzato la legittimazione del Governo ma nel lungo periodo avrebbe potuto alienare alla DC il consenso dei ceti medi. La stabilizzazione di questo consenso richiedeva politiche finanziarie restrittive che, limitando l'inflazione, tutelassero il risparmio e il potere d'acquisto, ma ciò poteva avvenire solo con la limitazione degli incrementi salariali e degli investimenti pubblici: misure, queste, che avrebbero suscitato l'opposizione dei partiti di sinistra. Vi era, infine, la pressione esterna della Chiesa, che osteggiava i partiti marxisti, e quella degli USA. Non è pertanto un caso che, alla fine del 1946, il segretario DC Piccioni definisse l'alleanza con il PCI una "coabitazione forzata". Sulla politica delle alleanze del secondo dopoguerra, cfr. P. Scoppola, *Gli anni della Costituente tra politica e storia*, cit., pp. 81-82; A. Lepre, *Storia della prima Repubblica*, cit., p. 78; G. Galli, *I partiti politici italiani*, cit., pp. 24 ss.

A partire dal 1947 una serie di eventi concatenati, in particolare di origine internazionale, posero le condizioni per la rottura dell'accordo di Governo tra i partiti di massa Il 3 gennaio 1947, De Gasperi volò a Washington, e tornò con un prestito di 100 milioni di dollari, ostentando le difficoltà patite per ottenerlo, derivanti dalle perplessità relative alla stabilità della democrazia; il 12 gennaio i riformisti del PSIUP uscirono dal partito e fondarono il partito socialista dei lavoratori italiani (poi divenuto partito socialista democratico italiano); il 5 marzo 1946, Churchill dichiarò che una "cortina di ferro" aveva diviso in due l'Europa; il 12 marzo il Presidente Truman espose al Congresso la propria dottrina di contenimento del comunismo e dichiarò che gli USA era impegnati al fianco di Grecia e Turchia nella lotta contro il comunismo; il 24 aprile, a Mosca, fallì la conferenza dei Ministri degli esteri delle potenze vincitrici, evento che diede inizio alla guerra fredda e che rese un obiettivo prioritario per gli USA l'isolamento dei partiti comunisti d'occidente. A partire da questo momento, nel breve volgere di un mese, De Gasperi creò le condizioni per la svolta moderata. Il 30 aprile, dichiarò in Consiglio dei Ministri di voler aggregare al Governo il "quarto partito", il partito del capitale e della finanza, che "decideva e orientava le campagne della stampa indipendente" ed era in grado di "paralizzare e rendere vano ogni sforzo", che già aveva manifestato ostilità ai Ministri democristiani del suo terzo Governo Campilli e Vanoni, non allineati alla politica economica di Einaudi. Il 20 maggio il segretario di Stato USA Marshall invitò l'ambasciatore americano Dunn a comunicare che gli USA avrebbero sostenuto economicamente un Governo senza i comunisti, ma De Gasperi lo seppe solamente il 27 maggio, quando – secondo la sua testimonianza – la decisione era già stata assunta. In seguito, nel giugno 1947, fu lanciato il piano Marshall, mentre nel mese di settembre fu costituito il Cominform. Le conseguenze dell'esclusione erano imprevedibili, in quanto si temeva una reazione in piazza dei comunisti; tuttavia, era diffusa la convinzione che l'alleanza non potesse essere che temporanea e che i tempi per

