

17

Augusto Barbera

Dalla Costituente
alla Costituzione

Testo della lezione per la diciassettesima
Lettura annuale Ermanno Gorrieri

Modena – Sala Gorrieri – Palazzo Europa – 28 maggio 2025



Stampa Artestampa Fioranese
per conto della **Fondazione Ermanno Gorrieri per gli studi sociali**
Via Emilia Ovest, 101 - Palazzo Europa - 41124 Modena

Novembre 2025

Presentazione

La Fondazione Gorrieri non poteva essere assente dalle celebrazioni per gli 80 anni dalla svolta storica del 1945. Lo ha fatto scegliendo di proporre una riflessione sull'esito permanente che quella svolta determinò nella vicenda politica, ma anche culturale e sociale del nostro Paese: l'apertura di una stagione costituente che riprendesse quel cammino verso una matura democrazia costituzionale, cammino che era stato interrotto dal fascismo con la pretesa che i destini delle rivoluzioni politiche fra Sette e Ottocento andassero reindirizzati verso i lidi dell'autoritarismo e delle dittature populiste.

Un ventennio di distacco dalle tradizioni del costituzionalismo liberale non poteva essere messo semplicemente fra parentesi per riprendere col classico *heri dicebamus*. La mitologia della rivoluzione come apocalisse della storia era viva allora e anch'essa supponeva

svolte radicali che rompevano con le tradizioni precedenti. Eppure proprio l'esperienza italiana mostrò un coraggioso momento creativo in cui sarebbe stato possibile far incontrare il lascito storico del costituzionalismo liberale che si stava già avviando prima dell'avvento del fascismo ad un sistema di democrazia partecipata fondata sui partiti con le nuove istanze e soprattutto le nuove esperienze emerse da una lotta di liberazione in cui i partiti, ma diremmo più in generale le grandi organizzazioni sociali, avevano agito non come semplice articolazione del parlamentarismo, ma come autonome "forme" strutturanti della vita politica e della sua legittimazione.

Quella evoluzione assume rilievo crescente man mano che essa viene storicizzata dallo scorrere del tempo, e contemporaneamente mostra le sue potenzialità di continuo sviluppo nel momento in cui, indebolendosi se non dissolvendosi la "forma partito" post resistenziale, si pone il problema del dare rinnovato significato ad una organizzazione dello spazio politico che si fonda sulla sovranità del popolo che deve esercitarsi nelle forme pattuite dal grande confronto che appunto si chiama democrazia.

Ad illuminarci su questa complessità dei problemi la Fondazione ha chiamato Augusto Barbera, insigne costituzionalista sia nella sua veste di studioso impegnato nel confronto accademico, sia in quella di chi è stato coinvolto nella vita pubblica come parlamentare, ministro, giudice e poi presidente della Corte Costituzionale.

Come hanno avuto il piacere di sentire dalla sua viva voce nella Lettura annuale della Fondazione i presenti il 28 maggio 2025 e come ora constateranno tutti i lettori, Barbera ci ha presentato una lezione che è stata senz'altro, come si sarebbe detto in altri tempi, “dotta”, ma per niente “accademica” poiché non ha semplicemente ricordato il vero e proprio travaglio del parto da cui è nata la nostra Carta fondamentale, ma ha affrontato le aporie e le soluzioni aperte che stanno nel grande testo e che ora chiedono che vi si ponga mano. Non certo nell'ottica di banali revisionismi di maniera (se non di revanchismi fuori tempo e fuori luogo), ma nella continuità con lo spirito che animò gli uomini e le donne che fecero l'impresa: lo spirito di dare al nostro Paese strumenti di crescita e di sviluppo, di equilibrio nella convivenza dei pluralismi, di coraggio

nell'affrontare un passaggio storico complicato negli anni della Costituente, ma non certo più semplice nell'attuale transizione verso epoche nuove.

Siamo molto grati ad Augusto Barbera per il contributo che ci ha offerto interpretando appieno le aspettative di chi, come noi, si impegna perché non tramonti il riferimento alla lezione di vita che è venuta da Ermanno Gorrieri e dalle donne e dagli uomini che vissero con intensità ed impegno anni di passaggi anche traumatici. Lo offriamo a tutto il pubblico interessato perché siamo convinti che più che mai i tempi di transizione storica come quelli che stiamo vivendo richiedono riflessione serena e coraggiosa in risposta ed antidoto alle illusorie vie di fuga dei populismi e delle demagogie.

Paolo Pombeni
*Presidente della Fondazione
Ermanno Gorrieri per gli studi sociali*

Modena, 28 maggio 2025

Dalla Costituente alla Costituzione*

Ringrazio per l'invito. Sono lieto ed onorato di contribuire ad una "Lettura Gorrieri", una ormai tradizionale manifestazione della vostra Fondazione intitolata ad Ermanno Gorrieri. Ho conosciuto Ermanno negli anni tra il 1970 e il 1975. Lui era componente del primo consiglio della Regione Emilia-Romagna mentre io svolgevo nello stesso periodo una intensa attività di consulenza al Consiglio stesso. Era attentissimo ai tanti problemi che accompagnavano la nascita delle Regioni ma continuava ad associarli allo studio e alla iniziativa delle più importanti questioni di carattere nazionale. Proprio in quegli

* Testo rivisto dall'Autore della *lectio magistralis* tenuta il 28 maggio 2025 per la XVII edizione della «Lettura annuale Ermanno Gorrieri», realizzata dalla «Fondazione Ermanno Gorrieri per gli studi sociali».

anni veniva alla luce, per i tipi de “Il Mulino”, l’importante e fortunato volume “*La giungla retributiva*“, una vistosa anomalia legata ai più generali temi sull’eguaglianza che lo vedevano impegnato sia come studioso, sia come dirigente politico e sindacalista e poi successivamente come parlamentare nazionale e come Ministro (in un incarico troppo breve!).

Il tema della serata è volutamente generico, dalla Costituente alla Costituzione ma è un periodo storico che merita di essere ulteriormente approfondito. La presenza al tavolo dei Relatori di Paolo Pombeni che a quel periodo ha dedicato importanti ricerche mi è di conforto.

Premetto che esporrò sul tema opinioni non sempre condivise. Ne ho parlato in un saggio in corso di pubblicazione le cui linee ripercorrerò assieme a Voi.

Sfuggendo a comprensibili tentazioni apologetiche – lo dico in sintesi – sosterrò che i Costituenti nella loro ansia di unire posizioni inizialmente assai divaricate abbiano alla fine costruito istituzioni di governo assai deboli.

Le patologie che affliggono le istituzioni repubblicane, e in particolare quelle parlamentari, sono frutto di scelte operate dalla Assemblea costituente. Scelte che così è possibile riassume-

re: dopo avere faticosamente dato vita a principi e valori di altissimo profilo, i Costituenti furono indotti, per metterli in sicurezza a dare vita a istituzioni di garanzia reciproca, anche se di ridotta capacità decisionale, dando così vita ad istituzioni più consone sia a prevedibili contrapposizioni frontali sia a possibili consociazioni.

Non sembri un paradosso: la difesa dell'altissimo profilo della prima parte della Costituzione (relativa ai principi) ha condizionato in negativo la seconda parte (relativa alle istituzioni). Per raggiungere questi obbiettivi furono alterati alcuni istituti tipici delle forme di governo parlamentari.

Istituzioni, sia chiaro, che hanno consentito di "unire" (l'espressione è di un fortunato volume di Enzo Cheli) ma che progressivamente non sono state più in grado dopo la caduta dei muri, alla fine degli anni Ottanta, di rispondere alle esigenze di una società in progressivo cambiamento.

Le elezioni del 2 giugno del 1946 avevano dato vita ad un'Assemblea con due schieramenti in equilibrio fra di loro, nessuno in grado di prevalere sull'altro; sui 556 seggi la Dc era presente con 207 seggi, il Psiup con 115 seggi, il

Pci con 104 seggi, il resto distribuito fra forze minori, cui tuttavia aderivano personalità come Luigi Einaudi, Vittorio Emanuele Orlando, Benedetto Croce, Francesco Saverio Nitti, Meuccio Ruini ed altri.

Alla base del lavoro della Costituente stava un importante riconoscimento politico tra le forze che avevano condotto in comune le battaglie antifasciste, anche se distanti negli obiettivi e nella base sociale rappresentata e sempre più distanti nella collocazione internazionale. Gli uni su posizioni filooccidentali, gli altri su posizioni filosovietiche, gli uni legati alle battaglie della classe operaia e mantenendo come orizzonte (più o meno lontano) la costruzione di una società socialista, gli altri su posizioni più conservatrici o moderatamente riformiste.

Per richiamare un non secondario aspetto identitario, netta era la divaricazione fra quanti ritenevano che il fascismo fosse una “*tragica parentesi*” nello sviluppo dei sistemi liberaldemocratici (l’espressione è di Benedetto Croce) e quanti invece continuavano a ritenerlo una fase estrema del “*capitalismo monopolista e imperialista*” (l’espressione risale a Trotskij).

Nel Paese gravi le tensioni sociali e non pochi episodi di sangue: fra i tanti le stragi di Portella

della Ginestra, i moti della Capitanata, le lotte bracciantili e l'occupazione delle terre, le frequenti repressioni di manifestazioni operaie; tensioni che non impediranno importanti convergenze in Assemblea.

