

Studi e ricerche

Fra governo parlamentare e governo assembleare: dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana

1. IN PREMESSA: COSA INTENDO DIRE

In questo scritto intendo mettere in luce i fili comuni che legano, per quanto riguarda la forma di governo, l'esperienza dello Stato monarchico-liberale con quella dello Stato democratico-repubblicano. In entrambe le esperienze predominano i caratteri propri dei «governi a tendenza assembleare», rispetto a quelli propri dei «governi parlamentari di gabinetto», assunti invece dalle principali democrazie europee. La forte discontinuità che l'ordinamento repubblicano realizzerà nei diritti civili, politici e sociali, nell'assetto delle autonomie regionali, nelle garanzie costituzionali e nell'ordinamento della magistratura non si avrà, invece, nell'ordinamento della funzione di governo.

2. LO STATUTO ALBERTINO E LA COSTRUZIONE DELLO STATO LIBERALE

Con la legge entrata in vigore il 17 marzo 1861 la Camera dei deputati approva all'unanimità il disegno di legge governativo¹ che segna la nascita del Regno d'Italia (il Senato approva invece con due voti contrari). Ma la legislatura rimane l'VIII (e non diviene la I) continuando la numerazione avviata nel maggio 1848 dopo la concessione dello Statuto albertino. Il Re assume il titolo di «Re d'Italia», ma mantiene il nome di Vittorio Emanuele II. Di conseguenza vengono rapidamente estese le leggi del Regno sardo a tutto il territorio progressivamente acquisito. Non si era riusciti ad ottenere che Re Vittorio

¹ Ai 443 parlamentari della Camera dei deputati eletta il 27 gennaio 1861 – che aveva sostituito quella eletta qualche mese prima (il 25 e il 29 marzo 1860) con i soli rappresentanti piemontesi, lombardi, toscani ed emiliani – spetterà proclamare all'unanimità l'Unità d'Italia il 14 marzo 1861 (la legge sarà pubblicata il 17 marzo con il numero 4671) dopo avere ricevuto i risultati dei plebisciti (che Cavour volle fossero ricevuti dall'Assemblea nazionale, e non dal Re).

Emanuele fosse proclamato «Re degli italiani»², invece che «Re d'Italia», ma negli atti ufficiali il Sovrano, già tale «per Grazia di Dio», diviene «Re per Grazia di Dio e volontà della Nazione». Per il timore di mettere in discussione la legittimazione di Casa Savoia ed evitare di dare spazio alle correnti mazziniane erano stati respinti, come è noto, i tentativi di dare vita ad una Assemblea Costituente che sancisse il nuovo ordinamento unitario. Solo a 85 anni dall'unificazione, dopo la tragedia di una guerra mondiale perduta anche per le responsabilità della Monarchia nell'avvento del fascismo, si sarebbe tenuta la prima Costituente nella storia italiana. Vari elementi militerebbero, quindi, a favore della continuità del Regno d'Italia rispetto all'ordinamento piemontese per la progressiva incorporazione nel Regno di Sardegna degli Stati prima indipendenti. Ma è una ormai vecchia disputa di dottrina³. Sarà il consenso della Nazione (*id est*: degli intellettuali e della borghesia liberale dell'intero territorio nazionale) attorno ai principi dello Statuto a mettere in secondo piano il processo di incorporazione e a dare una dimensione unitaria al nuovo Regno. Lo Statuto, sia pure *octroyé*, si inseriva, infatti, nel grande moto del 1848 che scuoteva l'intera Europa (il 25 febbraio in Francia era stata proclamata la Repubblica, a marzo insorgerà Berlino) e che annunciava il progressivo affermarsi dei principi del costituzionalismo liberale.

Sebbene non vi fossero stati episodi cruenti, a differenza di altre parti d'Italia (ma era ancora vivo il ricordo dei moti del 1821), lo Statuto era stato concesso il 4 marzo (preceduto da un proclama dell'8 febbraio che ne anticipava le basi) da un Re riluttante alcune settimane dopo che Ferdinando II aveva concesso la Costituzione del Regno delle Due Sicilie, tre giorni prima della Costituzione concessa dal Granduca di Toscana e un mese prima della concessione dello Statuto da parte di Pio IX; concessioni tutte *poi revocate e rinnegate*. L'aver tenuto ferma la scelta «*perpetua e irrevocabile*» dello Statuto costituisce, appunto, il merito di Casa Savoia e del Piemonte liberale. Rifiutando, a differenza degli altri Sovrani, di revocare lo Statuto, Casa Savoia fece di quel documento il simbolo (accanto al Tricolore) della rivoluzione liberale nazionale, consentendo così quanto fino ad allora non era stato possibile in altre parti d'Europa: la convergenza fra l'iniziativa degli apparati diplomatici e militari (del Piemonte) e la spinta popolare dal basso, in par-

² Venne respinta da Cavour una proposta in tal senso formulata dal deputato Lorenzo Valerio: v. ricostruita la discussione da R. Martucci, *L'invenzione dell'Italia unita, 1855-1864*, Firenze, Sansoni, 1999, 18-19.

³ Fu tema assai dibattuto (su cui intervennero i maggiori costituzionalisti, fra cui Anzilotti, Romano, Orlando; fra i primi contro la tesi della «continuità» A. Brunialti, *La Costituzione italiana e i plebisciti*, in *Nuova Antologia*, 1885, 332 ss.) e che si intrecciava con il tema della natura, costituente o meno, dei plebisciti: ulteriori riferimenti in C. Ghisalberti, *Storia costituzionale d'Italia*, Bari, Laterza, 1977, 101 ss.

ticolare quella dei moti mazziniani e garibaldini⁴. Proprio tale convergenza riuscì a vincere gli interessi dinastici, le resistenze clericali o gli ideologismi radicali che avrebbero potuto frenare il processo di unificazione. Le richieste dei moti risorgimentali – non va dimenticato – erano state riassunte nel motto «*unità e costituzione*»; vale a dire: non solo l'unità nazionale e non solo una costituzione liberale, ma l'unità della Nazione attorno ai principi liberali. L'Italia unita ebbe, quindi, nello Statuto la sua prima Costituzione nazionale (la sua prima «*grammatica costituzionale*»)⁵, in ideale collegamento con le prime costituzioni post-rivoluzionarie (certo di impostazioni ben diverse) che avevano contribuito ad arare il terreno⁶. A rimarcare la dimensione nazionale del processo di unificazione concorreranno sia l'elezione di una Camera eletta in rappresentanza dell'intero territorio nazionale, dal Piemonte alla Sicilia, e sia il trasferimento della Capitale del Regno da Torino, prima a Firenze e poi a Roma. La breccia di Porta Pia il 20 settembre del 1870 e il trasferimento della Capitale a Roma segneranno un triplice passaggio di straordinario valore ideale: l'unificazione dell'Italia, l'affermazione dello stato laico e la liberazione della Chiesa dal fardello temporale (secondo un disegno provvidenziale dirà, un secolo dopo, Paolo VI).

Date le caratteristiche del Regno sabauda, l'influenza della cultura politico-istituzionale francese fu assai forte ma, come una recente e importante analisi ha documentato, notevole fu anche l'influenza della cultura politica inglese⁷. Così a modello del futuro statuto fu presa la *Charte* del 1814, come modificata nel 1830 da Luigi Filippo d'Orléans e come recepita dalla Costituzione belga del 1831. Parimenti la prima legge elettorale fu elaborata sull'esempio del sistema uninominale francese a doppio turno⁸; lo stesso

⁴ G. Maranini, *Storia del potere in Italia*, Firenze, Vallecchi, 1967, 61 ss.

⁵ G. Rebuffa, *Lo Statuto*, Bologna, Il Mulino, 2003, 8.

⁶ [...] con la Costituzione di Bologna solennemente proclamata in San Petronio il 4 dicembre 1796, la prima costituzione adottata in terra italiana, che ebbe vita brevissima; con la Costituzione Cispadana, insieme alla quale nel gennaio 1797 venne adottato il tricolore (su proposta dell'Abate Giuseppe Compagnoni, titolare a Ferrara della prima Cattedra di diritto costituzionale in Europa); con la Costituzione Cisalpina (successivamente assorbita prima dalla Costituzione della Repubblica italiana e poi da quella del Regno d'Italia), che dal luglio 1797 avrebbe retto, fino al 1814, gran parte dei territori padani, dall'Emilia Romagna alla Lombardia ad alcune province del Veneto (nonché alla provincia di Massa e Carrara). Sia consentito rinviare a A. Barbera, *La prima Costituzione italiana: la Costituzione di Bologna del 1796*, in «*Clio*», *Rivista trimestrale di Studi storici*, 1998, fascicolo 2, 279 ss. (ripubblicato in *Napoleone e la Costituzione di Bologna*. Pubblicazioni a cura del Comitato per le celebrazioni del 50° della Costituzione italiana, Bologna, 1998).

⁷ L'affermazione sull'influenza del costituzionalismo francese, consueta in letteratura, è ora ridimensionata nell'importante volume di R. Ferrari Zumbini, *Tra idealità e ideologie. Il rinnovamento costituzionale del Regno di Sardegna fra la primavera del 1847 e l'inverno 1848*, Torino, Giappichelli, 2008, 14 ss. il quale sottolinea con ampia documentazione sia il retroterra della cultura inglese sia il processo di riforma già iniziato nell'anno precedente. Per la letteratura che sottolinea l'influenza francese v., per tutti, G. Lucatello, *Sulla forma del governo monarchico-costituzionale prevista dallo Statuto Albertino*, in *Diritto e società*, 1996.

⁸ [...] legge 20 novembre 1859, poi recepita nella legge 17 dicembre 1860.

regolamento della Camera dei deputati finì per ricalcare da vicino quello dell'Assemblea nazionale del 1839. Così come ispirata alle istituzioni francesi era stata la organizzazione dei Ministeri, la istituzione delle Prefetture (con la legge Rattazzi dell'ottobre 1859, poi estesa all'Italia unificata), e negli anni successivi le linee di fondo del sistema della giustizia amministrativa. Anche i diritti dei cittadini ricalcavano – sia pure con minore enfasi – quelli della *Déclaration* del 1789 ed erano comunque ispirati ai principi liberali⁹. Ispirandosi ai principi del decreto *Le Chapelier* non venne riconosciuta la libertà di associazione, per non dare spazio alle opprimenti istituzioni dell'*ancien régime*, fossero esse corporative o clericali, ma anche per contenere le forme associative repubblicane ed eversive. Meno garantita la libertà religiosa: per quanto la politica dei governi liberali si uniformasse al principio cavouriano della «libera Chiesa in libero Stato» (sono del 1850 le dure leggi Siccardi), l'art. 1 proclamava il cattolicesimo romano «religione di Stato» e prometteva agli «altri culti» solo benevole «tolleranza». Le garanzie delle libertà, tuttavia, furono non poche volte indebolite dal ricorso alle leggi marziali o da ripetute dichiarazioni di «stato d'assedio»; così nei primi decenni nel Meridione tormentato dal «brigantaggio» e dalle rivolte contadine¹⁰ e così, a fine secolo, nelle città del Nord (o nella Sicilia dei «fasci siciliani») segnate dalle prime rivolte operaie. Limitazioni non sempre contrastate dalla magistratura, che godette di un'indipendenza relativa poiché i magistrati dell'accusa dipendevano dal Ministro della Giustizia, e i giudici erano tutelati ed inamovibili solo dopo tre anni di servizio.