interromperla fossero maturi. Pertanto, il 31 maggio 1947, dopo la crisi di Governo, De Gasperi formò un nuovo Governo monocolore DC cui presero parte alcune personalità indipendenti di area liberale. Il Governo si presentò all'Assemblea costituente il 21 giugno, e ottenne la fiducia con 274 voti favorevoli (provenienti da democristiani, liberali, qualunquisti e monarchici) e 231 contrari. Prese così corpo la *conventio ad excludendum* dei social-comunisti, che cessò solo nel 1962, nei confronti del PSI, e nel 1993, nei confronti del PDS (cioè dopo il cambio del nome e del simbolo da parte del PCI, avvenuto nel 1991). Poiché il partito d'azione era in crisi e si sarebbe sciolto nel successivo mese di ottobre, mentre democrazia del lavoro era già in corso di dissoluzione, la strategia di De Gasperi fu quella di incoraggiare la partecipazione al Governo di PRI e PSDI, partiti laici di sinistra, con l'auspicio di scongiurare una loro alleanza con i social-comunisti. Il progetto fu portato a compimento con un rimpasto, nel dicembre del 1947, mediante il quale furono nominati vicepresidenti del Consiglio il segretario del PRI Pacciardi ed il segretario del PSDI Saragat e con cui fu stabilizzata la base parlamentare del Governo: era così nata la coalizione centrista che avrebbe poi vinto le successive elezioni politiche del 18 aprile 1948. La rottura dell'unità tra le forze costituzionali antifasciste fu vissuta come la necessità di superare la "doppiezza" dei partiti filosovietici, da parte democratico-cristiana, e come un tradimento dei valori dell'antifascismo e della resistenza, da parte della sinistra marxista. Ad essa non seguì, tuttavia, la fine della collaborazione nell'Assemblea costituente, né la rinuncia a perseguire nuove forme di integrazione politica che coinvolgessero i tre partiti di massa, i quali avrebbero preso corpo in altre istituzioni diverse dal Governo, in particolare in Parlamento. Su queste vicende cfr. G. Bocca, op. cit., pp. 412 ss.; P. Scoppola, *Gli anni della Costituente tra politica e storia*, cit., p. 119; Id., *Laproposta politica di De Gasperi*, cit., pp. 304 ss.; G. Galasso, *Italia nazione difficile. Contributo alla storia politica e culturale dell'Italia unita*, Le Monnier, Firenze, 1994, pp. 270 ss.; P. Scoppola, *Gli anni della costituente tra politica e storia*, cit., p. 25.; G. Mammarella, *L'Italia contemporanea*, cit., p. 80, A. Lepre, *Storia della prima Repubblica*, cit., pp. 81 ss., p. 88. G. Galli, *I partiti politici italiani* cit., pp. 64 ss., in particolare pp. 66, 68 e 72.

[31] L'art. 20 del progetto recitava: "Il Primo Ministro è responsabile della politica generale del Governo. Mantiene l'unità di indirizzo politico ed amministrativo di tutti i Ministeri, coordina individualmente e in Consiglio dei Ministri le attività dei Ministri, presiede il Consiglio dei Ministri".

[32] Nel corso della discussione avvenuta nella prima sezione della seconda sottocommissione, Mortati propose un sistema in cui il Primo Ministro fosse designato dal Capo dello Stato, successivamente esponesse il programma all'Assemblea nazionale e, dopo il voto di fiducia, fosse nominato Primo Ministro dal Presidente della Repubblica. Anche i comunisti avevano una propria proposta, presentata da Nobile, che evocava una forma di governo parlamentare non razionalizzata, attribuendo all'Assemblea nazionale il potere di designare il Primo Ministro (riservandone la successiva nomina al Capo dello Stato). La proposta di Mortati, che conduceva al rafforzamento dei poteri del Primo ministro, suscitò la diffidenza di tutte le forze politiche, impaurite da un eccessivo rafforzamento del principio monocratico, e fu giudicata macchinosa da Tosato il quale, tuttavia, difese il progetto del comitato e criticò anche la proposta di Nobile, perché inidonea ad evitare degenerazioni assemblearistiche: cfr. P. Ciarlo, *Commentario*, cit., p. 349.

[33] Perassi era un esponente di un piccolo partito di centro: in questa vicenda il gruppo democristiano subì sostanzialmente la convergenza tra le sinistre ed i partiti minori di centro, i quali intravedendo la prospettiva di una partecipazione ai futuri Governi di coalizione senza esprimere il Capo de Governo, avevano interesse a rafforzare il principio collegiale.

[34] Cfr. P. Ciarlo, *Commentario*, cit., p. 350 e Id., *Mitologie*, cit., p. 55.

[35] Cfr. P. Ciarlo, *Commentario*, cit., p. 351.

[36] La prima prescrizione fu difesa da Mortati e Tosato, la seconda da Tosato e Ruini: cfr. G. Amato-F.

Bruno, *La forma di governo italiana*, cit., p. 82.

[37] Così prevedeva l'emendamento: "il Governo della Repubblica è costituito dal Consiglio dei Ministri. I Ministri sono nominati dal Presidente della Repubblica".