Per cogliere questo processo non è possibile limitarsi ai soli lavori interni all'Assemblea costituente ma bisogna leggere le pagine di storia che si svolgevano al di fuori della stessa (peraltro non coinvolta nell'ordinaria attività legislativa e nel controllo politico sul Governo).

La mia convinzione è che manchi tuttora, sia fra i costituzionalisti, sia fra gli storici una memoria pienamente condivisa non tanto sui lavori e le conclusioni dell'Assemblea costituente quanto, invece, sulle pagine di storia che li accompagnavano e che ne condizionavano il contenuto (e di cui si trova qualche sporadico eco nella stessa Assemblea costituente, non avendo essa poteri di controllo politico).

Non mi meravigliano le difficoltà nella ricostruzione di una memoria comune: basti pensare che solo alla fine degli anni Novanta (superando iniziali ostracismi editoriali) poterono farsi strada le analisi di Claudio Pavone sulla Resistenza come “triplice guerra”; non soltanto come guerra patriottica per il riscatto nazionale dal nazifa-

scismo ma anche come conflitto con importanti aspetti di guerra civile e di lotta di classe.

«Tre guerre» che sono state spesso combattute dagli stessi soggetti e negli stessi terreni e che, sconfitto il nemico nazifascista, hanno continuato a condizionare gli anni successivi, frenate però dalla vocazione nazionale dei partiti politici, in particolare del partito dei cattolici e di quello comunista, di De Gasperi e di Togliatti, vale a dire di quelle culture politiche che nel primo Risorgimento erano rimaste escluse dal processo di unificazione nazionale. Nelle pagine di non pochi costituzionalisti si tende – e a ragione – a sottolineare questo sforzo comune ma mettendo da parte le posizioni iniziali e sottolineando il compromesso raggiunto.

Le posizioni iniziali

Le posizioni e le proposte iniziali dei partiti risentono di dette spinte divaricanti (su questi temi non mi discosterò – lo spero – dalle importanti ricostruzioni di Paolo Pombeni, che siede in questo tavolo e al quale devo molto).

Qualche veloce richiamo: Repubblica “democratica di lavoratori” come volevano comunisti e

socialisti con una impostazione classista (formula presente nelle costituzioni dei Paesi dell'Est)? O "fondata sulle libertà" come volevano i democristiani seguendo una impostazione liberale? O "fondata sul lavoro" come alla fine si scolpì nell'art. 1 del testo costituzionale, su felice iniziativa di Amintore Fanfani?

Quali riforme di struttura? "Piani industriali" e "consigli di gestione" o libertà di impresa? Su questo fronte le posizioni erano le più distanti. Anche i dossettiani nel congresso di Napoli della Dc nell'autunno 1947 avevano chiesto importanti nazionalizzazioni, ma erano rimasti in minoranza. Alla fine, i Costituenti esclusero sia estese nazionalizzazioni (che furono limitate ai casi previsti dall'attuale art. 43 Cost.), sia forme incisive di pianificazione dell'economia, ma aprirono a possibili consigli di gestione secondo la formula poi tradotta nell' (ora inattuato) art. 46 Cost.

Vennero quindi riconosciuti il diritto di proprietà e la libertà di iniziativa privata, ma escludendo che essi fossero definiti "*inviolabili*" e circondando gli stessi con i limiti dettati dall'utilità sociale e da appositi "*programmi*" volti a fini sociali (escludendo dal testo dell'art. 41, con un emendamento di Luigi Einaudi – A.C.,

p. 3939 –, l’iniziale espressione “*piani*”, richiesta da Togliatti nella prima sottocommissione e largamente utilizzata nelle economie socialiste, e respingendo a tal fine il 9 maggio 1947 un emendamento Montagnana). La definizione dei limiti, in breve, venne affidata alla legge, rinviando cioè ai futuri Parlamenti il volto definitivo degli stessi.

Superamento della proprietà terriera non coltivatrice? Nel bollettino del PCI del 15 marzo 1946 (*La nostra lotta*, p. 25) Ruggero Grieco (cfr. “*Per la preparazione della riforma agraria*”, in *La nostra lotta*. Bollettino del Partito comunista italiano del 15 marzo 1946) indicava tre obiettivi per la Costituente fra cui “*distruggere le radici economiche del fascismo nelle campagne costituite dal monopolio sulla terra da parte della grande proprietà fondiaria* “. Ma già i Decreti Gullo (ottobre 1944), il c.d. Lodo de Gasperi (marzo 1946) , i patti colonici e l’avvio della riforma agraria (legge 841 del 1950) riusciranno a temperare i conflitti che continuavano ad insanguinare le lotte contadine, sia per la ripartizione dei prodotti agricoli, sia per gli ammassi, sia per l’assegnazione delle terre incolte. Si riuscì a trovare un riferimento comune nella formulazione dell’art. 44 della Costituzione sulla “*trasformazione del latifon-*

do” escludendo nel testo dell’art.42 che gli indennizzi per gli espropri dei fondi dovessero essere “*equi*” (qui prevalsero le sinistre anche con l’aiuto dell’ex comandante partigiano (bianco) Paolo Emilio Taviani).

Temi così ben richiamati nel “*Sogno di una cosa*” di Pier Paolo Pasolini, pubblicato nel 1962 ma scritto in quegli anni (il sottotitolo della prima edizione era “*I giorni del Lodo de Gasperi*”) nonché nelle ancora valide pagine di S.G.Tarrow (*Partito comunista e contadini, nel Mezzogiorno*, Einaudi, Torino, 1972).

Meno pesanti le distanze su altri versanti, non direttamente legati alle contrapposizioni di classe, ma non mancarono sia rigurgiti laicisti, sia regressioni clericali. La famiglia è “società naturale”? Ma come tenere conto dei diritti dei singoli, compreso il divorzio o la tutela dei figli nati fuori dal matrimonio? Abile al riguardo la posizione dei comunisti: da un lato contrari all’espressione “*indissolubile*” proposta per il testo costituzionale relativo al matrimonio (così nell’Intervento di Togliatti nella Seduta del 23 aprile 1947) ma, dall’altro (per affermazione dello stesso Togliatti, nella seduta del 23 maggio 1947) la precisazione “*noi comunisti non vogliamo il divorzio*” (ed era attendibile visto l’appoggio

inizialmente tiepido e imbarazzato del partito comunista negli anni Sessanta-Settanta alle iniziative radicali).

Parità di diritti per le donne, piena o rinviando alla legge i “requisiti” per l’accesso ai pubblici uffici (la legge del 1919 escludeva le donne dalle magistrature e dalle prefetture)? E comunque come valorizzare la loro peculiare “funzione familiare” (una prima proposta del comitato presieduto da Moro, ad esempio, tendeva a salvaguardare “*il diritto delle donne a dedicarsi ai lavori domestici*”: prima sottocommissione, seduta del 30 luglio 1946)?

Sancire libertà e pluralismo religioso, ma come riconoscere accanto alla libertà e al pluralismo anche le istanze identitarie della maggioranza cattolica del Paese? Recepire nel nuovo ordinamento i Patti lateranensi firmati da Mussolini? E quale declinazione del principio di laicità?

Intenso ma più disteso il dibattito sugli altri diritti: i diritti di libertà ereditati dal costituzionalismo liberale furono riconosciuti e ulteriormente rafforzati attraverso il duplice scudo del principio di legalità e della tutela giurisdizionale.

Accanto ai diritti civili si poterono riconoscere anche importanti diritti sociali; o analiticamente definiti (e quindi ristretti) o previsti come

obbiettivi programmatici (e quindi suscettibili di sviluppo: in questo secondo senso Togliatti – seduta dell’11 marzo 1947 – richiamando un’opinione espressa da Stalin a proposito della Costituzione sovietica del 1936). Furono per lo più previsti come “diritti soggettivi”, ispirati al laburismo inglese e ancora più avanzati sia rispetto a quelli introdotti nella Costituzione di Weimar, sia rispetto agli stessi principi di solidarietà e di inclusione propri della dottrina sociale della Chiesa, pochi mesi prima ripresi dal Codice di Camaldoli.

Alla fine dei lavori fu scritta dai Costituenti una importante pagina che segna la nascita (e lo sviluppo) della nostra Repubblica: con uno sforzo straordinario, seppero conciliare posizioni estreme, dando vita ad un testo costituzionale di altissimo profilo, politico e culturale. Uso l’espressione “culturale” non a caso, perché dietro il testo costituzionale non stanno solo i martiri della Resistenza, secondo il notissimo passo di Calamandrei, ma un retroterra di idee e passioni, quelle che animarono (lo diciamo con Amato, Cheli e Manzella in un volumetto del Mulino appena pubblicato) i *Quaderni del carcere* di Antonio Gramsci, il *Codice di Camaldoli* del 1943, il «*Non mollare*» dei fratelli Rosselli, il *Manifesto* di

Altiero Spinelli e dei suoi compagni di confino a Ventotene, la «*Critica*» di Benedetto Croce.

Non a caso la Costituzione fu votata – a scrutinio segreto con 453 voti favorevoli e 62 contrari – sia da un socialista radicale come Lelio Basso, sia da un liberale come Luigi Einaudi; sia dal comunista Concetto Marchesi, sia dal liberista Epicarmo Corbino, sia dal “bolscevico bianco” Giorgio La Pira.