Lo Statuto volle delineare una organizzazione costituzionale basata sui principi liberali nella quale il potere esecutivo fosse in mano al Re (art. 5: «al Re solo appartiene il potere esecutivo»; art. 65: «il Re nomina e revoca i ministri»), il potere legislativo fosse condiviso dal re (mediante l'istituto della sanzione; art. 7: «il Re solo sanziona le leggi e le promulga») e da due Camere (art. 3), una rappresentativa (la Camera dei deputati) e una di nomina regia e vitalizia (il Senato del Regno), e anche la giustizia emanasse dal Re e fosse amministrata «*in suo nome*» (art. 68)¹¹. Solo in parte contraddicevano questo

⁹ Tra cui l'eguaglianza davanti alla legge (art. 24); la libertà di stampa, salva la facoltà della legge di «reprimerne gli abusi» (art. 28); la libertà personale e il divieto di arresto se non nei casi previsti dalla legge (art. 26); la inviolabilità del domicilio (art. 27); la inviolabilità della proprietà, tutelata dalla legge salvo esproprio mediante giusta indennità in nome dell'interesse pubblico (art. 29); la garanzia di inviolabilità del debito pubblico (art. 31); l'eguaglianza nella tassazione, anche se proporzionale per tutti e non progressiva (artt. 25 e 30); la libertà di riunione pacifica e disarmata, ma non in luoghi pubblici o aperti al pubblico che rimanevano soggetti alle leggi di polizia (art. 32).

¹⁰ La prima fu la «legge Pica» (l. n. 1409 del 1863) per la repressione del brigantaggio e delle «attività camorristiche» che prevedeva misure speciali e la giurisdizione dei Tribunali militari.

¹¹ Proprio sulla base di tali istituti e di altri elementi (per esempio non avere indicato i requisiti per l'elettorato) R. Ferrari Zumbini, *op. cit.*, 133 e *passim*, sottolinea «*un asse culturale orientato sui meridiani inglesi*», fino all'adozione, nella ristrutturazione dell'Aula di Palazzo Madama, della forma

schema i «*pieni poteri*» conferiti in alcune occasioni al Governo ma che saranno decisivi per consentire nel giro di pochissimi anni la completa unificazione legislativa (e che, comunque, poco si discostavano da istituti assimilabili alla delega legislativa presenti già allora in altri Paesi e che la Costituzione repubblicana avrebbe poi disciplinato e circoscritto)¹². I ministri del Re erano «responsabili» (art. 67), ma non si specificava davanti a chi, e in ogni caso questa responsabilità era originariamente concepita solo a copertura dell'inviolabilità del Sovrano (art. 4). Veniva, in breve, delineata una *monarchia costituzionale* (c.d. «pura») ma ben presto grazie ai primi governi Cavour (ma con qualche precedente anticipazione)¹³ si sarebbe avuta una sempre più decisa evoluzione nella direzione di una forma assimilabile al *governo parlamentare*, con governi nominati dal Re ma responsabili verso il Parlamento. Governi responsabili, anzi, verso la sola Camera dei deputati perché il Senato del Regno raramente agì da contraltare della Camera: il Governo grazie a periodiche immissioni di senatori scelti dal Governo stesso e proposti al Re fra i notabili di fiducia – le c.d. *informate* – fu in grado di controllare la composizione del Senato. «*Il Senato non fa crisi*» avrebbe detto (pare) il Presidente del Consiglio Agostino Depretis¹⁴.

3. UN REGIME PSEUDO-PARLAMENTARE?

Ho messo in rilievo come si fosse progressivamente instaurato un sistema costituzionale puro, poi evolutosi progressivamente in senso parlamentare. Ma è autorevole opinione che si trattasse di un *regime pseudo-parlamentare*. È una definizione su cui ha insistito Giuseppe Maranini (ma che era stata conosciuta – secondo lo stesso Maranini – da Stefano Jacini)¹⁵ e che recentemente è stata ripresa, nella sostanza, da Paolo Colombo che parla di «*governo par-*

rettangolare, voluta da Cesare Balbo seguendo i bozzetti dell'Aula della Camera dei Lord (v. l'ampia documentazione riportata a pp. 143 ss.).

¹² V. A. Aquarone, *L'unificazione legislativa e i codici del 1865*, Milano, Giuffrè, 1959.

¹³ [...] già il 5 luglio 1848 il governo si dimise dopo la reiezione di un emendamento proposto dal Guardasigilli Sclopis, su cui lo stesso aveva posto «una questione di Gabinetto» (così R. Ferrari Zumbini, *op. cit.*, 592, ed *ivi* altri ulteriori episodi, compresa la nomina di Gioberti gradita al Parlamento ma non al Re).

¹⁴ Lo racconta Luigi Einaudi in *Atti A.C. VII*, 917. Sul punto v. V. Lanciotti M.E., *La riforma impossibile: idee, discussioni e progetti sulla modifica del Senato regio e vitalizio (1848-1922)*, Bologna, Il Mulino, 1993. Di diverso avviso Lorenza Carlassare in *Un bicameralismo discutibile*, in L. Violante (a cura di), *Il Parlamento. Storia d'Italia. Annali 17*, Torino, Einaudi, 2001, 331 ss., per la quale alcuni esempi dimostrerebbero la capacità del Senato regio di esercitare una funzione di freno e di blocco (vengono citati i casi della legge sulle corporazioni religiose, sull'eliminazione della pena di morte, sul mutamento della formula del giuramento e su alcune leggi fiscali). Più articolata la posizione di G. Spadolini, *La riforma del Senato nell'Italia unita. Fra Depretis e Giolitti*, Firenze, Le Monnier, 1987 che raccoglie anche scritti di vari autori già pubblicati sulla *Nuova Antologia* dal 1882 al 1916 e inoltre uno scritto sul tema di A.C. Jemolo.

¹⁵ G. Maranini, *Storia del potere in Italia*, cit., 139 ss. (la citazione di Jacini è a p. 42).

*lamentare mai nato»*¹⁶. I motivi che portano a ritenere pseudo-parlamentare il regime dell'Italia dell'unificazione sono diversi e fra loro non sempre univoci. Proviamo a vederli più da vicino.

1) Le latenti tendenze dualiste presenti nello Statuto continuarono periodicamente a tornare alla luce nelle fasi critiche, quando per emergenze interne o esterne la Corona riassunse nelle proprie mani il potere esecutivo: nel 1849 con il proclama di Moncalieri dopo la sconfitta di Novara; nel 1864 con il Governo La Marmora, dopo gli incidenti torinesi per il trasferimento della Capitale a Firenze¹⁷; con il governo Menabrea a metà degli anni '60; con il Governo Pelloux in occasione della crisi di fine secolo; nel 1915 in occasione dell'entrata in guerra voluta dal Re e da Salandra contro il parere di Giovanni Giolitti (e che non fu mai formalmente deliberata dalla Camera dei deputati); e infine il 25 luglio 1943 dopo l'approvazione dell'Ordine del giorno Grandi da parte del Gran consiglio del fascismo che consentì al Re la destituzione di Mussolini¹⁸. Sempre il Re, comunque, concorse alle scelte di politica estera e militare e sempre ebbe l'ultima parola nella nomina dei ministri della guerra, della marina e degli esteri oltre a fare pesare il proprio potere di veto (reso possibile dagli articoli 7 e 10 dello Statuto) sul lavoro di iniziativa e di elaborazione legislativa.

2) Le basi della rappresentanza rimasero a lungo assai ristrette¹⁹: alle prime elezioni (nel 1861 ma senza Veneto e Lazio) la chiamata alle urne riguardò 418.696 elettori, pari all'1,9% della popolazione residente; alle elezioni del 1909, dopo una parziale estensione del suffragio operata nel 1892, gli elettori erano solo l'8,3% dei cittadini. Come ci ricorda Giovanni Spadolini il popolarissimo Bettino Ricasoli raggiunge a stento, nella sua Firenze, al primo turno 571 voti²⁰. I requisiti di censo (almeno 40 lire di imposte pagate, poi scese a 19 lire) e di istruzione erano rigidissimi. Il suffragio universale sarebbe stato introdotto solo nel 1912 e allargato definitivamente nel 1919 (non alle donne, però). Anche la partecipazione al voto si manteneva bassa: il 57,2%

¹⁶ [...] che aggiunge una nota critica nei confronti dei costituzionalisti, a suo avviso più inclini a intravedere l'emergere di una forma parlamentare di governo: P. Colombo, *Con lealtà di Re e con affetto di padre*, Bologna, Il Mulino, 2003, 155.

¹⁷ C'è da sottolineare che tuttavia si deve a questo governo l'approvazione – vincendo i contrasti di chi riteneva non previsto dallo Statuto l'istituto della delega – delle due leggi delega, la n. 2245/1865 e la n. 2248/1865, che consentirono la rapida approvazione della legge di pubblica sicurezza, della legge comunale e provinciale, della legge sulla sanità pubblica, della legge sui lavori pubblici, della legge sul contenzioso amministrativo nonché il varo dei quattro codici.

¹⁸ Sul punto v. G. Volpe, *Storia costituzionale degli italiani*, Torino, Giappichelli, 2009, 84 ss.

¹⁹ Merita di essere sottolineato tuttavia che lo Statuto albertino, a differenza delle costituzioni coeve, non prevedeva espressamente i requisiti di censo, così aprendo la strada al progressivo allargamento del suffragio e ai conseguenti processi di democratizzazione.

²⁰ G. Spadolini, *Il Parlamento nella storia d'Italia*, in *Il Parlamento italiano 1861-1988*, Roma, Nuova CEI, s.d., XL.

degli elettori nel 1861 e il 53,9% nel 1865. Il regime liberale, dunque, assunse caratteri democratici con molta lentezza. Soltanto in occasione dei plebisciti per le annessioni allo Stato nazionale si era fatto ricorso al suffragio universale (maschile), previsto invece dalla Costituzione della Repubblica romana sin dal 1849 (e dalla allora neonata Repubblica francese).

3) La ristrettezza del suffragio ritardò la formazione di partiti politici radicati nella società, che in altre parti d'Europa, invece, cominciavano lentamente a delinearsi²¹, ma alimentò, sotto la generica e ondeggiante etichetta di Destra e Sinistra, solo avide e rissose *fazioni parlamentari* (è ad esse che si riferiva il bolognese Marco Minghetti allorché intitolò il suo celebre volume)²². Paradossalmente l'unico partito che ebbe una certa continuità fu il «partito di corte» che forte dell'appoggio del Re manovrò più volte contro il Governo in carica, scavalcando talvolta la stessa rappresentanza elettiva²³.