[38] Cfr. G. Amato-F. Bruno, *La forma di governo italiana*, cit., p. 84.

[39] Sul punto si veda G. Amato-F. Bruno, *La forma di governo italiana*, cit., p. 82 e A. Ruggeri, *Il Consiglio dei Ministri*, p. 126, secondo cui si delineò una formula organizzativa intermedia "fra il modello (di estrazione fascista) dei Ministri che aderiscono alla politica del 'Capo del Governo' ed il modello alternativo, di sinistra, dei Ministri che determinano la politica del Governo".

[40] Così G. Amato-F. Bruno, *La forma di governo italiana*, cit., p. 65.

[41] Così L. Paladin, *Governo italiano*, cit. p. 676: "le relazioni fra gli organi essenziali del Governo (per non parlare delle rispettive funzioni e responsabilità) sono regolate in termini talmente equivoci, da metterne in forse il loro stesso carattere giuridico". In senso analogo, v. P. A. Capotosti, *Accordi di Governo e Presidente del Consiglio dei Ministri*, Giuffrè, Milano, 1975, p. 181 e Id., *Presidente del Consiglio dei Ministri*, cit., p. 139.

[42] Si pensi alla proposta Nobile, che collegava lo scioglimento anticipato nel caso in cui si verificassero due crisi ministeriali nella medesima legislatura, in seguito da questi modificata nel senso di limitare lo scioglimento automatico al verificarsi di due crisi ministeriali nel corso di un medesimo periodo di dieci mesi; alla proposta Perassi, che conferiva al Capo dello Stato il potere di scioglimento di una Camera invecchiata e non più rappresentativa, purché fossero trascorsi almeno due anni dalle elezioni; alla proposta Zuccarini, in base a cui lo scioglimento era possibile in caso di evidente incapacità di funzionare delle Camere, di cui fossero sintomo la frequente successione delle crisi ministeriali. "In merito, più che un dissenso sull'identificazione delle fattispecie-tipi di scioglimento, l'esito del dibattito costituente sconta la già descritta avversione nei confronti di una cristallizzazione aprioristica e tassativa dei casi di congedo anticipato delle camere": così P. Costanzo, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari*, vol. II, Milano, 1988, p. 30.

[43] Così S. Niccolai, *Il Governo*, cit., p. 20. Sul Parlamento come sede per la determinazione della politica nazionale v. P. Ciarlo, *Mitologie*, cit., p. 185. Sulla forma di governo parlamentare del 1948 come forma di governo "corretta" da "forti limiti al potere della maggioranza", cfr. E. Cheli, *La forma di governo parlamentare nella prospettiva storica*, cit., pp. 291-292.

[44] Fu in tal modo superato l'iniziale favor del PCI per un sistema monocamerale, motivato in base alla considerazione che "se la radice della sovranità è unica, ed è il popolo, la volontà popolare trova espressione in una Assemblea, la quale rispecchia questa volontà ed è chiamata ad attuarla": si veda La Rocca in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, vol. VII, Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, Resoconto sommario, Seduta di sabato 4 gennaio 1947, p. 1773.

[45] Sul punto v. P. Ciarlo, *Mitologie*, cit., p. 58, secondo cui il disegno policentrico del Governo e l'autonomia attribuita agli organi costituzionali segnarono la sconfitta di una "concezione forte" di indirizzo politico. Analogamente, v. S. Cassese, *La riforma costituzionale in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1992, pp. 894 ss.

[46] Cfr. A. Pizzorusso, *Le crisi di Governo nelle principali esperienze contemporanee*, in L. Ventura (a cura di), *Le crisi di governo nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale. Atti di un convegno, Catanzaro 22 e 23 ottobre 1999*, Torino, pp. 158 ss.