E bene colse questo spirito Vittorio Emanuele Orlando nell’applauditissimo discorso di chiusura “*Ma da questo momento tutto ciò è finito. Ora, la Costituzione ha avuto la sua consacrazione laica. Essa è al di sopra delle sue discussioni. Noi dobbiamo ad essa obbedienza assoluta*” (seduta del 22 dicembre 1947).

Ben scolpiti, dunque, i principi cui pervennero i Costituenti: il primato della persona; i doveri e le responsabilità sociali della stessa (“*in cui le persone devono completarsi a vicenda*”, così nell’o.d.g. Basso-La Pira); la funzione rieducativa della pena; la dignità del lavoro come fondamento della Repubblica; i diritti sociali come fondamento della cittadinanza; la libera iniziativa imprenditoriale, ma nei limiti dell’utilità sociale; il principio di eguaglianza e il divieto di discriminazioni per sesso, razza, religione;

il ripudio della guerra, la cultura della pace (ma non un pacifismo imbelli: l'art. 52 prevede "la difesa della Patria come sacro dovere"); il primato del diritto internazionale generale (riprendendo una sfortunata norma della Repubblica spagnola); il diritto d'asilo per ragioni politiche (con anticipo rispetto alla Convenzione di Ginevra del 1951); l'informazione libera e pluralista (ma la possibilità che la legge preveda che siano "resi noti i mezzi di finanziamento della stampa periodica"); il ruolo assegnato ai partiti, alle organizzazioni sindacali e alle altre autonomie sociali.

Venivano così ribaltati i valori su cui si reggeva il regime fascista: non il primato della persona ma dello Stato; la esaltazione non dell'eguaglianza ma del principio gerarchico; non la parità fra coniugi ma la assorbente funzione familiare della donna, "sposa e madre"; non il pluralismo politico e sociale ma il partito unico e il sindacato corporativo; non le libertà delle opinioni e delle manifestazioni artistiche ma le censure di stato; non il ripudio della guerra ma la guerra come "*igiene del mondo*"; non l'accettazione dei vincoli internazionali ma la rivendicazione del sovranismo nazionalista; in breve: non la logica del diritto ma il diritto dei più forti.

“Noi vogliamo glorificare la guerra – sola igiene del mondo – il militarismo, il patriottismo, il gesto distruttore dei libertari, le belle idee per cui si muore e il disprezzo della donna”: è il punto nono del Manifesto del Futurismo, dovuto a Filippo Marinetti, che alimentò tanta parte del diciannovismo mussoliniano.

Su questi principi, che si fondano sulla Resistenza e sulla guerra di liberazione dal nazifascismo, si costruisce il *“patriottismo costituzionale”* degli italiani e delle italiane, oso dire la loro *religione civile*, valori che non possono non appartenere anche a quanti, ieri inizialmente estranei al processo costituente, intendono oggi essere *“fedeli alla Repubblica”* (art. 54 della Costituzione); fedeli quindi al complesso dei valori su cui si fonda l’ordinamento repubblicano. Come ebbi modo di sottolineare nella voce *“Costituzione della Repubblica”*, edita nel 2015 da Giuffrè, *“detti principi si sono progressivamente radicati nell’ordinamento, e anzi, oggi, essi sono assai più radicati nella coscienza degli italiani di quanto non lo fossero in quei primi decenni in cui la Carta costituzionale aveva iniziato il suo cammino”*.

Perché (in modo non consueto) ho voluto mettere in risalto le divaricazioni iniziali? Per

un duplice motivo: da un lato per sottolineare l'elevato risultato raggiunto dai Costituenti nella formulazione dei principi scolpiti nella prima parte della Costituzione; dall'altro per evidenziare allo stesso tempo che il timore di mettere in pericolo detti risultati ha fortemente condizionato i lavori dell'Assemblea nelle scelte relative alla seconda parte.

Scelte che, superando comprensibili e diffusi toni apologetici, posso così riassumere: i Costituenti dopo avere faticosamente dato vita a principi e valori di altissimo profilo furono costretti, per metterli in sicurezza, a dare vita a istituzioni di governo intenzionalmente fragili; in deroga, peraltro, alla classica forma parlamentare di governo (ne parlo più avanti).

Perché furono disegnate istituzioni deboli?

Perché le sofferte pagine di storia vissute insieme, anche durante i lavori della Costituente, non potevano non suscitare il timore che il compromesso sui principi e i valori faticosamente raggiunto – e scolpito nella prima parte del testo costituzionale – potesse essere rimesso in discussione. Viva, del resto, era la consapevolezza

za che anche non poche disposizioni costituzionali, quelle più elastiche, costruite per “*clausole generali*” (ad esempio quella sulla proprietà e l’iniziativa economica), sarebbero state inevitabilmente soggette a letture dettate dai contingenti orientamenti parlamentari che si sarebbero formati dopo le prime elezioni politiche.

Ciascuno dei due schieramenti, in breve, come accennavo, temerà il “*18 aprile dell’altro*”; avrà il timore del riemergere – avvicinandosi le prime e decisive elezioni politiche – dell’“*ombra del tiranno*”.

Non era il timore per la possibile “*tirannia della maggioranza*”; timore che alimenta positivamente il costituzionalismo liberaldemocratico, da Tocqueville in poi; era piuttosto il timore che venisse messo in discussione il compromesso su cui si erano costruiti i nuovi principi costituzionali. Non un “tiranno senza volto” (per richiamare il noto volume di Maranini), ma il tiranno socialcomunista per gli uni, quello clericofascista per gli altri.

Lo ha ammesso Dossetti in una intervista a Leopoldo Elia e a Pietro Scoppola: “*si era sotto l’ossessione del passaggio alla maggioranza del Partito comunista*”. Mi riferisco alla pagina 63 del volume “*A colloquio con Dossetti e Lazzati*” pubblicato

dal Mulino nel 2003, che contiene l'intervista a cura di Leopoldo Elia e Pietro Scoppola.

Per un'autorevole conferma si prenda quanto scriveva Luigi Sturzo (fondatore del Partito popolare, esule antifascista, poi senatore a vita) in un articolo del 2 gennaio 1947: *“la posta delle prossime elezioni è chiara per molti di loro: prendere la maggioranza dei seggi del futuro Parlamento ... per realizzare il governo di sinistra, il governo del popolo, il governo filorusso”*. E in un successivo articolo, Sturzo avvertiva con malcelato allarme: *“Ci sono quelli che pensano ad interventi esteri, naturalmente americani ed inglesi a favore della Destra, russi e iugoslavi a favore della Sinistra. Costoro nulla ricordano della Spagna?”* Questi i due scritti di Sturzo: *“La proporzionale e i blocchi”*, articolo raccolto nel volume *“Situazione politica all'inizio del '47”*, Società editrice libraria italiana, Milano 1947, p. 57; l'altro dal titolo *“Guerra civile e dittatura”*, raccolto nello stesso volume a p. 66.

Un'altra autorevole conferma, dal lato opposto, è quella offerta da Palmiro Togliatti, che riportando un'opinione anche di Pietro Nenni (Seduta dell'11 marzo 1947) affermava: *“tutte queste norme sono ispirate dal timore ...che domani vi possa essere una maggioranza ...espressione libera e diretta ...di quelle classi lavoratrici le quali voglio-*

no profondamente innovare la struttura ...del Paese e per questa eventualità si vogliono prendere garanzie” (che più avanti definirà “*un sistema di inciampi*” fra i quali collocherà espressamente Corte costituzionale, Corte dei Conti e Consiglio di Stato).

È opinione diffusa, non solo tra i costituzionalisti ma anche tra non pochi storici, che dopo la rottura nel maggio 1947 del governo di unità antifascista la Costituente abbia continuato a lavorare senza subire gli effetti del conflitto politico. È una opinione che coglie solo una parte di verità. Venne mantenuto – è vero – lo sforzo comune nella formulazione dei principi fondamentali, ma cambiarono, invece, i punti di riferimento nella delineazione della forma di governo. I primi bagliori della guerra fredda, il viaggio di De Gasperi a Washington, la scissione saragattiana nel partito socialista, la Dottrina Truman e soprattutto l'estromissione dei socialcomunisti dal Governo nel maggio 1947 porteranno ad una “*elusione*” dell’ordine del giorno Perassi (l’espressione è di Leopoldo Elia).

Da quei momenti entrambi gli schieramenti, quello a egemonia democristiana e quello a egemonia socialcomunista, si comporteranno immaginando per sé stessi un futuro più all’opposizione che al governo. Non si pose mano al

modo come evitare le degenerazioni del parlamentarismo; quel proposito fu presto lasciato cadere e diventò invece preminente la costruzione di istituzioni di garanzia reciproca.

Tiranni non ce ne sono stati. Ma quella paura ha inciso – ecco il punto – sui Costituenti nella costruzione della forma di governo. È una paura che incide tuttora, influenzando culturalmente non pochi costituzionalisti spesso alla ricerca (non più di tiranni ma) di pericolosi “decisionisti”. Capisco meglio – e condivido – la diffusa preoccupazione per un “*uomo (o donna) solo al comando*” ma è proprio la scelta di un robusto regime parlamentare (a differenza di quello presidenziale) che può allontanare o quanto meno attutire questo pericolo.