4) L'assenza di partiti politici organizzati non favorì, quindi, la formazione di salde leadership democraticamente legittimate. È questa la ragione per cui le grandi personalità, che pure non mancarono (Crispi e Giolitti per esempio), si trovarono costrette a scegliere fra la Corona e le fazioni assembleari. Non sempre, quindi, il Presidente del Consiglio fu messo in condizione di mantenere l'unità di direzione del Governo e la coerenza dell'indirizzo politico. Peraltro era una figura inizialmente non prevista dallo Statuto (nei primi anni il Consiglio dei Ministri era stato in varie occasioni presieduto dal Re)²⁴. Solo con la legge Zanardelli del 1903 sarebbero stati espressamente riconosciuti, ma con molti limiti, i suoi poteri²⁵. Su questo tema si potrebbe discutere ampiamente. In coerenza con la natura di sintesi di questo mio scritto lo dico in breve: fu la debole posizione del governo ad alimentare i tratti autoritari di qualche Presidente del Consiglio, per esempio quelli di Francesco Crispi che ebbero modo di manifestarsi in vario modo, fino ad ostacolare la stessa attività parlamentare²⁶.

²¹ V. P. Pombeni, *Partiti e sistemi politici nella storia contemporanea*, Bologna, Il Mulino, 1994, in riferimento a Gran Bretagna, Francia e Germania; utili anche i saggi raccolti in G. Quagliariello, *Il partito politico nella belle époque. Il dibattito sulla forma partito in Italia tra 800 e 900*, Milano, Giuffrè, 1990.

²² M. Minghetti, *I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione*, Bologna, Zanichelli, 1881.

²³ Così G. Spadolini, *op.ult. cit.*, XVII.

²⁴ E solo con fatica cominciava ad emergere il Governo come organo collegiale (il punto è già presente in Pellegrino Rossi, ora in *Lezioni di storia costituzionale alla Sorbona*, centoquattresima lezione, Roma, Colombo editore, 1982, 323 ss.).

Il tema è oggetto dell'approfondita indagine di E. Rotelli, *La presidenza del consiglio. Il problema del coordinamento amministrativo centrale in Italia (1848-1949)*, Milano, Giuffrè, 1972.

²⁵ S. Merlini, *Il governo costituzionale*, in R. Romanelli (a cura di) *Storia dello Stato italiano dall'Unità ad oggi*, Roma, Donzelli, 1995.

²⁶ La figura dello statista siciliano fu comunque assai più complessa e problematica rispetto a quella presente in alcuni sommari di storia (o di quella recentemente disegnata nel pur avvincente

5) Non potendo il Governo, in assenza dei partiti, contare su una solida maggioranza politica, non sempre riusciva ad avere la necessaria influenza sull'attività legislativa, necessaria per governare. Da qui il ricorso a due strumenti. Da un lato il Governo fu costretto a dare vita alla pratica di decreti aventi forza di legge (cui era ricorso per la prima volta in occasione della prima guerra di indipendenza) e, dall'altro, a fare largo uso dei suoi poteri amministrativi per condizionare, con favori o intimidazioni, le elezioni nei collegi e cercare così di rafforzare la propria base parlamentare.

Il Presidente del Consiglio, in particolare, fu spesso costretto a intervenire sulle vicende delle *amministrazioni locali*, che tanto interessavano quei parlamentari il cui voto era essenziale per la vita del Ministero; amministrazioni allora fortemente influenzate dalle Prefetture e dagli altri organi governativi di controllo e di tutela. Tali poteri amministrativi, peraltro, sia nei confronti delle amministrazioni locali che nei confronti di quelle nazionali, si accrescevano man mano che si affermava il principio della responsabilità politica dei Ministri nei confronti del Parlamento contrastando sempre più quelle forme di autonomia che sussistevano nelle vecchie amministrazioni pre-unitarie²⁷. Stefano Jacini vedeva in questo sovraccarico al centro delle domande locali uno dei principali caratteri che lo portavano a definire pseudoparlamentare il sistema italiano, a differenza di quello britannico geloso delle tradizioni di *self-government*²⁸ (sovraccarico che faceva dei parlamentari – ma il fenomeno non è tutt'oggi superato – i frequentatori più dei corridoi ministeriali che delle Aule parlamentari). In analoghi termini si esprimeva Cesare Albicini, cattedratico di diritto costituzionale nella Università di Bologna, ed esponente di punta del movimento risorgimentale nelle Romagne, considerando «malefico» l'accentramento italiano e virtuoso il «*discentramento*» britannico²⁹.

6) L'instabilità dei governi fu la naturale conseguenza di questi fattori. Dal 1861 al 1922, spesso per effetto di *crisi extraparlamentari*, si alternarono 26 Presidenti del Consiglio per un totale di 60 governi, quasi un governo all'anno.

film di Mario Martone «Come eravamo»): basti consultare la monumentale biografia di Christopher Duggan, *Creare la Nazione. Vita di Francesco Crispi*, Roma-Bari, Laterza, 2000.

²⁷ V. S. Merlini, *Continuità, razionalizzazioni e correzioni della forma di governo italiana nel suo percorso storico dallo Statuto alla Costituzione repubblicana*, in *Lo Stato costituzionale*, Studi in onore di Enzo Cheli, Bologna, Il Mulino, 2010, 71 ss.

²⁸ S. Jacini, *Pensieri sulla politica italiana*, Firenze, Civelli, 1889 (anche in *Nuova Antologia*, 1889).

²⁹ Cesare Albicini era stato anche Deputato della Destra, Rettore dell'Università di Bologna e Sindaco della stessa città tra il 1872 e il 1874. Il pensiero di Albicini sul punto nel saggio di A. De Benedictis, *Costituzione e Stato moderno. Politica, storia e diritto nella scienza del costituzionalista risorgimentale Cesare Albicini*, in *Scienza e politica*, 1999, 20, 99 ss. e in quello di M.S. Piretti, *Cesare Albicini e la scuola bolognese di diritto costituzionale: la «Rivista di diritto pubblico» (1889-1893) in Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 1987, 185 ss. nonché in quello, assai elogiativo, di D. Zanichelli, in *Studi politici e storici*, Bologna, Zanichelli, 1893, 463 ss.

Contando i periodi di crisi la media di ogni governo scende a circa 9 mesi, una media analoga a quella registrata in periodo repubblicano dal 1946 al 1993³⁰.

4. IL TRASFORMISMO PARLAMENTARE

A frenare lo sviluppo di un robusto sistema parlamentare contribuì – come *causa ed effetto insieme* dei fattori prima indicati – il trasformismo parlamentare. Espressione che mette insieme sia le *tendenze consociative* tra schieramenti potenzialmente alternativi sia i ripetuti *cambiamenti di fronte* dei parlamentari da un partito (*rectius*: fazione parlamentare) all'altro. Una ricorrente «bestia italica» nelle parole di Giovanni Sartori³¹. Le pratiche trasformiste condizioneranno la vita dei governi, spesso vittime di oscure manovre parlamentari, ulteriormente alimentate dall'uso dello «*isquittinio segreto*» (imposto dall'art. 63 dello Statuto), e finiranno per introdurre *pesanti elementi di corruzione* sia, come accennavo, con «favori» agli elettori sia con favori agli stessi deputati (premiati o con la nomina vitalizia al Senato o con l'assunzione ai ruoli di Prefetti o Ambasciatori o con altri incarichi)³².

V'è chi vorrebbe fare risalire le pratiche trasformiste agli stessi anni in cui Cavour e Urbano Rattazzi, dando vita al «*connubio*», trovavano una intesa parlamentare tra l'opposizione progressista e la maggioranza moderata (a danno del Presidente in carica Massimo D'Azeglio ma che avrebbe favorito la successiva presidenza di Cavour) ma ha ragione Sandro Rogari nel rifiutare tale lettura³³. Cavour, peraltro, aveva tentato di modellare il Piemonte secondo le istituzioni inglesi, di cui era fervente ammiratore³⁴, ma le emergenze derivanti dall'obiettivo della unificazione nazionale sconsigliavano una netta contrapposizione fra maggioranza ed opposizione.

L'occasione per una bipolarizzazione si manifesterà, in modo più deciso, dopo la sconfitta della Destra storica, stremata dalla austera politica di Quintino Sella, che aveva portato nel 1875 al pareggio di bilancio. La Sinistra – forte della legittimazione acquisita dopo l'abbandono delle posizioni repubblicane

³⁰ A titolo di curiosità potrebbe essere citato il brevissimo periodo del romagnolo Luigi Carlo Farini (dal dicembre 1862 al marzo 1863, costretto alle dimissioni, pare, per avere addirittura oltraggiato il Re).

³¹ Così G. Sartori, *Il trasformismo, bestia italica*, in *Il Corriere della Sera*, 30 dicembre 1999.

Ne ho parlato anche in *Lo strano caso del bipolarismo italiano*, in *La transizione italiana*, Studi in onore di Giuseppe Cuomo, Padova, CEDAM, 2000, 81 ss.

³² Attorno al tema delle incompatibilità parlamentari fu combattuta un'aspra battaglia: il tema era assai sentito ma fu solo parzialmente risolto dalla l. n. 3830 del 13 maggio 1877.

³³ S. Rogari, *Alle origini del trasformismo. Partiti e sistema politico nell'Italia liberale*, Roma-Bari, Laterza, 1998, IX.

³⁴ V. la testimonianza citata da Denis Mack Smith, *Storia d'Italia*, Bari, 1972, 179; così anche C. Ghisalberti, *Storia costituzionale d'Italia*, vol. I, cit., 77 e, inoltre, il già citato volume di R. Ferrari Zumbini.

e mazziniane e l'adesione alle istituzioni monarchiche³⁵ – va al governo nel 1876³⁶ con un programma innovativo, «*il programma di Stradella*», enunciato nel primo dei noti discorsi pronunciati da Agostino Depretis in quella località, nell'ottobre del 1875. Esso è basato sulla estensione del diritto di voto, l'abolizione della tassa sul macinato, l'aumento della imposizione diretta e la riduzione del peso dell'imposizione indiretta, l'introduzione dell'istruzione obbligatoria, gratuita e laica, il superamento dell'arresto per debiti. Ma, dopo la vittoria, la Sinistra perde progressivamente fiducia in se stessa, teme di non potere adempiere alle promesse avanzate in campagna elettorale³⁷, ha paura di una possibile radicalizzazione della lotta politica sia alla propria destra, sulla quale premevano ambienti reazionari e clericali, sia alla propria sinistra sulla quale forte si sentiva il peso dei mazziniani e dei repubblicani nonché dei primi movimenti socialisti (nel 1886 sarà sciolto il Partito operaio italiano e alcuni anni prima Agostino Bertani e Felice Cavallotti avevano dato vita ai primi movimenti radicali). Contemporaneamente una parte della Destra stenta a qualificarsi come forza di opposizione alternativa e trova intollerabile essere confinata all'opposizione. Mentre la «Sinistra Ministeriale» di Agostino Depretis e Francesco Crispi isola la «sinistra dissidente», che richiedeva forti innovazioni, la destra moderata di Marco Minghetti riesce a isolare la destra oltranzista che premeva per l'opposizione e inizia un dialogo con la Sinistra. Si pongono così le premesse per realizzare quegli accordi parlamentari che svuoteranno la «rivoluzione parlamentare».