[47] Sul buon esito del tentativo di razionalizzazione della forma di governo si veda, altresì, S. Bartole, *Governo italiano*, cit., p. 636, che non condivide il giudizio formulato da Amato e Bruno relativamente all'insuccesso del tentativo di razionalizzazione della forma di governo, avendo l'esperienza costituzionale italiana dei primi anni ottanta ha rivelato, "in un momento di svolta politica, di fronte alla crisi della stessa nozione di maggioranza", la capacità del Governo di divenire organo autonomo dalla coalizione che lo ha generato. Considerazioni analoghe valgono sicuramente per i Governi succedutisi a partire dall'XI legislatura, in particolare per i cosiddetti Governi tecnici: sul punto si veda G. Pitruzzella, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, cit., pp. 119 ss. Anche secondo S. Niccolai, *Il Governo*, cit., p. 24, secondo cui nel disegno costituzionale il Governo è, come il Parlamento, "adeguatamente garantito". In senso contrario, invece, v. G. Amato, *Un Governo nella transizione. La mia esperienza di Presidente del Consiglio*, in *Quad. cost.*, 1994, p. 356, secondo cui il deficit di razionalizzazione della forma di governo fu dovuto all'idea, chiaramente espressa da Amendola nell'Assemblea costituente, secondo cui "noi non abbiamo bisogno di questi congegni in Italia perché i partiti garantiscono al di sopra di tutto. Se c'è la necessaria volontà politica la maggioranza è forte; senza la necessaria volontà politica ma maggioranza è inevitabilmente debole. E la necessaria volontà politica dipende dai partiti".

[48] Cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, vol. VII, Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, Resoconto sommario, Seduta di sabato 4 gennaio 1947, p. 1774.

[49] In aperto dissenso con la figura del Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana si pronunciò Vittorio Emanuele Orlando: "Ora uno dei punti più gravi del mio dissenso è stata la esautorazione completa di questo futuro Capo dello Stato repubblicano. Si direbbe che si tratti quasi di una specie di sfiducia anticipata, di un sospetto continuo verso l'abuso dei poteri concessi, onde sono considerevolmente ridotte le attribuzioni del Capo dello Stato quali spettano ordinariamente nei regimi monarchici. Or, tutti ricorderanno lo spirito satirico onde, precisamente a causa di questa scarsità di poteri, era stato attribuito ai re costituzionali l'appellativo di 're travicello'. E tenete conto che v'era di mezzo il rispetto verso la maestà del re! Ora, io mi domando quali epiteti saranno riservati a questo futuro Presidente della Repubblica al quale si trasferiscono i poteri che prima erano pertinenti al Capo dello Stato monarchico e per cui quegli era ritenuto 'un travicello', ma si trasmettono in una misura ancora più ridotta! Si può dire che non rappresenti più nulla!": cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, vol. IV, seduta pomeridiana di mercoledì 22 ottobre 1947, p. 3465.

[50] Conformemente a un indirizzo espresso da Mortati nella relazione generale sul potere legislativo, il 3 settembre 1946, in cui aveva criticato "una tendenza che si potrebbe chiamare demagogica, la quale vorrebbe escludere la iniziativa del potere esecutivo in generale, mentre, se si vuole creare un regime che dia al potere esecutivo il giusto posto che gli spetta, bisogna pensare che la libera iniziativa parlamentare non deve escludere quella governativa, perché il Governo, se è responsabile, deve avere una pienezza di mezzi, uno dei quali è la iniziativa": cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, vol. VII, Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, Resoconto sommario, Seduta di martedì 3 settembre 1946, p. 906.

[51] L'importanza di tale disciplina è maggiore di quello che può apparire ad un primo esame. Si veda in questo senso quanto sostenuto dall'onorevole Fuochini nella seconda sottocommissione, secondo cui la motivazione della mozione di sfiducia, la sua iscrizione all'ordine del giorno e il divieto di discuterla prima che siano passati un certo numero di giorni sarebbero state in funzione di "evitare quegli attacchi improvvisi che possono fare cadere Governi poco esperti nel gioco parlamentare, come è accaduto un tempo al Ministero Sonnino": cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, vol. VII, Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, Resoconto