Quel che sta accadendo negli Stati Uniti con la Presidenza di *Donald Trump* è la conferma della bontà dei sistemi parlamentari. Vedo confermata – consentitemi questa divagazione – una mia vecchia opinione sul sistema presidenziale americano che considero assai discutibili per un duplice motivo: perché in alcuni casi troppo deboli, in altri troppo forte. *Troppo debole* quando la rigida separazione dei poteri non consente al Presidente di fare valere l’indirizzo politico espresso dall’elettorato (né Clinton né Obama

riuscirono a varare la riforma sanitaria prospettata ai rispettivi elettori); *troppo forte* quando il Presidente riesce ad conseguire la maggioranza sia alla Camera che al Senato (e, per di più, si trova una Corte federale non pregiudizialmente ostile). Con Trump siamo ai confini di uno slittamento autoritario.

Passo adesso ad indicare analiticamente i passaggi che portarono la Costituente alla costruzione di istituzioni fragili.

Con l'ordine del giorno Perassi, discusso nelle sedute del 4 e del 5 settembre 1946, e approvato (a scrutinio segreto) con 22 voti favorevoli e 6 astensioni, i Costituenti avevano scelto la “*adozione del sistema parlamentare*”, escludendo sia (titubanti) proposte presidenzialiste (di ispirazione azionista) sia (altrettanto titubanti) proposte assembleariste (di ispirazione socialcomunista), ma aggiungendo che il sistema parlamentare “*fosse da disciplinare con dispositivi costituzionali idonei ad assicurare le esigenze di stabilità dell'azione di governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo*”. L'obiettivo era quello di evitare quelle degenerazioni assembleariste che avevano sfiancato le democrazie parlamentari, sia quella italiana postunitaria, sia quella di altri ordina-

menti europei (la Francia della Terza Repubblica ad esempio).

Da ricordare che per Piero Calamandrei il fascismo era anche il frutto di *“interne debolezze del sistema parlamentare decaduto a parlamentarismo, dalla cronica instabilità dei governi, dalla invadenza dei partiti, dal vaniloquio delle assemblee e dalla loro inettitudine al lavoro legislativo minuzioso e preciso, dalla mancanza di una maggioranza omogenea e risoluta e di una opposizione competente e costruttiva”* (testo in *Il Centenario del parlamento*, Segretariato generale della Camera dei deputati, Roma, 1948, 340 ss.).

Ma i Costituenti – ecco un mio dubbio – vollero dare vita ad una effettiva e coerente forma di governo parlamentare? O, come accennavo, furono soprattutto impegnati a costruire garanzie reciproche fra i soggetti che davano vita al Patto costituente? Ma dico di più: non si diede vita neanche ad una coerente forma di governo parlamentare, né nella classica versione del *“governo di gabinetto”*, né in quella (pur spuria) del *“cancellierato”*. Furono costruite istituzioni politiche a *“base parlamentare”*, ma non si volle dare vita – è un punto che sottolineo – ad una effettiva e coerente *“forma di governo parlamentare”* (o quanto meno la si rese assai *“claudicante”*).

Sappiamo bene che le forme di governo non sono modelli definibili al di fuori dei contesti in cui si sono sviluppati. Non hanno quindi torto quanti dubitano che sia possibile (e utile) individuare un ben definito modello di “governo parlamentare”, tanto più che l’assetto del sistema partitico può incidere variamente sullo stesso. Tuttavia, e non solo ai limitati fini di questa mia relazione, ritengo possibile assumere alcune tendenze, traendole dalle esperienze delle forme di governo parlamentare di antica origine (“descrivendo”, appunto, non “prescrivendo”); fra queste, in primo luogo, il Regno unito in cui il sistema parlamentare è andato sviluppandosi per circa due secoli (dal governo Walpole in poi) ed altri governi parlamentari; ma anche lo stesso regime statuario (non a caso, come è noto, Vittorio Emanuele Orlando ha sempre fatto riferimento ad un “*modello parlamentare anglo-italiano*”).

La consapevolezza di derogare alle più significative tendenze dei governi parlamentari non sempre emerge in maniera espressa nei lavori d’Aula.

Una eccezione è rappresentata dalla scelta della giurisdizione costituzionale, senza dubbio anch’essa, all’epoca, una assai radicale deviazio-

ne dai principi classici del regime parlamentare, di cui venne colta positivamente l'ispirazione "antimaggioritaria".

Sono estranei alla tradizione del parlamentarismo liberale anche i referendum, ma essi si iscrivono nel complessivo disegno garantista prima evidenziato. Furono infatti assunti dal Costituente soprattutto come contropotere rispetto al Parlamento. Di particolare interesse, in merito, il passaggio degli istituti referendari dalla funzione partecipativa proposta in varie forme dal Relatore Mortati e da altri Costituenti (rafforzamento della iniziativa popolare, referendum consultivi o deliberativi, referendum di indirizzo) alla prevalente funzione oppositiva, meramente abrogativa, scelta dal costituente (II sottocommissione, seduta del 3 settembre 1946). Proprio perché estraneo alle forme classiche del governo parlamentare venne accolto in Aula con diffidenza da costituenti di formazione liberale come Luigi Einaudi, Aldo Bozzi e Vittorio Emanuele Orlando. Per supplire a tale carenza ne è derivato nella vita repubblicana non poche volte l'uso improprio dell'istituto referendario, visto come strumento non meramente abrogativo ma di indirizzo o propositivo.

Per ragioni di chiarezza espositiva indicherò

alcune “tracce” della deviazione dai sentieri della forma di governo parlamentare. Mentre talune deviazioni prima indicate hanno influito positivamente sulla vita della Repubblica, altrettanto non può dirsi per altre deviazioni che furono il frutto di scelte di reciproche garanzie fra i due grandi schieramenti protagonisti.

Scelte che così torno a riassumere: dopo avere faticosamente dato vita a principi e valori di altissimo profilo, i Costituenti furono indotti, per metterli in sicurezza, ciascuno temendo il “*18 aprile dell’altro*”, a dare vita a istituzioni di garanzia reciproca, anche se di ridotta capacità decisionale. “*Una sorta di patto di autotutela*”, nota Paolo Ridola, dando vita ad istituzioni più consone sia a prevedibili contrapposizioni frontali sia a possibili consociazioni.

Non sembri un paradosso: la difesa della prima parte della Costituzione ha condizionato in negativo la seconda parte.

Per raggiungere questi obiettivi furono alterati alcuni istituti tipici delle forme di governo parlamentari; adesso mi soffermerò su alcuni di essi mettendo in evidenza gli effetti negativi riversati nella storia della Repubblica.

Punto primo

Partiamo dal Parlamento. I governi parlamentari si basano, dalla seconda metà dell'Ottocento in poi (il *Parliament Act* del Regno unito è del 1911), su una *sola Camera politica*, espressione rappresentativa della sovranità popolare, o comunque su sistemi a bicameralismo "imperfetto", costruiti su una sola Camera politica e l'altra di ausilio; quest'ultima, per lo più, o in quanto espressione di competenze professionali o in quanto espressione di governi territoriali o altro ancora (i ceti aristocratici in qualche caso).

Solo attraverso una Camera politica (o la preminenza di una di esse), eletta secondo principi democratici, si definisce in concreto sia l'indirizzo politico da seguire, sia la responsabilità dell'esecutivo davanti ai rappresentanti del popolo sovrano.

I Costituenti avevano inizialmente previsto un sistema bicamerale imperfetto ma successivamente, dopo il maggio 1947, ripiegarono su un anacronistico bicameralismo "perfetto" (la data è significativa coincidendo con la fine del governo di coalizione antifascista).

Ma vi è di più: con deliberazione adottata nella Seduta del 9 ottobre 1947, il Parlamento

venne costruito a durata asimmetrica: 6 anni il Senato, 5 la Camera. La seduta fu alquanto confusa, ma il terreno era stato preparato da tempo: per la seconda Camera si era inizialmente previsto da parte di alcuni settori della DC una rappresentanza di tipo professionale, con suggestioni neocorporative, poi una sede di rappresentanza degli interessi territoriali ma alla fine i progetti vennero abbandonati vista la difficoltà nell'individuare in concreto la composizione (in proposito ho una lettera a me indirizzata negli anni Settanta da Costantino Mortati, che ho versato nel benemerito fondo curato da Fulco Lanchester per la Fondazione Galizia).

I Costituenti furono consapevoli di avere adottato una soluzione ibrida (un “*bicameralismo spurio*” secondo la definizione di Togliatti, *loc. cit.*) ma furono altrettanto consapevoli che essa presentasse il vantaggio di costituire, avendo previsto la diversa durata delle Camere, il massimo delle assicurazioni reciproche; in sintesi un sistema atto a “sfiancare” qualunque maggioranza uscita dalle urne, che sarebbe stata resa (quanto meno) claudicante in attesa di una successiva consultazione elettorale. Nei settori conservatori la motivazione alla base della soluzione adottata era rinvenuta nella necessità

di evitare un “*assolutismo democratico*”, non meno pernicioso – veniva detto – di un “*assolutismo monarchico*”; nei settori della sinistra, all’inizio decisamente monocameralisti, ed anzi con accenti giacobineggianti, è invece chiaro l’imbarazzo nel giustificare il compromesso raggiunto. Pensiamo a quanto scritto in più occasioni da Vezio Crisafulli allora assiduo commentatore su “Rinascita” la rivista ufficiale del PCI.