Il clima consociativo e la debolezza dell'opposizione parlamentare favoriranno metodi di governo, inaugurati dal Ministro degli interni Giovanni Nicotera³⁸ e perfezionati via via fino a Giolitti, che porteranno a forme di corruzione elettorale («*ministro della malavita*» sarà definito Giolitti, con ingeneroso eccesso verbale, da Salvemini) e alle deteriori pratiche della vita parlamentare e della pubblica amministrazione, centrale e locale cui prima mi riferivo. Peraltro non fu assicurata una maggiore stabilità dei governi: in

³⁵ «*La Monarchia ci unisce, la Repubblica ci dividerebbe*»: così la celebre frase di Francesco Crispi con cui si sottolineava l'atto di lealtà nei confronti delle istituzioni monarchiche (C. Duggan, *op. cit.*, 312).

³⁶ [...] nella primavera per un voto parlamentare che aveva sfiduciato il governo Minghetti, in autunno grazie ad una netta vittoria elettorale.

³⁷ La tassa sul macinato, su cui era caduta la destra, fu definitivamente abolita solo nel 1884 mentre una legge del 1877 riduceva l'imposta di ricchezza mobile a vantaggio della borghesia produttiva ma il minor gettito era compensato da una impopolare imposta sullo zucchero. L'istruzione obbligatoria fu introdotta con la legge Coppino nel luglio 1877 che tuttavia la limitava a un biennio e affidava l'onere delle spese ai Comuni, spesso frenati dalle consorzierie locali contrarie alla istruzione dei contadini (che avrebbero potuto essere travolti da idee eversive: significativo l'attentato a Caltagirone al prosindaco Sturzo per il quale venne incriminato come mandante, poi prosciolto, il Barone Libertini).

³⁸ [...] che ebbe così modo di oscurare la fama di eroico compagno di Carlo Pisacane nella spedizione di Sapri del 1857.

nove anni, dal 1876 al 1887, si susseguirono 9 governi Depretis e 3 governi Cairoli mentre si accentuò la già citata pratica delle crisi extraparlamentari, provocate dalle dimissioni degli stessi presidenti del Consiglio e volte a porre le condizioni di un successivo reincarico.

Ad alimentare il trasformismo parlamentare contribuì – ebbe a sottolinearlo con forza Giuseppe Maranini – il *sistema elettorale a doppio turno* che, in assenza di partiti organizzati e in presenza di competizioni essenzialmente limitate a notabili, portava a corruttive forme di scambio politico tra il primo e il secondo turno. Sistema che ha retto l'Italia dall'unificazione al 1919, tranne la parentesi dello scrutinio di lista infelicitamente sperimentato nel 1882 (e in vita fino al 1891 quando il Governo Di Rudinì promosse il ritorno all'uninomiale) che non eliminerà ma anzi alimenterà ulteriormente le pratiche trasformiste³⁹. Ad abbassare la qualità della rappresentanza contribuirà, peraltro, il progressivo ricambio dei vecchi notabili, accelerato dal limitato ampliamento della base elettorale effettuato dalla medesima legge elettorale, con una crescente presenza di esponenti del ceto forense, il rampante «*corpo eloquente*»⁴⁰. Gli accordi fra i moderati della destra e i moderati della sinistra porteranno alla formazione di un «*grande Centro*» – richiamo un'espressione da tempo nota alla storiografia⁴¹ – che reggerà l'Italia fino alla crisi, nel 1919, dello Stato liberale. Fu delusa «la speranza della nascita di un genuino bipartitismo che offrisse la possibilità della necessaria alternanza e conducesse a governi più onesti ed efficienti»⁴². La successiva divisione del Centro in due tronconi, da una parte la destra di Salandra a tendenza conservatrice e nazionalista e dall'altra la Sinistra di Nitti a tendenze democratiche, non favorirà la dialettica parlamentare ma anzi produrrà – come fu detto – «*la paralisi parlamentare*»⁴³ e non riuscirà a rappresentare ed organizzare effettivi movimenti politici.

³⁹ Questa legge da un lato allargò il suffragio a chi, compiuti i 21 anni, fosse in grado di leggere e scrivere (o avesse determinati requisiti di censo tra cui il pagamento delle imposte sceso da 40 lire a 19,80) e dall'altro introdusse lo scrutinio di lista. I collegi furono ridotti da 508 a 135, rendendoli plurinominali e introducendo il voto limitato per assicurare la rappresentanza delle minoranze, favorendo così accordi e alleanze trasversali fra notabili, i quali non mancarono talvolta di presentare liste concordate fra esponenti della maggioranza e della minoranze. Questo sistema determinò nell'elezione dell'ottobre del 1882 il successo di liste eterogenee, prive di spessore politico, che contribuirono a rafforzare il grande centro trasformista. Sul punto M.S. Piretti, *Le elezioni politiche in Italia dal 1848 ad oggi*, Roma-Bari, Laterza, 1995.

⁴⁰ V. P. Beneduce, *Il corpo eloquente*, Bologna, Il Mulino, 1996, 43 ss.

⁴¹ S. Rogari, *Alle origini del trasformismo. Partiti e sistema politico nell'Italia liberale*, cit.; A. Cardini, *Il Grande Centro. I liberali in una nazione senza stato: il problema storico dell'arretratezza politica 1796-1996*, Manduria, Lacaita, 1996.

⁴² Così Denis Mack Smith a p. 19 della prefazione alla riedizione del volume di Francesco De Sanctis, *Un viaggio elettorale* (1876), Firenze, Passigli, 1983. In termini analoghi S. Merlini, *Continuità, razionalizzazioni e correzioni della forma di governo italiana*, cit., 67 ss.

⁴³ G. Salvemini, *Il collegio uninominale*, ora in *L'Italia scombinata*, Torino, Einaudi, 1959, 127.

Ma *non tutto è negativo* nelle pratiche trasformiste. Grazie a quegli accordi l'Unità del giovane Stato riuscì a consolidarsi⁴⁴ mentre il Parlamento riuscì a contenere le influenze della Corona. Venne persa tuttavia dal Parlamento quella capacità di integrazione sociale e politica che è stata utile ad altre democrazie europee e la cui assenza contribuì non poco, nel primo dopoguerra, alla violenta esplosione degli estremismi di destra e di sinistra o, quanto meno, come sostiene Piero Gobetti, alla esplosione del «populismo» a destra e della «demagogia» a sinistra⁴⁵. Se anche sul «trasformismo» «non v'è coincidenza di giudizio fra gli storici (come è noto Croce, Salvemini e Gobetti, per limitarci ad alcuni nomi, diedero giudizi differenti su di esso)⁴⁶ quanto meno risalgono al *bipolarismo mancato* quelle degenerazioni assemblearistiche e quelle pratiche che negli anni successivi avrebbero minato la solidità del governo parlamentare e indebolito il tessuto democratico. Tali pratiche, anzi, accresceranno il distacco fra opinione pubblica e Parlamento alimentando un sempre più diffuso «sentimento antiparlamentare» (che poi Mussolini avrebbe cinicamente utilizzato)⁴⁷.

5. LA CRISI DEL REGIME STATUTARIO

Dopo l'avvento al trono di Vittorio Emanuele III, nel 1900 a seguito dell'assassinio di Umberto I, mentre le masse popolari cominciano ad organizzarsi in partiti politici e a dare vita a sempre più strutturate organizzazioni sociali, e mentre i cattolici tornano progressivamente alla partecipazione politica superando il *non expedit*, Giovanni Giolitti inizia una politica di *moderato riformismo*, operando una progressiva apertura ai ceti più disagiati, non ostacolando le manifestazioni operaie e contadine e favorendo una sempre meno timida legislazione sociale. L'estensione del suffragio elettorale, la legge proporzionale, il successo dei partiti popolari avrebbero potuto consentire l'allargamento della base democratica del regime statutario ma sia per l'incapacità del partito socialista, agitato da massimalismi, velleità rivoluzionarie e scissioni, sia per le incertezze di quello popolare, poco propenso a dialogare

⁴⁴ Governi di larga maggioranza si erano già sperimentati: un vero e proprio gabinetto di guerra (per usare un termine contemporaneo) si era avuto nel 1866 con il Governo Ricasoli in occasione della guerra con l'Austria ed un allargamento della maggioranza era stata sperimentata con il successivo Governo Rattazzi.

⁴⁵ P. Gobetti, *La rivoluzione liberale*, Torino, Einaudi, 1965, 40 ss.

⁴⁶ Una recente rassegna bibliografica sul punto in F. Cammarano, *Il trasformismo*, in *Nuova informazione bibliografica*, 2009. Riferimenti anche in C. Ghisalberti, *Storia costituzionale*, cit., vol. I, 199, nota 21, cui aggiungere il volume di R. Gherardi, *L'arte del compromesso. La politica della mediazione nell'Italia liberale*, Bologna, Il Mulino, 1993, *passim*.

⁴⁷ V. G. Perticone, *Gruppi e partiti politici nella vita pubblica italiana. Dalla proclamazione dell'Unità alla guerra mondiale*, Modena, Guanda, 1938, 93 ss. e 440 ss.; S. Labriola, *Storia della Costituzione italiana*, Napoli, Jovene, 1995, 81 ss.; di recente T.E. Frosini, *L'antiparlamentarismo e i suoi interpreti*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it (2008).

con la componente riformista del partito socialista, sia per la scarsa apertura alle innovazioni dei vecchi ceti liberali, sia per la grave crisi sociale, sia per gli effetti sconvolgenti del primo conflitto mondiale si finì per dare spazio alla reazione fascista e alla richiesta d'ordine dei ceti medi. La *legge proporzionale*, in particolare, con cui si votò nel 1919, pur registrando l'avvento di partiti politici organizzati, non riuscì a rappresentare il mezzo per rinnovare lo Stato liberale ma finì per indebolire la vecchia maggioranza liberale e a rendere ancora più difficile la formazione dei governi (e infatti nel febbraio 1922 il fragile Facta fu preferito a Giolitti, disponibile a un sesto governo, a causa di un veto del partito popolare). Nell'ottobre 1922 la «*marcia su Roma*», la decisione del Re di non emanare il decreto di stato d'assedio predisposto dal governo Facta per far fronte alla violenza fascista, le dimissioni di quest'ultimo e la conseguente nomina di Benito Mussolini a presidente del Consiglio, porteranno al regime fascista, nel formale rispetto della prassi statutaria (in cui, peraltro, come dicevo, erano assai frequenti le crisi extraparlamentari). Come avrà modo di affermare Piero Calamandrei «*Le dittature sorgono non dai governi che governano e che durano ma dalla impossibilità di governare dei governi democratici*»⁴⁸.

All'ordinamento costituzionale albertino si sovrapporrà l'ordinamento costituzionale fascista. Per quanti sforzi siano stati fatti non sono risultati convincenti i tentativi di quanti nel ventennio fascista hanno continuato a individuare nello Statuto albertino la fonte del diritto costituzionale. Dietro il simulacro albertino, le varie leggi fasciste hanno caratterizzato l'ordinamento. In realtà era progressivamente avvenuto, in pochi anni (tra il 1922 e il 1926), un vero e proprio *mutamento* costituzionale (ma devo ricordare che una autorevole dottrina ha invece ravvisato una *continuità* costituzionale)⁴⁹. Le leggi che si erano susseguite – spesso non in contrasto formale con le norme «elastiche» dello Statuto⁵⁰ – avevano dato vita ad un diverso ordinamento costituzionale (ad un diverso «*regime*» appunto): dalle leggi che avevano eliminato il diritto di associazione politica e sindacale alle leggi che avevano introdotto la censura sulla stampa, alla legge elettorale basata su lista unica e voto palese, alle leggi che avevano inserito nell'ordinamento dello Stato milizie e gerarchie del Partito nazionale fascista, rendendo organo costituzionale il Gran Consiglio del fascismo, fino alla trasformazione della Camera dei deputati in una Camera corporativa. Dello Statuto albertino, scriveva già nel 1928 Gerhard Leibholz, sono rimaste «*certe funzioni simboliche che riguardano la posizione*

⁴⁸ Atti A.C., vol. VII, 933.