sommario, Seduta di giovedì 9 gennaio 1947, p. 1813.. L'esistenza di un sistema dei partiti strutturato determinò – come è noto – la sedimentazione di convenzioni costituzionali relative alle crisi di Governo extraparlamentari, al punto che Paladin ebbe a sostenere che “paradossalmente, proprio in questa parte il disegno costituzionale è rimasto quasi interamente in effettivo” (cfr. L. Paladin, *Governo italiano*, cit., p. 676). D'altro canto, tuttavia, tale disciplina ha funzionato quanto meno nella fase della formazione dei Governi, impedendo la formazione di esecutivi privi di una maggioranza definita o, quanto meno, di un'intesa tra i partiti maggioritari in Parlamento (come accaduto con la formazione del Governo Andreotti III della “non sfiducia”), e ha segnato una soluzione di continuità rispetto alla prassi statutaria, in cui l'assenza di votazioni che sancissero una separazione netta tra maggioranza ed opposizione conservava condizioni favorevoli a pratiche trasformiste. Parimenti, l'esclusione dell'obbligo di dimissioni conseguenti a un voto contrario su una proposta governativa ha avuto la duplice conseguenza di evitare la trasformazione di ogni voto in un voto di fiducia, sdrammatizzando la deliberazione parlamentare sulle proposte governative e garantendo al Governo un apprezzabile livello di autonomia dagli indirizzi contingenti delle Camere. Infine, la destrutturazione del sistema dei partiti negli anni novanta ha conferito una rinnovata vitalità della procedura di cui all'art. 94 Cost.: sul punto, ci si consenta di rinviare a R. Cherchi, *Il Governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Jovene, Napoli, 2006, pp. 298 ss.

[52] Sulla tendenza “equilibratrice” della forma di governo italiana, cfr. P. Biscaretti Di Ruffia, *Diritto costituzionale. Vol. I, La struttura ed il funzionamento dello Stato democratico moderno. Il potere legislativo – il potere esecutivo*, Napoli, 1949, p. 251; v. anche L. Elia, *Governo (forme di)*, cit., p. 662 e Id., *Relazione generale*, in Associazione italiana dei costituzionalisti, *Annuario 2000. Il Parlamento*, Padova, 2001, p. 4.

[53] Cfr. S. Labriola, *Sviluppo e decadenza della tesi della centralità del Parlamento*, cit., p. 390.

[54] Cfr. GIA. FERRARA, *Il Governo di coalizione*, Giuffrè, Milano, 1973, p. 121.

[55] Secondo la celebre formula di G. GALLI, *Il bipartitismo imperfetto. Comunisti e democristiani in Italia*, il Mulino, Bologna, 1966, pp. 39 ss. e *passim*.

[56] Nel settembre del 1979 l'Avanti! pubblicò un articolo di Bettino Craxi che sollecitava una «grande riforma» delle istituzioni; nel 1980 fu pubblicato il volume «Una Repubblica da riformare» di Amato,

che raccoglieva scritti in tema di riforme istituzionali risalenti alla metà degli anni Settanta (cfr. G. AMATO, *Una Repubblica da riformare. Il dibattito sulle istituzioni in Italia dal 1975 ad oggi*, il Mulino, Bologna, 1980; tra il 1980 ed il 1983 il «Gruppo di Milano» elaborò un articolato progetto di nuova Costituzione (GRUPPO DI MILANO, *Verso una nuova Costituzione. Una ricerca diretta da Gianfranco Miglio e condotta da Giovanni Bognetti, Serio Galeotti, Giorgio Petroni e Franco Pizzetti*, Giuffrè, Milano, 1983).

[57] V. XV legislatura, A.C. 553 cost. e abb. - Modifica di articoli della II parte della Costituzione, concernenti forma del Governo, composizione e funzioni del Parlamento, limiti di età per l'elettorato attivo e passivo per le elezioni della Camera e del Senato, nel testo risultante dagli emendamenti approvati dalla I Commissione della Camera dei Deputati nelle sedute del 3 e 4 ottobre 2007)

[58] Sul concetto di “manutenzione” costituzionale, v. A. PIZZORUSSO, *La Costituzione ferita*, Laterza, Roma-Bari, 1999, pp. 47 ss.

[59] G. Ferrara, *Ricostruire la rappresentanza politica*, in www.astridonline.it, p. 4.

[60] Cfr. T. Martines, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1994, p. 200; A. Barbera e C. Fusaro, *Il*

modello semipresidenziale e le ipotesi di riforma, in L. Pegoraro-A. Rinella (a cura di), *Semipresidenzialismi*, Cedam, Padova, 1997, pp. 365 ss., spec. pp. 367-368.

[61] Cfr. W. I. Jennings, *Cabinet Government*, Cambridge University press, Cambridge, 1969, p. 510.

[62] Cfr. L. Violante, *Il futuro dei Parlamenti*, in L. Violante (a cura di), *Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento*, Einaudi, Torino, 2001, pp. XLIV ss.