Ma non basta: per rafforzare questo proposito la Costituente aggiunse – attraverso la approvazione di ordini del giorno – la elezione della Camera con metodo proporzionale e l’elezione del Senato con metodo uninominale e maggioritario: così l’Ordine del Giorno Nitti, approvato il 7 ottobre 1947. Una decisione a sorpresa perché in netto contrasto con la più generale scelta proporzionalista appena effettuata qualche settimana prima (il 23 settembre 1947, respingendo il noto emendamento Giolitti), non avendo voluto fissare alcun vincolo giuridico. La formazione della seconda Camera con metodo maggioritario era, comunque, in qualche modo comprensibile nei costituenti legati al regime uninominalista statutario, ma esso venne firmato a sorpresa dallo stesso Togliatti, certo non di cultura uninominalista e maggioritaria.

Non avendo trovato riferimenti testuali tento una spiegazione di questa firma: siamo nell'ottobre 1947 e Togliatti, reduce dalla traumatica esclusione delle Sinistre dal governo, era presumibilmente propenso ad apprezzare ogni tentativo di rendere arduo il cammino dei possibili vincitori delle successive elezioni politiche.

Come sappiamo, la scelta uninominale venne poi distorta dalla legge elettorale per la elezione del Senato disegnata dal Relatore Dossetti che rendeva praticamente marginale la scelta uninominale dovendo il vincitore conseguire almeno il 65 per cento dei voti nel collegio (e su cui fu possibile – come è noto – innestare il quesito referendario del 1993, ad esito maggioritario). Comunque, anche così depotenziata, la elezione del Senato “*su base regionale*” (e uninominale) avrebbe giocato un ruolo asimmetrico in più occasioni, per esempio nella elezione del 2013 impedendo lo scatto del premio di maggioranza, non essendo stato possibile calcolarlo sulla somma dei risultati delle elezioni (sia di quella per la Camera dei deputati, sia di quella per il Senato).

Si trattò sin dall'inizio, dunque, di istituzioni parlamentari necessariamente depotenziate e talvolta in conflitto fra di loro, ma – per fortuna

– sorrette nei primi decenni di vita costituzionale dalla forza unificante dei partiti politici . Nel 1963 (con la legge costituzionale n. 3 del 1963), con ben altro clima, fu equiparata la durata delle due Camere ma non scomparvero del tutto le disfunzioni alimentate dall’atipico bicameralismo italiano.

Tanti gli effetti negativi del bicameralismo e ben conosciuti, non ultimi la ritualità e la scarsa centralità (non solo mediatica) dei dibattiti sulla politica generale, ripetuti a distanza di ore prima in una Camera e poi nell’altra e in cui finiscono per prevalere toni propagandistici.

Voglio piuttosto ricordare alcuni passaggi importanti nella vita della Repubblica, in cui si sono fatti sentire gli effetti distorti di questo tipo di bicameralismo. Nel 1994 la coalizione guidata da Silvio Berlusconi riesce ad ottenere la maggioranza dei seggi alla Camera dei deputati ma non al Senato e deve quindi ricorrere a non pochi innesti, alcuni trasparenti, altri meno.

Ed ancora nel 2006 la coalizione guidata da Romano Prodi vince le elezioni politiche con uno scarto inferiore ai 25.000 voti alla Camera, mentre al Senato, grazie al voto degli italiani residenti all’estero, ottiene quattro seggi, tre in più rispetto alla coalizione guidata da Berlusco-

ni. Le cronache ci dicono delle difficoltà affrontate da quel governo a causa della traballante maggioranza così conseguita, ulteriormente aggravate dalla clamorosa defezione di un senatore della stessa che vota la sfiducia al Governo Prodi (il 24 gennaio 2008; decisione che ebbe importanti strascichi penali).

Nel 2013 la coalizione di centro sinistra guidata dal Segretario del Pd Pierluigi Bersani (denominata “Italia-Bene comune”) ottiene la maggioranza alla Camera ma non al Senato (lo stesso Bersani ammise “*la non vittoria*”). Dopo un tentativo dello stesso Bersani di ottenere l’appoggio pentastellato si dovette dare vita ad un governo di grande coalizione, il Governo Letta-Alfano, decisamente non coerente con i risultati elettorali, che metteva insieme il Pd e il PDL di Berlusconi. Solo dopo la condanna definitiva di quest’ultimo e la sua decadenza da senatore avvenne la scissione del gruppo che faceva capo ad Alfano, la formazione del “Nuovo Centrodestra” e l’appoggio del Governo solo da parte di quest’ultima.

Si aggiunga che non poche volte si è dovuto ricorrere all’apporto dei senatori a vita divenuti in non rari casi, talvolta contro la loro stessa inclinazione, arbitri della vita di alcuni governi.

Punto secondo

Nelle forme di governo parlamentare l'indirizzo politico parte dalle scelte del corpo elettorale, in quanto espressione della sovranità popolare; coinvolge immediatamente la formazione del Parlamento e, attraverso l'instaurazione di un rapporto fiduciario, fissa obiettivi e indirizzi per il Governo.

Come sostiene Giovanni Sartori, i governi parlamentari non si fondano tanto sulla fiducia del Parlamento quanto sul non manifestarsi di una sfiducia nei confronti degli stessi.

Nei regimi parlamentari esso viene "inizialmente presunto", all'atto della formazione del Governo, ma può essere soggetto a verifica sia per iniziativa parlamentare, sia per iniziativa dello stesso governo (Regno Unito, Svezia, Norvegia, Islanda, Austria, Danimarca, Olanda e Belgio ed ora la stessa Francia della V Repubblica). La più importante variante, in questo secondo dopoguerra, sta nell'elezione del Primo ministro direttamente ad opera del Parlamento (in Germania federale e in Spagna).

Invece la Costituente, proprio per dare più garanzie ai partiti di una possibile coalizione, scelse un espresso voto iniziale di fiducia, anziché la

presunzione della stessa e le possibili e consuete verifiche nel corso del mandato.

Sotto il profilo logico-giuridico e della coerenza la soluzione venne fortemente criticata da Vittorio Emanuele Orlando, ritenendo “*conseguenza anarchica che vi sia un periodo durante il quale lo Stato manchi di un Governo...pienamente responsabile*” ed abbia la possibilità di governare in attesa di un conferimento espresso della fiducia (a.p. 29 del saggio di Vittorio Emanuele Orlando che ho prima citato).

Se non coerente sotto il profilo storico-giuridico, l'istituto adottato lo era invece sotto il profilo politico. Si è pensato (per esempio da Cossiga nelle sue ben note esternazioni) ad una impronta lasciata dalla formula coalizionale dei governi espressi dal CLN (Governi Bonomi, Parri e i primi governi De Gasperi) che si basava sulla necessaria collaborazione di tutti i partiti antifascisti. Un sistema della cui debolezza vi era espressa consapevolezza, essendo ben noti a destra e a sinistra i limiti *dei* governi di coalizione nei primi due anni successivi alla Liberazione.

Prevalse anche in questa scelta la ricerca di garanzie reciproche. Inizialmente trattavasi di garanzie fra i due grandi schieramenti della Assemblea costituente, successivamente sarebbe

divenuta prevalente la ricerca di equilibri fra i partiti della coalizione (ed anche fra le correnti del partito di maggioranza relativa) nella scelta dei Ministri.

Non a caso venne inizialmente esclusa la possibilità di porre questioni di fiducia da parte dei Governi; mutati gli equilibri politici tale istituto sarebbe stato ampiamente recuperato negli anni successivi attingendo ai vecchi regolamenti parlamentari prefascisti.

Come intuibile, l'obbligo del voto iniziale di fiducia ha più volte compromesso la possibilità stessa di dare vita a governi di minoranza, in grado di cercare in Parlamento le maggioranze necessarie in relazione a singoli temi. I governi di minoranza sono invece possibili (ed anche spesso auspicati) in altri ordinamenti europei. Ed anzi, particolarmente sorretti allorché le norme costituzionali prevedono la maggioranza assoluta per l'approvazione della sfiducia; sfiducia di tipo "costruttivo" per lo più (ad esempio in Germania e Spagna l'investitura del Premier può avvenire con la maggioranza relativa, mentre egli deve poi essere sfiduciato con la maggioranza assoluta).

Potrei riferirmi a diverse vicende della storia repubblicana. Ne cito solo alcune. Nelle ele-

zioni politiche del 1953 non scatta per qualche migliaio (si fermò al 49,2 % dei voti) il premio di maggioranza previsto per la sola Camera dei deputati dalla c.d. legge truffa (impropriamente così definita). Ad esso segue un mancato accordo per la formazione di un nuovo governo con liberali e socialdemocratici, e questo non consentì per effetto della norma della preventiva fiducia il varo in Parlamento dell'ottavo governo de Gasperi. Eppure, i partiti laici (liberali, repubblicani socialdemocratici), pur non partecipando organicamente al governo, non avrebbero fatto mancare, a loro dire, un sostegno ai più importanti progetti del Governo (il c.d. *appoggio esterno*).

La mancata fiducia al Governo De Gasperi aprì la strada ad un decennio di governi brevi e fragili (Governi Pella, Fanfani I, Scelba, Segni, Zoli, Fanfani II, Segni II, Tambroni, Fanfani III, Fanfani IV, Leone I: 11 governi in 10 anni) fino al Governo Moro che da ultimo diede vita ad un primo governo organico di centro sinistra.

Non mi è possibile ripercorrere qui la storia di questi governi (storia spesso trascurata sia dai costituzionalisti, sia dagli storici contemporanei).