⁴⁹ V. L. Paladin, ora in *Saggi di storia costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2008, 35 ss.

⁵⁰ Non a caso definite da S. Romano, *Corso di diritto costituzionale*, Padova, CEDAM, 1933, 34 «*semplici intestazioni di capitoli che poi mancano*».

del Re»⁵¹. Solo il 25 luglio del 1943 il Re potrà riassumere le funzioni statutarie di nomina e revoca dei Capi di governo, anche se già la stessa l. n. 2263 del 1925, che indubbiamente caratterizza il regime fascista, prevedeva all'art. 2 il potere regio di nomina e revoca del Capo del Governo.

6. UN REGIME ASSEMBLEARE?

Sarebbe assai riduttivo imputare alla debolezza della forma di governo la crisi dello Stato liberale (lo sottintende invece Hermens)⁵². Eravamo in presenza di una tragica tendenza europea. Dopo la Rivoluzione sovietica dell'ottobre 1917 molte democrazie parlamentari non ressero. Il Portogallo e la Polonia nel 1926; l'Ungheria nel 1932; la Germania nel 1933; l'Austria nel 1934; la Grecia nel 1935; la Cecoslovacchia e la Romania nel 1938; la Spagna nel 1939: in tutti questi paesi la democrazia parlamentare crollò. In Italia, il disegno autoritario del fascismo si era manifestato, in tutta la sua durezza, ancor prima e rappresentò un modello per questi altri paesi. Mentre in Italia entra definitivamente in crisi il sistema politico, e i socialisti si dividono in tante famiglie (fra cui nel 1921 quella comunista), in Gran Bretagna il sistema uninominale maggioritario (certo, non come unico fattore) spinge il *Labour* a mantenersi unito, a darsi una politica riformista e a vincere le elezioni del 1924 dando vita al Governo MacDonald⁵³. Le basi sociali che hanno portato al mancato decollo della «via inglese» sono state puntualmente richiamate in un saggio di Mariuccia Salvati la quale, tuttavia, si è posta l'interrogativo se al successo del fascismo non abbia contribuito l'operazione che negli anni '80, come abbiamo visto, aveva soffocato sul nascere il bipolarismo che si era appena delineato in Italia dopo la vittoria della sinistra nel 1876⁵⁴.

Si trattava proprio di un regime pseudo-parlamentare? Perché un regime possa definirsi effettivamente «parlamentare» sono necessarie – semplificando e facendomi largo in una sterminata letteratura – almeno cinque condizioni⁵⁵: 1) che il governo sia autonomo dai condizionamenti politici

⁵¹ G. Leibholz, ora in *Il diritto costituzionale fascista*, a cura di A. Scalone, Napoli, Guida editore, 2007, 125.

⁵² F. Hermens, *La democrazia rappresentativa*, Firenze, Vallecchi, 1968, 594 ss.

⁵³ [...] quella «curiosa svolta del destino “dirà John Robert Clynes, l'operaio tessile divenuto Ministro, che portò un partito operaio” in mezzo all'oro e al cremisi del Palazzo Reale»: traggo la citazione da Panebianco, *Modelli di partito*, Bologna, Il Mulino, 1982, 9. Sulla attitudine dell'assetto istituzionale ed elettorale a retroagire sui partiti politici cfr. O. Massari, *Come le istituzioni regolano i partiti. Modello Westminster e partito laburista*, Bologna, Il Mulino, 1994.

⁵⁴ M. Salvati, *Cittadini e governanti. La leadership nella storia dell'Italia contemporanea*, Roma-Bari, Laterza, 1997, 33 ss. e letteratura *ivi cit.*

⁵⁵ Risparmio al lettore la citazione delle migliaia di pagine, spesso con puntigliose dispute definitorie, che la letteratura costituzionalistica ha dedicato al tema: sul punto mi limito a rinviare a A. Barbera, C. Fusaro, *Il governo delle democrazie*, II ed., Bologna, Il Mulino, 2009, 64 ss. e a S. Ceccanti, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Bologna, Il Mulino, 1997.

del Capo dello Stato e sia *responsabile solo verso il Parlamento*; 2) che si abbiano *partiti politici* in grado di aggregare interessi e promuovere indirizzi; 3) che il voto espresso dall'elettorato al momento delle elezioni consenta, di norma, la formazione di una maggioranza in Parlamento e la costituzione di un governo che sia espressione della maggioranza stessa; 4) che il Governo abbia gli strumenti che consentano allo stesso di costituire il «*comitato direttivo della maggioranza*»⁵⁶ e non un semplice comitato *esecutivo* costretto a galleggiare sui cangianti umori delle assemblee; 5) che tale governo e il Primo Ministro (di norma leader del proprio partito) siano responsabili dell'attuazione dell'indirizzo politico così delineatosi, non solo di fronte al Parlamento ma anche, seppure potenzialmente e in via indiretta, di fronte allo stesso corpo elettorale. La presenza o l'assenza di una o più condizioni determina le varianti del *genus* «*governo parlamentare*», fermo restando che (utilizzando termini delle composizioni musicali) *la base tematica su cui si innestano le variazioni* rimane pur sempre la presenza della relazione fiduciaria fra Parlamento e Governo e avendo coscienza, tuttavia, che le variazioni quantitative dei diversi frammenti tematici possono tradursi anche (superata una ideale *knoten-linie*) in una variazione qualitativa. L'assenza della prima condizione – l'autonomia dal Capo dello Stato – realizza una variante di tipo «*orleanista*» o «*semi-parlamentare*» (o «*semipresidenziale*»). L'assenza della terza, della quarta e della quinta condizione realizza una variante di tipo «*assembleare*». La presenza, invece, di tutte queste ultime condizioni realizza un «*regime parlamentare di gabinetto*». L'accentuazione degli elementi che caratterizzano l'ultimo requisito può fare parlare di variante *primo-ministeriale* o *neo-parlamentare* (una variante – sottolineo – non un modello alternativo alla forma parlamentare), fino alla elezione diretta (scarsamente praticata) o, più di frequente, fino alla *legittimazione diretta del Primo Ministro*⁵⁷. Nella forma parlamentare, il Governo, in breve, ha un potere di influenza sul Parlamento ma contemporaneamente è da questo condizionato; tuttavia mentre nella «*variante assembleare*» prevale il condizionamento delle assemblee rendendo instabile e ondeggiante il percorso del governo, nella variante del «*regime di gabinetto*», propria del c.d. *modello Westminster*, il governo ha gli strumenti per porsi – lo dicevo prima – come «comitato direttivo della maggioranza». L'espressione «*pseudo-parlamentare*» può servire a sottolineare le tendenze,

⁵⁶ [...] secondo un'espressione di E. Gordon citata e ripresa da Leopoldo Elia (ora in *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, Il Mulino, 2009, 20) ma che ho trovato in termini simili in una prolusione di Domenico Zanichelli al corso di diritto costituzionale dell'Università di Bologna del 1883 (ora in *Studi politici e storici*, cit., 38).

⁵⁷ Mi riferisco alle ricerche, oltre che del sottoscritto, di Stefano Ceccanti, Tommaso Frosini, Carlo Fusaro, Francesco Clementi e Justin Frosini e in Francia di Maurice Duverger. (v. in sintesi F. Clementi, *L'elezione diretta del Primo ministro: l'origine francese, il caso israeliano, il dibattito in Italia*, in *Quaderni costituzionali*, 2000).

insieme, monarchico-dualiste e assembleariste della forma di governo statutaria ma non esprime un significato puntuale, dal punto di vista euristico, nella classificazione delle forme di governo. Pur consapevoli della difficoltà di distinguere fra le forme di governo parlamentari si può giungere alla conclusione che, in realtà, la forma di governo che ha contraddistinto l'Italia fino all'avvento del fascismo ha avuto le caratteristiche della forma assembleare, non quella del regime parlamentare di gabinetto. Peraltro, fu proprio il permanere dell'influenza della Corona che spinse la classe dirigente del governo ad accentuare, come contrappeso, l'influenza della Camera dei deputati, su cui appoggiarsi nella ricerca di spazi di autonomia. E viceversa erano gli eccessi assemblearisti che portavano a invocare, con il «*Torniamo allo Statuto*» (titolo del celebre articolo di Sidney Sonnino nella *Nuova Antologia* del 1897)⁵⁸, il recupero dei poteri della Corona. Del resto, la deriva assembleare e l'influenza del Capo dello Stato sono fenomeni che tendono a cumularsi fra loro tendendo quest'ultima a manifestarsi come un correttivo alla inefficienza e all'instabilità dei Governi, stretti (ma sarà così anche in alcune fasi della vita repubblicana) come vasi di coccio fra le due forze contrapposte.

Preveggo una possibile obiezione. Non guardo a quegli anni con gli occhi del presente. La distinzione fra il regime assembleare e quello di gabinetto è oggi più chiara ma già allora molti costituzionalisti, per esempio Giorgio Arcoleo, Domenico Zanichelli, Gaetano Arangio Ruiz, Giovan Battista Giorgini e altri ancora, guardavano alle *istituzioni di Westminster* come al modello classico del governo parlamentare⁵⁹. Mentre Giorgio Arcoleo vantava i pregi del Gabinetto inglese⁶⁰, Domenico Zanichelli lamentava l'influenza negativa della «scuola dottrinarica francese» e lamentava altresì che le istituzioni britanniche fossero conosciute solo attraverso i canali distorti delle costituzioni della Restaurazione⁶¹. Erano lontani i tempi in cui Giuseppe Compagnoni, inaugurando a Ferrara nel maggio 1797 la prima Cattedra europea di Diritto costituzionale, notava con soddisfazione, e con il piglio assemblearista proprio della cultura giacobina, che «la costituzione inglese ha perduto la sua celebrità dopo che sono sorte le moderne costituzioni democratiche»⁶². Del resto, an-

⁵⁸ Lo scritto di Sidney Sonnino è ora ripubblicato in *Nuova Antologia*, 1997, 278 ss.

⁵⁹ V. G. Caravale, *Il modello di governo parlamentare inglese e la dottrina italiana degli ultimi decenni dell'Ottocento*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1998, 1035 ss. Per G. Arangio Ruiz v. *Storia costituzionale del Regno d'Italia*, Napoli, Jovene, 1985, 425 ss. (ed. orig. Firenze, Civelli editore, 1898).

⁶⁰ G. Arcoleo, *Il Gabinetto nei governi parlamentari*, Napoli, Jovene, 1881, 21 ss.