Tornando al Governo di Giuseppe Pella (sia-

mo nel 1953), scelto da Einaudi dopo il mancato successo di un incarico per un governo politico al vicesegretario della DC Attilio Piccioni, con lo scopo di approvare la legge di bilancio; ebbe una vita breve, definito dalla DC “un governo solo amico”, non riuscì infatti a conquistare una sufficiente base parlamentare (anche se dovette affrontare agende assai delicate compresa la mobilitazione delle forze armate per le tensioni con la Jugoslavia di Tito, a causa della questione di Trieste).

Gli altri governi furono costretti a ricorrere, in modo non sempre trasparente, o alle assenze concordate o ai voti del Movimento sociale, giungendo persino a provocare una scissione nel Partito nazionale monarchico della corrente che faceva capo ad Achille Lauro. Come ci dicono le cronache, questa scissione consentì al governo Scelba nel 1954 di guadagnare l'appoggio di 14 deputati e ad Achille Lauro di potere concorrere con successo alla carica di Sindaco di Napoli.

Entrato in crisi il governo Segni (ritiro dell'appoggio del PSDI che tenta un dialogo con il PSI; scissione dei Radicali dal PLI), Gronchi decide di affidare l'incarico al senatore Adone Zoli per un governo a “*maggioranza non precostituita*”, che

accompagnasse il Parlamento alla naturale scadenza della legislatura (prevista per il maggio del 1958). Il risultato è un monocolore democristiano che ottiene la fiducia grazie al voto determinante del Movimento sociale. I voti furono inizialmente rifiutati da Zoli che si dimette ma, dopo aver conferito senza successo due mandati esplorativi, Gronchi respinge le dimissioni di Zoli (costretto così ad accettare i voti missini).

Più drammatiche le vicende che hanno accompagnato la breve vita del Governo Tambroni (26 marzo 27 luglio 1960). Per il mancato apporto dei partiti di centro il Governo ottiene la fiducia con il voto della DC e del MSI (e di quattro deputati monarchici); a questo si aggiunse l'avallo di Tambroni alla scelta di Genova (città medaglia d'oro della Resistenza) come sede del congresso del partito missino. Le reazioni d'indignazione furono violente e provocarono estese mobilitazioni popolari. Alla fine di quelle giornate drammatiche si contarono undici morti (tra cui i "*cinque di Reggio Emilia*" della nota canzone di Fausto Amodei) e centinaia di feriti. Il Governo Tambroni, a seguito anche delle defezioni di alcuni Ministri della sinistra DC, si dimise il 19 luglio. A guidare il nuovo governo fu chiamato Amintore Fanfani per dare vita ad

un monocolore DC con l'appoggio esterno del PSDI, PLI, PRI e l'astensione del PSI e dei monarchici.

Possono al riguardo essere altresì menzionate le contorsioni cui fu costretto il Parlamento nel 1976 al fine di consentire la nascita del governo Andreotti di “solidarietà nazionale” (che sarà poi definito “*della non sfiducia*”), aperto al partito comunista, avendo dovuto ricorrere nella Camera ad un voto di astensione e nel Senato (a causa dei vincoli regolamentari: allora l'astensione equivaleva a voto contrario) alla (non elegante) fuoriuscita dall'Aula dei parlamentari della Sinistra (mi richiamo a quanto ebbi a dire in una intervista al Resto del Carlino del 7 agosto del 1976).

In epoca ancora più recente l'obbligo del voto di fiducia iniziale non ha tardato a provocare disfunzioni sul piano politico-istituzionale: ad esempio, nel 2018 costringendo dopo la ampia vittoria del movimento Cinquestelle ad un governo Conte-Salvini, non certo fra forze politiche omogenee e prima ancora nel 2013, dopo l'insuccesso della citata coalizione “Italia bene comune”, costringendo, come prima dicevo, ad un governo Letta-Alfano. In entrambi i casi giustapponendo programmi non facilmente com-

patibili (nel caso del governo giallo-verde la diminuzione dell'età pensionabile e l'assegno di cittadinanza).

A quanto fin qui rilevato può aggiungersi che il voto di fiducia iniziale costituisce il maggior argomento usato allorché si voglia sostenere la non ammissibilità della revoca di un Ministro, non essendo possibile – si sostiene – revocare un Ministro membro di un collegio su cui il Parlamento si è pronunciato con un voto di fiducia. Tanto da dovere ricorrere ad un (atipico e inedito) voto di sfiducia individuale e a una successiva decisione della Corte costituzionale nel caso del Ministro Filippo Mancuso (Sentenza n. 7 del 1996), Ministro della Giustizia che non volle accettare la richiesta di dimissioni avanzata dal Presidente del Consiglio Lamberto Dini.

Il mancato riconoscimento al Presidente del Consiglio di proporre al Capo dello Stato la revoca di un Ministro ha portato all'uso ripetuto nella storia repubblicana del “*rimpasto*”. È un istituto che presuppone l'assenso del Ministro da “rimpastare”, creando, in caso di rifiuto, lesioni all'omogeneità dell'indirizzo politico; comunque evitando il ricorso ad un nuovo voto di fiducia il rimpasto esclude le assemblee parlamentari da significativi interventi.

Così avvenne nel caso di importanti passaggi politici: nel maggio 1947 un rimpasto per consentire l'ingresso nel governo del Partito repubblicano e del neonato partito socialista dei lavoratori (il quarto governo de Gasperi che vide l'uscita delle sinistre dal Governo); nel maggio 1948 per la sostituzione del neoeletto Presidente Einaudi già Ministro dell'economia; anni dopo, nel marzo 1971, l'uscita dei repubblicani dal Governo Colombo. Non meno anomalo il rimpasto effettuato da Tambroni nel periodo intercorso fra la fiducia ottenuta alla Camera e quella attesa da parte del Senato.

Punto terzo

Ai già menzionati limiti aggiungo una terza traccia: l'indirizzo politico mal distribuito fra Parlamento e Governo. Nelle forme di governo parlamentare il Governo tende ad assumere la funzione di comitato direttivo della maggioranza, fino a condizionare fortemente l'agenda parlamentare. L'assenza di questa funzione caratterizza la forma di governo in senso non parlamentare ma "assembleare".

Come dovrebbe essere scontato, le forme par-

lamentari di governo, a differenza dei sistemi presidenziali, vivono non sulla separazione dei poteri fra esecutivo e legislativo, ma sulla loro necessaria collaborazione, sul contributo di ciascuno dei due all'elaborazione dell'indirizzo politico successivo alla volontà espressa dal corpo elettorale. In questo modello, così come si è venuta storicamente a realizzare, centrale è la posizione del Primo Ministro. Si tratta di poteri progressivamente assunti dal Primo Ministro del Regno Unito, spesso in forza della coincidenza fra Premiership governativa e Leadership di partito, soprattutto nel corso della seconda metà del '800 grazie alle riforme delle procedure parlamentari avviate da Gladstone. Tradizionalmente, nei governi parlamentari, la collaborazione fra Parlamento e Governo ha, appunto, uno snodo nella funzione del Presidente del Consiglio.

Ed è proprio quello che i Costituenti vollero escludere espressamente rifiutando di dare evidenza alla posizione del Presidente del Consiglio, rispetto al Consiglio dei ministri, che troppo richiamava la riforma mussoliniana (con la legge 24 dicembre 1925, n. 2263) che, come è noto, trasformò il Presidente del Consiglio in "Capo del Governo".

Come sottolineano Giuliano Amato e Fernanda Bruno (che hanno scritto un bel saggio nel primo fascicolo dei Quaderni costituzionali, 1981), nel testo costituzionale approvato dalla Costituente il Primo Ministro tornerà ad essere nella sostanza il *primus inter pares* del Decreto Zanardelli. Non solo detta attività è svolta solo “*promuovendo e coordinando l’attività dei Ministri*“, volendo implicitamente velleitariamente escludere ogni significativa interferenza con l’attività parlamentare, ma venne anche espressamente approvato un emendamento socialista che sostituiva l’espressione “*Primo Ministro*“, contenuta nel progetto della Commissione, con quella di “*Presidente del Consiglio*“, pensando così di conferire natura di organo costituzionale al solo collegio.

E questo emerge fin da lavori della Commissione Forti per la quale in deroga al regime parlamentare “*organo coordinatore e unificatore della attività dei Ministri deve essere il Consiglio dei ministri, non la persona del presidente*”; posizione largamente ribadita in alcuni interventi in Commissione. Ad esempio – nella Seconda sottocommissione il 17 gennaio 1947 – Umberto Terracini “*fa presente che tutto il sistema che si è costituito è formato in modo da escludere che nella vita dello Stato*

una persona sola possa avere un potere determinante. Ricorda che... la maggioranza della prima Sezione ha espresso il parere che la responsabilità della politica generale del Governo sia del Consiglio dei ministri e non del Presidente del Consiglio, proprio perché ha trovato preoccupante e pericoloso un particolare ed esclusivo potere affidato al Capo del Governo". Non abbiamo ricerche di archivio che lo documentino ma non pochi sono stati i casi, secondo le cronache, di Presidenti del Consiglio messi in minoranza nei Consigli dei Ministri e ben poche le occasioni in cui si è consentito al Presidente del Consiglio di mantenere l'incarico di Segretario del proprio partito (la prima rottura la si è avuta con De Mita nel 1987).