⁶¹ D. Zanichelli, *Il partito liberale storico in Italia*, ora in *Studi politici e storici*, cit., 212 ss. Della influenza della scuola francese in Italia ho scritto in *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, V ed., Roma-Bari, Laterza, 2000.

⁶² G. Compagnoni, *Elementi di diritto costituzionale democratico*, Venezia, Tipografia di Antonio Curti, 1797, 169.

cora prima dell'unificazione, Cesare Balbo lamentava le occasioni mancate per adeguarsi al modello bipartitico britannico dei *Whigs* e dei *Tories* (nel Parlamento inglese, sottolineava, per la forma dell'Aula «non v'è possibilità nemmeno materiale di fare centro all'uso continentale»)⁶³. Ma è anche importante la testimonianza di Giuseppe Zanardelli, sinceramente attaccato alle istituzioni parlamentari, Ministro bresciano e futuro Presidente del Consiglio, cui si deve la riforma del codice penale, l'abolizione della pena di morte, il tentativo di introduzione del divorzio, la difesa dell'autonomia della Magistratura. In un intervento nella seduta parlamentare del 19 maggio 1883 giustifica le sue dimissioni dal Governo Depretis, per protesta contro una maggioranza «confusa, flaccida, inconsistente», frutto della «fusione e confusione dei partiti che contrassegna i periodi della maggiore decadenza parlamentare» (e ricordando «quell'Inghilterra dove suona l'antico adagio che, quando cessano i partiti, cominciano le fazioni»)⁶⁴. Nel primo discorso pubblico dopo le dimissioni, al Grand Hotel di Napoli il 25 novembre 1883, Zanardelli denuncerà i tanti ritardi nella modernizzazione del Paese come frutto del «trasformismo» che affligge le giovani istituzioni italiane e da cui invece sarebbero immuni «le gloriose istituzioni britanniche» dove combattono due grandi partiti «con differenze più di misura che di principi [...] distinguendosi dall'impronta conservatrice e autoritaria dell'uno, progressiva e liberale dell'altro»⁶⁵. Su posizioni ancora più marcate a favore di un sistema bipartitico, Silvio Spaventa lamenterà il destino dell'Italia governata «senza un partito contrario [...] che gli si opponga con la speranza di succedergli»⁶⁶. Negli stessi anni la Francia della III Repubblica – pur libera dai condizionamenti monarchici – viveva un'analoga condizione⁶⁷, tanto da costituire un modello per la forma del «gouvernement d'assemblée»⁶⁸ (*la République des députés*, in poche parole «l'assolutismo parlamentare dopo quello monarchico»)⁶⁹, mentre, sempre in quegli stessi anni,

⁶³ C. Balbo, *Della monarchia rappresentativa in Italia*, Firenze, Le Monnier, 1856, 301.

⁶⁴ G. Zanardelli, *Discorsi parlamentari*, a cura della Camera dei deputati, Roma, 1905, vol. I, 242 ss.

⁶⁵ G. Zanardelli, *Discorsi parlamentari*, cit., 248. Zanardelli peraltro non era pregiudizialmente contrario ad una collaborazione fra la destra e la sinistra tanto che nel Gabinetto da lui presieduto nel 1897 erano presenti cinque Ministri della Destra e sei della Sinistra.

⁶⁶ S. Spaventa, *La politica della Destra*, scritti e discorsi raccolti da B. Croce, Bari, Laterza, 1910, 467 (traggo questa citazione da Maranini, *op. cit.*, 42).

⁶⁷ [...] frutto della c.d. *Constitution Grévy*, vale a dire l'effetto della Dichiarazione del 6 febbraio 1879 del Presidente della Repubblica Jules Grévy («*Soumis avec sincérité à la grande loi du régime parlementaire, je n'entrerai jamais en lutte contre la volonté nationale exprimée par ses organes constitutionnels*») che in pratica cancellò ogni forma di ricorso anticipato alle urne; dichiarazione conseguente al trauma dello scioglimento anticipato dell'Assemblea nazionale voluto da Mac Mahon per sostenere un *gouvernement de combat* monarchico presieduto dal Duca de Broglie.

⁶⁸ Cfr. P. Bastid, *Le gouvernement d'assemblée*, Paris, Editions Cujas, 1956.

⁶⁹ Così S. Ceccanti, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, cit., 25.

il Regno Unito conosceva i fasti del regime di gabinetto, con governi quasi sempre appoggiati da una maggioranza disciplinata e coesa. Già nel 1867 Walter Bagehot, con notevole lucidità, indicava le caratteristiche che distinguono il governo assembleare da quello di gabinetto, fra questi il collegamento stretto («*the fusion*») fra legislativo ed esecutivo, gli strumenti a disposizione del governo per rendere coesa e disciplinata la maggioranza parlamentare e, soprattutto, il potere di ricorrere ad elezioni anticipate («*the regulator*» del sistema) in Capo al Primo Ministro; potere che non umilia l'istituzione parlamentare perché anzi respinge le sterili lamentele verso i propri rappresentanti e spinge gli elettori ad avere «*fiducia in un altro Parlamento*»⁷⁰. I tratti assemblearistici del regime statutario caratterizzeranno anche la forma di governo repubblicana. Tanti i fili comuni che legheranno, per quanto riguarda la forma di governo, l'esperienza dello Stato monarchico-liberale a quella dello Stato democratico-repubblicano. Come già anticipavo, in entrambe le esperienze predomineranno i caratteri propri dei «governi a tendenza assembleare» rispetto a quelli propri dei «governi di gabinetto», assunti invece dalle principali democrazie europee. La forte discontinuità che si verificherà con il nuovo ordinamento repubblicano nei principi costituzionali, nei diritti civili, politici e sociali, nelle garanzie costituzionali, nell'assetto delle autonomie regionali e locali e nell'ordinamento della magistratura non si avrà, invece, per quanto attiene l'ordinamento della funzione di governo e le relazioni fra Parlamento e Governo.

7. DALLO STATUTO ALBERTINO ALLA COSTITUZIONE REPUBBLICANA. LE DEGENERAZIONI DEL PARLAMENTARISMO

La Costituzione repubblicana troverà alimento nei principi del costituzionalismo liberaldemocratico ma tali principi avevano già iniziato il loro cammino con il Risorgimento, che – lo dicevo prima – fu insieme lotta per l'unità d'Italia e lotta «*per la Costituzione*». Interrottosi il cammino con la Dittatura fascista, essi avevano ripreso vigore con la lotta di liberazione nazionale, non a caso definita un «*Secondo Risorgimento nazionale*». Non si trattò tuttavia di superare la «parentesi» fascista (come ebbe a dire Croce, suscitando le note polemiche storiografiche). Decisivo ed originale fu l'apporto ai lavori della Costituente delle grandi correnti che avevano dato vita alla Resistenza. La presenza di partiti fortemente ancorati alle masse popolari – i democristiani, i comunisti e i socialisti in primo luogo – avrebbe colmato la debolezza del processo risorgimentale, non impropriamente definito «*rivoluzione senza masse*»

⁷⁰ W. Bagehot, *La costituzione inglese (1867)*, Bologna, Il Mulino, 1995, 55 ss. e 58 ss. (nella prefazione alla seconda edizione del 1872 esamina le conseguenze della strada assemblearista avviata in Francia: traggio questa citazione da P. Craveri, *Genesi di una costituzione: libertà e socialismo nel dibattito costituzionale del 1848 in Francia*, Napoli, Guida Editore, 1985, 90).

(una definizione che ha una ascendenza culturale, pur da diversi angoli visuali, in Carlo Pisacane, Carlo Cattaneo, Gaetano Salvemini, Antonio Gramsci e, ancor prima, nella «rivoluzione passiva» di Vincenzo Cuoco). Il risultato di questa presenza è offerta, soprattutto, dal tentativo di recuperare una funzione di indirizzo dei poteri pubblici nel governo dell'economia, da indirizzare e coordinare a «fini sociali», e il riconoscimento dei «diritti sociali» come veri e propri diritti costituzionali. Tali diritti vennero a collocarsi nel testo costituzionale a fianco dei più tradizionali diritti del costituzionalismo liberale, anch'essi ulteriormente arricchiti e rafforzati dal testo costituzionale⁷¹. Mentre le forze politiche presenti nella Costituente furono in grado di elaborare, nella prima parte della Costituzione, una avanzatissima tavola di principi, frutto di una mirabile sintesi dei valori liberali, socialisti e cattolico-sociali nella seconda parte relativa alla organizzazione delle funzioni di governo pesarono le diffidenze reciproche.

Sebbene inizialmente il Costituente si fosse ispirato al modello di governo parlamentare, parzialmente «razionalizzato», alla fine non fu in grado di guardare fino in fondo al *modello Westminster*⁷². Esso avrebbe richiesto una «traduzione» italiana, sia sul versante delle regole elettorali che su quello del rafforzamento della posizione del «Governo in Parlamento», che il sistema dei partiti, già delineato nei Comitati di liberazione nazionale, difficilmente avrebbe potuto reggere⁷³. La scelta per un sistema elettorale proporzionale, anche se saggiamente non costituzionalizzato, sarà espressione di questo delicato equilibrio⁷⁴. L'ordine del giorno Perassi, discusso nelle sedute del 4 e del 5 settembre 1946, e approvato con 22 voti favorevoli e 6 astensioni,

⁷¹ Ne ho parlato in *La costituzione italiana: dal compromesso al radicamento progressivo*. Prolusione all'anno accademico 2008-2009 dell'Università di Bologna, in *Rassegna di diritto parlamentare*, fascicolo 2, 2009, 311-337 e in www.forumcostituzionale.it.

⁷² È un modello cui guarderà anche la letteratura francese nel tentativo di superare le debolezze dalla IV Repubblica: da Duverger che vede nel doppio turno e nella elezione diretta del Premier il modo per importare il sistema costituzionale inglese per quei paesi che non hanno i partiti inglesi; da Debré nella sua iniziale logica di costruzione della V Repubblica, distorta poi dalle torsioni bonapartiste del Generale De Gaulle; dallo stesso Vedel allorché individua (posizione attenuata successivamente) nella contestuale elezione diretta del Parlamento e del Presidente della Repubblica con poteri di governo un modo per trasporre nel continente le istituzioni di Westminster. Sulla mancata adozione del modello Westminster propugnato in particolare da Luigi Einaudi v. E. Capozzi, *L'alternativa atlantica*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2003, 51 ss. (ivi il diverso avviso di Luigi Salvatorelli, più attento alla esperienza maturata nel periodo statutario).

⁷³ Sul punto rinvio a A. Barbera, C. Fusaro, *La forma di governo nell'esperienza costituzionale italiana (1947-2007)*, in *La Costituzione italiana sessant'anni dopo. Evoluzione e valutazioni di impatto*, a cura di A. Chimenti, R. Leonardi, R. Nannetti, Roma, Edizioni della Scuola superiore della pubblica amministrazione, 2009, 65-107. A ciò si aggiunga che l'enfasi posta sulla «centralità del Parlamento» rendeva difficile trovare spazi garantiti per l'opposizione; sul punto A. Manzella, *Opposizione parlamentare*, in *Enc. giuridica*, Roma, Treccani, 1990, 2; nonché G. de Vergottini, *Opposizione parlamentare*, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXX, Milano, Giuffrè, 1980.

⁷⁴ Cfr. E. Bettinelli, *All'origine della democrazia dei partiti. La formazione del nuovo ordinamento elettorale nel periodo costituente*, Milano, Comunità, 1982, 367-378.

aveva scelto la forma di governo parlamentare ma aveva richiesto «*dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo*» e ad evitare le «*degenerazioni del parlamentarismo*», vale a dire ad evitare le forme di «assemblearismo» che avevano sfiancato le democrazie parlamentari, quella italiana e quella di altri ordinamenti europei⁷⁵. Altre posizioni, quelle azioniste che si richiamavano al modello americano e quelle portate avanti dai comunisti che ricalcavano i modelli assemblearistici – o addirittura prevedevano un'«assemblea insieme legislativa ed esecutiva»⁷⁶ – rimasero emarginate⁷⁷. Di contro alla temuta «tirannia dell'Assemblea», o alla ancor più temuta «tirannia dell'esecutivo», era prevalsa la linea «del governo parlamentare», espressa, tra gli altri, in particolare, da Meuccio Ruini⁷⁸.

Ad individuare i rimedi a tali «degenerazioni del parlamentarismo» si era accinta la Costituente. In questa direzione avevano cominciato a lavorare soprattutto «i professori», in particolare Costantino Mortati e Egidio Tosato, il primo prevedendo forme di scioglimento automatico in caso di crisi ripetute, il secondo costruendo forme di «sfiducia costruttiva» e auspicando «*una specie di contaminazione fra il governo presidenziale con il governo parlamentare [...] nel senso di un potenziamento della figura del Presidente del Consiglio*»⁷⁹. Ma la crisi politica del maggio 1947, conseguente alla rottura dell'unità antifascista e alla estromissione dei socialcomunisti dal Governo, bloccò il lavoro su questi temi portando ad una «*elusione*» dell'ordine del giorno⁸⁰. Ancor più, da allora in poi, ciascuno dei due schieramenti temerà il «*18 aprile dell'altro*», il riemergere dell'«*ombra del tiranno*». Si procedette soltanto a colmare il vuoto dello Statuto disciplinando nel nuovo testo costituzionale la relazione fiduciaria fra Parlamento e Governo. Furono previste alcune norme procedurali: termini per il voto iniziale di fiducia; numero minimo di sottoscrizioni per la presentazione di eventuali mozioni di sfiducia e termini per la votazione delle stesse; obbligo di voto per appello nominale. Non solo si trattò di misure assai limitate ma la previsione del *voto iniziale di fiducia*, non consueto in altri governi parlamentari, veniva a compromettere la possibilità di governi di minoranza, possibili invece in altri ordinamenti eu-

⁷⁵ L'espressione «parlamentarismo» può avere diversi significati, non tutti in negativo come nell'ordine del giorno Perassi: v. F. Lanchester, *Gli strumenti della democrazia*, Milano, Giuffrè, 2004, 104 nota 53.

⁷⁶ Così, richiamandosi a Rousseau e rifiutando la «concezione di Montesquieu», La Rocca il 5 settembre 1946 in Seconda sottocommissione (*Atti A.C.*, vol. VII, 928).

⁷⁷ Sul punto G. Amato, F. Bruno, *La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all'Assemblea Costituente*, in *Quaderni costituzionali*, 1981, 64 ss.

⁷⁸ V. E. Cheli, *Il problema storico della Costituente*, in *Politica del diritto*, 1973, 485 ss.

⁷⁹ *Atti A.C.*, vol. VII, 935. Analoghe le posizioni di Mortati: v. A. Barbera, S. Ceccanti, *La lenta conversione maggioritaria di Costantino Mortati*, in *Quaderni costituzionali*, 1995, 67 ss.

⁸⁰ L'espressione è di L. Elia, *Governo senza difese*, in *La Repubblica*, 29 novembre 1998.

ropei (che rafforzano tali governi prevedendo invece la maggioranza assoluta per la sfiducia). Non solo venne lasciata cadere la proposta Tosato per l'introduzione del voto di sfiducia costruttivo (che, come sappiamo, venne poi raccolta dai costituenti di Bonn) ma non si volle disciplinare la stessa posizione della «questione di fiducia» da parte del Governo, che sarebbe stata lasciata alla prassi e ai regolamenti parlamentari. E sebbene ridimensionati rispetto all'art. 5 dello Statuto, i poteri del Capo dello Stato non ebbero una felice sistemazione. L'indeterminatezza dei poteri e l'istituto della controfirma previsto per tutti gli atti del Capo dello Stato (e per di più da un Ministro sempre «proponente»), non aiutavano certo le relazioni fra lo stesso e il Governo, lasciando spazi, in certe occasioni, o a prevaricazioni ministeriali o a rinnovate tentazioni dualistiche o comunque ad obbiettive incertezze (lo si è visto con il potere di grazia, e non solo). I punti critici hanno riguardato anche la formazione del governo e il ricorso alle elezioni anticipate sui quali ha pesato una certa ambiguità dei lavori preparatori. Sul primo aspetto, dopo le iniziali incertezze, si è da tempo consolidata una prassi. Per quanto riguarda lo scioglimento, la prassi maturata dalla Presidenza Scalfaro in poi⁸¹ ha portato ad escludere fra i poteri del Primo Ministro l'uso di questo deterrente per mantenere coesa la maggioranza. Eppure nello stesso periodo statutario era andata affermandosi la prassi dello scioglimento della Camera dei deputati disposta con Decreto reale, preceduto da una proposta del Presidente del Consiglio, contenuta in una Relazione allegata al Decreto stesso⁸². Ma non sempre, come abbiamo visto, questo strumento aveva svolto la funzione di stabilizzazione delle maggioranze assunta invece in altre democrazie parlamentari (Regno Unito e Germania in particolare)⁸³.

La scelta di un «bicameralismo perfetto», inoltre, avrebbe contribuito a indebolire il governo. Mentre la forma di governo parlamentare richiede un rapporto diretto fra il corpo elettorale, una camera politica, una maggioranza e un governo, il Costituente volle instaurata una relazione fiduciaria anche con il Senato della Repubblica. La Costituente tenne conto del lungo dibattito sulla riforma del Senato maturato nel periodo liberale assicurando allo stesso una base elettiva⁸⁴ ma diede vita ad un sistema anomalo rispetto alle grandi

⁸¹ Il tema ha assunto rilievo dalla Presidenza Scalfaro in poi perché in precedenza la prassi era stata poco significativa in quanto i decreti presidenziali registravano, in pratica, forme di auto-scioglimento per decisione dei tre maggiori partiti (tranne nel 1987 in cui si tornò alle urne per decisione della DC e del PCI, scavalcando il Partito socialista).

⁸² Puntuali riferimenti in M. Belletti, *Forma di governo parlamentare e scioglimento delle Camere. Dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, Padova, CEDAM, 2008.

⁸³ Ne ho parlato in *Tendenze nello scioglimento delle assemblee parlamentari*, in *Rassegna parlamentare*, 1996, fascicolo 1, 233 ss.

⁸⁴ [...] definito a «base regionale» ma senza dare spazio alle comunità locali (una proposta in tal senso era venuta subito dopo l'Unità da Gino Capponi: v. P. Aimo, *Strutture e funzioni del Senato Regio*, in *Il Parlamento italiano*, vol. I, cit., 125).

democrazie⁸⁵. In nessun sistema parlamentare al mondo, infatti, si hanno due camere chiamate entrambe a concedere la fiducia e che possiedono identici poteri di indirizzo politico, in grado, per di più, di paralizzarsi vicendevolmente. È un sistema conosciuto invece nei sistemi presidenziali, nei quali però non intercorre una relazione fiduciaria con il governo mentre il Presidente può porre un veto alle leggi approvate dalle due Camere. Il Costituente fu cosciente di avere adottato una soluzione ibrida ma fu l'unico compromesso possibile fra le posizioni monocameraliste delle sinistre e le posizioni regional-corporative della DC. Anzi un Parlamento lento e ripetitivo (e per di più fino al 1963 con una diversa durata: cinque anni la Camera e sei il Senato) sarebbe stato un utile freno – lo ha ammesso Dossetti nella sua intervista a Scoppola ed Elia pubblicata qualche anno fa⁸⁶ – atto a sfiancare qualunque maggioranza uscita dalle urne. A questo si aggiunga la larga previsione di funzioni legislative assegnate alle Commissioni parlamentari, il cui lavoro (molto intenso in alcune fasi della storia repubblicana) veniva tuttavia condizionato dai possibili veti o del governo o delle minoranze, con ovvi esiti consociativi (come sappiamo un decimo dei componenti l'Assemblea o un quinto della Commissione o il Governo possono trasferire dalla Commissione all'Aula l'approvazione di un progetto di legge, ritardandone sensibilmente l'iter). Fu voluto dalla Costituente – lo dico in sintesi – un sistema di «governo debole» perché nessuno schieramento politico potesse vincere fino in fondo e nessuno potesse essere tagliato del tutto fuori dal governo. Avevano spinto in questa direzione i primi bagliori della «guerra fredda» e la convinzione che l'accordo raggiunto sui valori di fondo della Carta costituzionale fosse, benché di alto profilo, fragile ed esposto alle tensioni politiche ed ideologiche. Il bipolarismo politico italiano era stato frenato dal bipolarismo fra Occidente ed Oriente. La «*conventio ad excludendum*» rappresentò l'altra faccia del mancato assetto bipolare⁸⁷.

È indicativo della continuità nella forma di governo il fatto che siano stati adottati per il primo parlamento repubblicano i regolamenti parlamentari

⁸⁵ Sia consentito rinviare al mio *I Parlamenti*, Roma-Bari, Laterza (VI ed.), 2008.

⁸⁶ V. *A colloquio con Dossetti e Lazzati*, intervista a cura di L. Elia e P. Scoppola, Bologna, Il Mulino, 2003, 64-65. Sul tema C. Fusaro, *La lunga ricerca di un bicameralismo che abbia senso*, in A. Barbera, G. Guzzetta, *Il governo dei cittadini*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007, 653 ss.

L'ODG Nititi (firmato anche dal liberale Bozzi e, a sorpresa, da Palmiro Togliatti e da altri deputati comunisti), approvato dalla Costituente nella seduta del 25 settembre 1947, volto ad eleggere una delle due Camere con il sistema uninominale maggioritario, fu poi eluso con la legge pseudo-uninominale del 1948 (l. n. 29/1948) per l'elezione del Senato (che aveva posto una soglia quasi irraggiungibile per la conquista del Collegio: il raggiungimento del 65% dei voti validi).