Ogni deviazione, o in senso assemblearista o in senso verticistico, lede i principi del governo parlamentare; lesi anche dalla confusione fra gli stessi; ma è quanto accade – ormai da decenni – per effetto o delle così dette “leggine” o delle leggi provvedimentali (o per effetto di emendamenti parlamentari con tali caratteristiche) o per effetto, soprattutto, dell’abuso della decretazione d’urgenza, pratica che esautora ed umilia il Parlamento, contro cui peraltro in Assemblea costituente si erano espressi i costituenti (Tosato in prima linea) memori dei periodi

meno felici del regime statutario.

Lo dico in breve: le altre democrazie europee basate (o meno) su governi parlamentari non conoscono né decreti-legge (tranne la Spagna che ha copiato l'Italia), né la posizione di questioni di fiducia, né la votazione di maxiemendamenti.

Sono invece, in Italia, lo dicevo all'inizio, pratiche ampiamente seguite da governi di vario colore e composizione e ampiamente deprecate. La protesta è spesso largamente giustificata ma non può trascurarsi che si tratta di espressioni – come dicevo all'inizio – non di forza ma di debolezza istituzionale degli esecutivi italiani, costretti attraverso questi mezzi a fare fronte alla assenza di strumenti per sollecitare l'attuazione dell'indirizzo politico, espresso dal corpo elettorale e mediato dal Parlamento in collaborazione con il Governo.

Il perché di questa anomalia italiana? In altre democrazie (parlamentari) il Primo Ministro ha i poteri per condizionare l'agenda parlamentare. Può, ad esempio, richiedere il voto a data certa di provvedimenti governativi urgenti. Ad esempio, nel Regno Unito al Primo Ministro compete (persino!) fissare l'ordine del giorno della *House of Commons* (potere contemperato

dagli spazi assegnati ai parlamentari dell'opposizione); si aggiunga che può, tramite il Cancelliere dello Scacchiere, porre il veto su leggi o emendamenti contrari alle singole voci del budget presentato dal Governo (in ottobre, nell'*Autumn Statement*). Per non dire degli ancora più stringenti (ma discutibili) vincoli posti direttamente dall'art. 40 della Costituzione della V Repubblica sulle decisioni parlamentari relative all'entrata e alla spesa.

Nella lettura del quadro costituzionale è stata più volte enfatizzata la “*centralità del Parlamento*”; ma spesso dietro questa espressione si nasconde in realtà la “centralità dei partiti in Parlamento” e la ricerca di formule “consociative”; in tal modo guardando più ad una forma di governo “assembleare” piuttosto che “parlamentare”; come in alcuni periodi della Terza Repubblica francese – e non, come nel Regno Unito, “*la centralità del governo in Parlamento*” (*The King in Parliament*).

In questo quadro il sistema politico italiano ha dovuto convivere (unico nel panorama delle democrazie parlamentari) sia con il ricorso prevalente al voto segreto nelle decisioni di spesa, il cui superamento poté avvenire solo nel 1988 all'atto della formazione del Governo De Mita,

sia con Regolamenti parlamentari che, fino alle riforme degli anni Novanta, consentivano le più ampie forme di ostruzionismo.

Punto quarto

Vengo all'ultimo punto : chi decide il ricorso anticipato alle urne?

Nelle forme di governo parlamentare il Primo Ministro può decidere il ricorso anticipato ad elezioni politiche, ferma restando l'adozione con decreto del Capo dello Stato. Ed altrettanto accade nella variante del Cancellierato, salvi alcuni passaggi procedurali.

L'assunzione di questo potere segna nel Regno Unito (e non solo) il passaggio dal governo del Re al governo parlamentare. La valvola di sicurezza del sistema britannico (*"The regulator"*), potrà scrivere nel 1872 Walter Bagehot, è il potere di scioglimento della Camera dei Comuni affidata (*"confided"*) al Primo Ministro. Sempre secondo Bagehot (W. Bagehot, *The English Constitution*, Fontana Press 1993, p. 67 ss.) fra Camera dei Comuni che ha il potere di investitura del Gabinetto e il Premier che può dissolvere la Camera dei Comuni si realizza la *"virtuosa"*

dialettica“dei due poteri. Da sottolineare che i testi inglesi vedono un possibile rifiuto della Corona solo nel caso in cui un Premier il cui partito abbia perso le elezioni rifiuti di dimettersi e proponga un nuovo scioglimento.

Dopo la parentesi del *Fixed term Parliaments* del 2011 che sottoponeva lo scioglimento ad alcune condizioni il recente *Dissolution and Calling of Parliament Act 2022* ha ripristinato il potere del Monarca di sciogliere e convocare il Parlamento e quindi, poiché il monarca esercita questo potere su richiesta del Primo ministro, ha ripristinato il potere del Primo ministro di convocare elezioni generali in un momento scelto dallo stesso.

È un istituto che ha una duplice funzione: sia per riattivare i processi costituzionali conseguenti a una crisi istituzionale, sia per risolvere una crisi politica. Il potere del Parlamento di interrompere il legame fiduciario con il Governo trova in posizione dialettica il potere del Governo di chiedere al corpo elettorale una verifica o un rinnovo dell'indirizzo politico. Sotto questo secondo profilo, prospettare un ricorso anticipato alle urne è un potere che consente di mantenere l'unità dell'indirizzo politico richiamandosi alle decisioni del corpo elettorale.

Da questa duplice funzione deriva il necessario concorso sia del Capo dello Stato sia del Primo ministro nell'adozione del provvedimento, ma preminente appare nei governi parlamentari la decisione di quest'ultimo allorché è in discussione la coerenza e la stabilità di un indirizzo politico.

È appena il caso di ricordare che poter credibilmente prospettare il ritorno anticipato alle urne è fattore non secondario di stabilità ed incisività dell'azione di governo; anzi nelle forme parlamentari è potere decisivo per consentire al Primo Ministro di assicurare omogeneità ed unità all'indirizzo di governo.

Nel regime statutario, dallo scioglimento voluto da Cavour nel 1853 e in modo più deciso da quello del 1857 voluto dallo stesso Cavour, fino all'avvento del fascismo, lo scioglimento della Camera dei deputati avverrà, come nel modello inglese, con decreto del Re, pubblicato sulla Gazzetta ufficiale, che portava in allegato la proposta (ritenuta vincolante) del Presidente del Consiglio.

La nostra Costituzione all'art. 88 mantiene tale potere in capo al Presidente della Repubblica e pur prevedendo alcune limitazioni (parere dei Presidenti di Camera e Senato, divieto

di scioglimento nel semestre bianco) non specifica la natura della controfirma del Presidente del Consiglio, se relativa, cioè, alla presa d'atto di un potere presidenziale o invece atto finale di una proposta vincolante dello stesso Primo Ministro (in tal caso "*proponente*", non soltanto "*competente*"), come nella menzionata prassi statutaria e come nelle altre democrazie parlamentari.

La dottrina e la prassi dei primi decenni di vita repubblicana avevano lasciato irrisolto detto interrogativo. Gli scioglimenti del solo Senato nel 1953 e nel 1958 presentavano caratteristiche limitate che solo in parte toccavano gli equilibri politici. Il primo scioglimento di entrambe le Camere è del 1972 ad opera del Presidente Leone. Alla base la crisi apertasi con le dimissioni del governo Colombo (ritenuto troppo "aperto" all'opposizione e non in linea con gli orientamenti a destra manifestatisi nelle elezioni regionali e locali); ma diffuso (e malcelato) era anche l'interesse delle forze politiche tutte di rinviare il referendum sul divorzio.

Il presidente Leone diede l'incarico per la formazione di un nuovo governo ad Andreotti; da qui i dubbi dei costituzionalisti per l'incarico ad un governo che non avrebbe ottenuto la fiducia

ma destinato solo a gestire le elezioni (sul punto furono assai utili le proteste di Franco Bassanini nella rivista trimestrale di diritto pubblico del 1972). Le critiche non erano prive di fondamento perché nella prassi delle democrazie parlamentari le elezioni vengono gestite da un Governo in carica che le ha richieste e che così si sottopone al giudizio degli elettori (modello Westminster) oppure affidate ad un governo di garanzia (modello assemblearista).

Del tutto innovativo, infatti, l'art. 4 (cap. III) della Costituzione della Svezia del 1974 che conferisce *direttamente* al Governo il potere di "*indire elezioni straordinarie*" anche in caso di intervenuta sfiducia. Altrettanto esplicitamente l'art. 69 della Costituzione del Giappone consente lo scioglimento per decisione del governo (anche se il relativo decreto è imputato all'Imperatore) anche entro dieci giorni dalla sfiducia.

Tornando all'Italia gli scioglimenti successivi (1976, 1979, 1983, 1987, 1992) sono stati in pratica adottati con ampio consenso parlamentare (qualche autore ha parlato di forme di autoscioglimento) senza impegnare in modo anomalo sia il Presidente della Repubblica sia il Governo.

La prima anomalia si realizza nel 1994: c'è un governo in carica (il Governo Ciampi) disponi-

bile a controfirmare il decreto di scioglimento ma vi è anche una maggioranza parlamentare decisa a proseguire la legislatura (furono “schedati” da Marco Pannella ricorrendo a riunioni antelucane) e le opposizioni (il PDS e la Rete) decisi invece alla dissoluzione di un “Parlamento degli inquisiti”, ritenuto non più rappresentativo del Paese.

Scalfaro scioglie, vengono indette nuove elezioni, la coalizione guidata da Silvio Berlusconi vince le elezioni e qui si avrà una novità nella prassi degli scioglimenti anticipati.

A questo punto faccio un passo indietro. Vi è da ricordare in proposito che la bipolarizzazione politica, conseguente alla riforma elettorale indotta dai referendum del 18 aprile 1993, aveva portato da un lato alla delineazione di (sia pur rissosi) accordi preelettorali di coalizione, dall'altro alla designazione di candidati alla Presidenza del Consiglio, il cui nome veniva, prima per scelta politica (nel 2001) poi per legge (l. 270 del 2005), persino indicato nella scheda (sotto la dizione di “*capo della coalizione*”).

In quegli anni si stava per realizzare una forma di “legittimazione diretta” del Primo Ministro (legittimazione, non elezione!), mantenuta nel complesso all'interno del quadro costituzio-

nale. Ma fu una breve stagione: non essendo il sistema elettorale accompagnato dal riconoscimento al Primo Ministro del potere di provocare il ricorso anticipato alle urne, si determinarono effetti che mineranno alla base gli effetti bipolarizzanti e stabilizzanti della riforma elettorale.

Il ritorno al voto fu infatti negato sia (in modo plateale) a Berlusconi nel dicembre 1994, dopo l'uscita della Lega di Bossi dalla maggioranza, sia (pare) a Prodi nell'ottobre 1998. Nel primo caso si diede luogo a un governo (inizialmente) tecnico guidato dal Ministro del Tesoro Lamberto Dini; nel secondo caso ai governi D'Alema e Amato, solo indirettamente collegati alla coalizione che aveva vinto le elezioni.

È la c.d. *dottrina Scalfaro* (1994), seguita poi anche dal Presidente Ciampi e dal Presidente Napolitano, che così si può riassumere: non si può procedere ad un ricorso anticipato al voto qualora sia possibile costruire comunque una nuova maggioranza in Parlamento; anche – questo il punto – se non coerente con i risultati elettorali

C'è da aggiungere un particolare: che lo stesso Scalfaro aveva prospettato la possibile formazione di un “governo del Presidente” prima an-

cora che fosse reso ufficiale dalla Lega Nord la dissociazione dal Governo Berlusconi (è quanto riporta il *Corriere della Sera* del 23 novembre 1994), così indebolendo il potere deterrente dello scioglimento che in altri ordinamenti ha invece favorito la stabilità dei governi. E si potrebbe anche aggiungere che lo scioglimento che portò alla elezione del 1994 – il c.d. Parlamento degli inquisiti – fu effettuato pur in presenza di una maggioranza parlamentare (quella che sosteneva il Governo Ciampi, anche se con caratteristiche spiccate di transizione).

La disposizione di cui all'art. 88 Cost. sembra comunque accentuare la funzione presidenziale laddove impedisce lo scioglimento delle Camere negli ultimi sei mesi del suo mandato. Fu prevalente sia in commissione sia in Aula il timore di un uso partigiano da parte del Capo dello Stato; da qui l'emendamento Laconi che propose detta norma. Venne esclusa comunque la opinione di Luigi Einaudi, più volte espressa (per esempio seduta 13 gennaio 1947) della necessaria proposta governativa.

Da qui ha preso le mosse in dottrina un dibattito sulla natura dello scioglimento che ha affaticato per anni la dottrina di questo dopoguerra circa la natura presidenzialista (Galizia,

Crisafulli, Barile, Esposito) o duumvirale (Cerreti, Martines, Elia e forse Guarino) dell'atto di scioglimento.

La controfirma del Presidente del Consiglio, come molti atti di controfirma, è dunque suscettibile di una duplice lettura.

Lo dico in breve: in assenza di un Presidente del Consiglio che abbia la necessaria autorevolezza politica, la controfirma tenderà ad essere quella di un organo solo "*competente*" ad apporre un visto che si limita a prendere atto della volontà del Capo dello Stato. In presenza di un sistema che voglia rafforzare la posizione del Premier la controfirma può invece trasformarsi nella sottoscrizione di un organo "*proponente*" (secondo la formula ambivalente dell'art. 89 della nostra Carta costituzionale).

Questa seconda lettura non può dirsi in linea con la prassi italiana ma sarebbe certamente in linea con le citate tendenze delle democrazie parlamentari e adeguata al rilievo che in esse assume la figura del Presidente del Consiglio.

Sarà ancora inevitabile ricorrere a governi di coalizione (anche per chi dovesse scegliere la strada del premierato); ma in tal caso si dovrà essere consapevoli che non potendosi prescindere da una concorrenza tra le coalizioni bi-

sognerà attrezzarsi per evitare la concorrenza nelle coalizioni. A questo scopo, nelle forme di governo parlamentari viene previsto il potere del Presidente del Consiglio di decidere il ritorno al voto popolare (o di poterlo minacciare credibilmente). Il ricorso anticipato alle urne e il potere decisivo per garantire stabilità e coerenza all'attività di governo. Non è – come dire – un'offesa nei confronti del Parlamento ma un atto di fiducia negli elettori.

Una domanda finale

Mi chiedo a questo punto, è possibile correggere le deviazioni dalla forma di governo parlamentare introdotte dal Costituente e di cui ho parlato nelle pagine precedenti?

Non lo so, ma qui si torna sul terreno delle riforme costituzionali ed elettorali. Ho fatto parte di tre commissioni parlamentari volte alle riforme costituzionali, ho anche fatto parte della Commissione dei “saggi” istituita dal Governo Letta su sollecitazione del Presidente Napolitano. Non ho intenzione alcuna di tornare a partecipare ad un fastidioso gioco dell'oca con una casella che rinvia sistematicamente all'indietro.

Mi interessa tuttavia sottolineare due punti. Il primo: il rischio che le istituzioni politiche siano talvolta condizionate, o addirittura paralizzate, da interessi particolari aleggia in ogni democrazia, anche le più forti; siano essi i micro-interessi di tassisti e balneari o le pressioni delle grandi *big tech*; ma questo rischio diviene certezza se ci si trova dinanzi a istituzioni politiche deboli, incapaci di decidere, che, anzi, costituiscano essi stessi uno degli ostacoli da superare.

Il secondo: non si rende un buon servizio alla Costituzione repubblicana rendendo intoccabili le regole di una forma di governo che fu il frutto dei riflessi interni della guerra fredda.

Da quanto ho cercato di chiarire le istituzioni repubblicane portano ancora l'impronta della diffidenza e degli allarmati timori dei due grandi schieramenti della Costituente; diffidenza da tempo incompatibile con il nuovo assetto politico e culturale della Repubblica; e questo già dagli inizi degli anni Settanta (sono gli anni della Commissione Bozzi), ancor più dopo la caduta di quel muro di Berlino che per decenni ha attraversato anche l'Italia.

Una rapidissima riflessione: furono costruite sin dall'inizio, dunque, istituzioni di governo volutamente deboli, ma esse – per fortuna – fu-

rono sorrette nei primi decenni di vita costituzionale dalla forza unificante dei partiti politici. La “democrazia dei partiti” soppiantò il trasformismo della “democrazia dei notabili”, propria del vecchio stato liberale, ma mettendo ai margini le istituzioni (da qui la ormai declinante discussione sulla “partitocrazia”). Ma il quadro è ulteriormente mutato: i partiti sono ormai entrati in grave crisi. Nei prossimi anni non avremo partiti forti ed ovviamente non torneremo al vecchio notabilato. Che accadrà nel prossimo futuro? Non lo so ma il panorama non è confortante, stretto tra scivolamenti autocratici da un lato e i poteri assunti da vassalli, valvassori e valvassini di potentati tecno-feudali dall’altro, il costituzionalismo liberaldemocratico corre non pochi rischi. Ma queste sono altre inquietanti pagine.

LETTURE ANNUALI

ERMANNO GORRIERI

2006 GIULIANO AMATO

Il valore dell'uguaglianza

2007 ENZO BIANCHI

Cristiani nella società: il valore dell'uguaglianza

2008 CHIARA SARACENO

Tra uguaglianza e differenza: il dilemma irrisolto della cittadinanza delle donne

2009 MASSIMO LIVI BACCI

Disuguali per forza? I giovani nell'Italia di oggi

2010 GIOVANNA ZINCONE

Immigrazione e cittadinanza: questioni di uguaglianza

2011 ENRICO GIOVANNINI

Benessere per pochi o per tutti? La questione delle disuguaglianze

2012 AMARTYA SEN

Disuguaglianze e giustizia sociale. L'idea di giustizia

2013 NADIA URBINATI

La democrazia alla prova delle disuguaglianze

2014 LINDA LAURA SABBADINI

La società disuguale. Soggetti e forme delle disuguaglianze nell'Italia della crisi

2015 FABRIZIO BARCA

Disuguaglianze territoriali e bisogno sociale. La sfida delle Aree Interne

2016 TITO BOERI

Povertà e disuguaglianza. Uno stress test del sistema di protezione sociale

2017 MAURIZIO FRANZINI

Disuguaglianze inaccettabili. Quante sono, come combatterle

2018 MAURIZIO AMBROSINI

Accogliere, governare e integrare l'immigrazione: una questione di civiltà

2019 ROMANO PRODI

L'Europa al bivio

2023 PAOLO GENTILONI

L'Europa delle solidarietà

2024 Mons. GIAN CARLO PEREGO

Immigrazione tra problema e risorsa

2025 AUGUSTO BARBERA

Dalla Costituente alla Costituzione