⁸⁷ Come è noto, perché si possa parlare di assetto bipolare bisogna fare riferimento a una bipolarizzazione sull'asse destra-sinistra, in assenza di fratture relative alla politica estera, all'assetto costituzionale di fondo, a «cleavages» religiosi o linguistici. E sappiamo quanto i fattori religiosi (l'unità politica dei cattolici contro le sinistre atee), le lotte sociali e soprattutto le divisioni sulla politica estera abbiano influito nel tenere bloccato il sistema politico.

della Camera dei deputati del 1920⁸⁸, che non davano adeguato rilievo né ai gruppi parlamentari né ai poteri del Governo. Bisognerà aspettare il 1971 (e altrettanto dovrà fare il Senato che fino a quella data aveva utilizzato il regolamento del Senato regio) per avere un Regolamento rinnovato, che tuttavia, nonostante i richiami al metodo della «programmazione», accentuerà gli elementi assemblearistici: basti pensare che alla conferenza dei Capigruppo riunita per la programmazione dei lavori non viene invitato, fino al 1977, un rappresentante del Governo mentre l'ordine del giorno viene fissato di volta in volta alla fine della seduta precedente (sulla base del principio ottocentesco che la Camera è «*sempre padrona dell'ordine del giorno*»). A ciò si aggiunga che la possibile dilatazione dei tempi di discussione e di intervento dei singoli parlamentari, la mancanza di strumenti adeguati per stroncare eventuali ostruzionismi, il ricorso generalizzato al voto segreto faranno dipendere le decisioni parlamentari dagli accordi politici fra i vari gruppi: un sistema che verrà definito la «*consacrazione della consociazione*»⁸⁹ e che verrà messo in crisi fin dalla VII legislatura da una piccola pattuglia di deputati radicali per la prima volta presenti dopo le elezioni del 20 giugno 1976. Alla centralità del *continuum* elettori, Parlamento, governo venne contrapposta, in quegli anni, una mitizzata e inedita «*centralità del Parlamento*», cui vennero progressivamente assegnate, peraltro, attraverso apposite commissioni bicamerali, specifiche funzioni di cogestione politico-amministrative. In realtà la centralità parlamentare nascondeva la «centralità dei partiti» (in Parlamento, ma spesso fuori dal Parlamento), come appariva manifesto dal ruolo assegnato alle «*delegazioni dei partiti*» nel Consiglio dei Ministri o ai «*vertici dei partiti*» (quasi sempre quelli di maggioranza) convocati al di fuori delle Aule parlamentari.

Fu sostituita alla «democrazia dei notabili» la «democrazia dei partiti» indebolendo il tessuto istituzionale? Il tema è stato a lungo discusso da una nutrita letteratura⁹⁰. Sarebbe forzata una risposta che caricasse tutto sulle spalle della Costituzione e ignorasse il ruolo che essa assegna ai contropoteri, al Capo dello Stato, alla Corte costituzionale, alla magistratura, ai referendum abrogativi. Mi limito ad osservare che a indebolire ancor più il Governo e in particolare la figura del Primo Ministro concorreranno negli anni successivi ai governi De Gasperi (il solo leader in cui coincisero, secondo un modello

⁸⁸ [...] in realtà risalenti al 1868, riformati nel 1887-1890 e ulteriormente riformati nel 1900 dopo l'ostruzionismo ai governi di Rudini e Pelloux e perciò molto attenti alle prerogative dei singoli parlamentari.

⁸⁹ L'espressione è di V. Lippolis, *Partiti, maggioranza, opposizione*, Napoli, Jovene, 2007, 120.

⁹⁰ V. per tutti P. Scoppola, *La Repubblica dei partiti: evoluzione e crisi di un sistema politico, 1945-1996*, Bologna, Il Mulino, 1997, 91 ss. ma v. anche G. Amato, *Una Repubblica da riformare*, Bologna, Il Mulino, 1980.

europeo, *premiership* del governo e *leadership* del partito di maggioranza)⁹¹ due fattori: a) la pesante struttura correntizia del partito di maggioranza relativa. Per quarant'anni sarà ritardata persino la approvazione della legge sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio, voluta dalla Costituzione ma ritenuta veicolo di possibile rafforzamento della corrente che avrebbe espresso il Presidente del Consiglio. Fino alla l. n. 400 del 1988 saranno richiamate in vita le norme della legge Zanardelli, nata vecchia già nel 1903. b) La teorizzazione, dagli anni '60 in poi, della «*pari dignità*» dei partiti necessari per dare vita ad una coalizione di governo (sia nel governo centrale che in quelli periferici), a prescindere dal consenso elettorale raccolto⁹². Ciò si tradurrà non solo in una *destabilizzante competizione fra partiti alleati* per l'assunzione della Presidenza del consiglio (o delle cariche locali), a scapito del partito di maggioranza relativa, ma anche in una perdita di collegialità e omogeneità dei governi (si deve a Cheli l'espressione «governi dissociati»)⁹³, ineluttabilmente *destinati a vita breve* (9 mesi la media effettiva di vita dei governi dal 1948 al 1994). Il ripetersi delle *crisi extraparlamentari*, una costante dell'Italia repubblicana, con la sola eccezione dei governi Prodi messi in crisi da due voti in Parlamento nel 1998 e nel 2008, sarà il naturale epilogo di un sistema politico che dietro l'enfasi sulla centralità del Parlamento metteva invece in risalto – lo dicevo prima – la «centralità dei partiti» (in epoca recente persino un Presidente della Camera è giunto al punto di sollecitare una crisi extraparlamentare). Una caratteristica comune all'Italia liberale e a quella repubblicana sarà – come è stato sottolineato – la instabilità dei governi e la longevità delle carriere ministeriali⁹⁴.

8. LA TRANSIZIONE IN ATTO

I risultati conseguiti dai due referendum elettorali del 9 giugno 1991 e del 18 aprile 1993 hanno consentito di raggiungere alcune importanti innovazioni in questa prima fase della lunga «transizione politica». La bipolarizzazione del sistema politico, per quanto imperfetta, ha finalmente consentito agli italiani di dividersi, secondo schemi europei, in *schieramenti alternativi* collocati sull'asse destra-sinistra, superando in pochi mesi le vecchie fratture fra laici e cattolici, fra comunisti e anticomunisti, fra nostalgici del fascismo e paladini dell'antifascismo, superando vecchie categorie politiche quali «l'unità dei cattolici», «l'unità della sinistra», «l'unità antifascista», il «fronte laico». Inoltre,

⁹¹ V. G. Tarli Barbieri, *La forma di governo nella prima legislatura repubblicana: un premierato ante litteram?*, in *Lo Stato costituzionale*, cit., 441 ss.

⁹² S. Merlini, *op. loc. ult. cit.*, 83.

⁹³ E. Cheli, *Riflessi della transizione nella forma di governo*, in *Quaderni costituzionali*, 1994, 391.

⁹⁴ R. Martucci, *Storia costituzionale italiana. Dallo statuto albertino alla Repubblica (1848-2001)*, Roma, Carocci, 2002, 106 ss.

favorendo processi di c.d. *de-radicalizzazione*, il bipolarismo ha spinto tutte le forze politiche a concorrere al governo del Paese (l'MSI dopo la c.d. svolta di Fiuggi nel 1995; Rifondazione comunista con le elezioni del 1996; la Lega mettendo da parte con le elezioni del 2001 le velleità secessioniste). Di conseguenza il sistema parzialmente maggioritario ha prodotto per cinque volte consecutive (nel 1994, nel 1996, nel 2001, nel 2006, nel 2008) schieramenti alternativi di governo superando «una anomalia della storia nazionale»⁹⁵ che conosceva il ricambio politico solo in seguito a crisi di regime. Gli elettori italiani – ecco un altro seppur fragile risultato – hanno potuto *legittimare direttamente* (tengo a precisare: parlo di «diretta legittimazione politica» non di «elezione diretta») il candidato alla Presidenza del Consiglio, ma i cui poteri e la cui posizione sono rimaste quelle della Costituzione del 1948. I Governi così legittimati hanno avuto l'ambizione di costituire, come nei sistemi parlamentari di gabinetto, quel *comitato direttivo della maggioranza* cui prima accennavo, ma non sempre sono state presenti le condizioni politiche e gli strumenti normativi necessari. Più volte essi sono stati indeboliti dalle dinamiche politiche interne alle stesse maggioranze (sia di centrosinistra che di centrodestra) mentre sulla svolta bipolare hanno pesato negativamente i *caratteri rusticani* che ha assunto la competizione politica, in cui i toni di una perenne propaganda politica e gli scontri fra le opposte tifoserie sopravanzano quelli della civile dialettica politica.

A tali risultati ha concorso anche il mancato adeguamento delle istituzioni. Il sistema non è più a tendenza assembleare ma non può ancora dirsi un governo parlamentare di gabinetto. Il problema di fronte a cui si trova la democrazia italiana è oggi il seguente: come riuscire a raggiungere l'obiettivo di una robusta forma di governo parlamentare partendo da dove il Costituente era stato costretto a fermarsi? Oggi le ragioni che avevano portato alla citata elusione dell'Ordine del Giorno Perassi sono venute meno. Proprio perché i principi costituzionali si sono sempre più radicati nella società italiana – con una accelerazione imposta dalla caduta del muro di Berlino – può essere perseguito l'obiettivo di accrescere la capacità di decisione delle istituzioni repubblicane, correggendo i tratti assemblearistici delle stesse e lasciando ai margini i troppi poteri di veto che soffocano la società e l'economia italiana. Il lavoro di ben tre Commissioni bicamerali non è riuscito a tradursi in concrete iniziative legislative. Il progetto di riforma costituzionale approvato dal solo centrodestra nel 2005 non ha superato nell'autunno 2006 la successiva verifica referendaria, sia perché confuso e pasticciato sia per ragioni più schiettamente politiche (con la equivoca contrapposizione su due vuote parole d'ordine, per gli uni positive per gli altri negative: «devolution» e «premierato»). Eppure

⁹⁵ Così M. Salvadori, *Storia d'Italia e crisi di regime*, Bologna, Il Mulino, 1994, 19 ss.

non mancano di tanto in tanto, da una parte e dall'altra, impietosi lamenti sulla scarsa capacità decisionale delle nostre istituzioni, governative e parlamentari.

Il carattere di questo scritto mi costringe solo a qualche rapida notazione. Trovo sterile e logorante la protesta – mi limito a qualche esempio – contro l'abuso dei decreti legge o contro il ricorso ai c.d. maxiemendamenti o contro il frequente ricorso al voto di fiducia. Non c'è dubbio che il ricorso a decreti legge, o a maxiemendamenti sui quali viene posta la fiducia, coarta la volontà delle assemblee e, per di più, spesso le costringe a votare testi non conosciuti o su cui, comunque, non si è adeguatamente discusso. Si tratta di pratiche comuni – a parte qualche variazione quantitativa – sia ai governi di centrodestra sia a quelli di centrosinistra: nel biennio 2006-2008 (sotto la Presidenza Prodi) si registrarono 51 decreti legge (2,1 al mese) mentre nel biennio 2008-luglio 2010 (sotto la Presidenza Berlusconi) si sono registrati 66 decreti legge (2,4 al mese). Nello stesso periodo (un biennio) si sono registrate 34 richieste di fiducia da parte del Governo Berlusconi e, nei venti mesi di governo, 28 richieste del voto di fiducia da parte del Governo Prodi. Proprio perché si tratta di mali ricorrenti, quale che sia lo schieramento al governo, quelle lamentele rischiano di rimanere sterili se non si risale dai sintomi alle cause e se non si riformano struttura e metodo di funzionamento delle assemblee parlamentari. Non sempre sarebbe necessario modificare regole costituzionali (se non ad esempio per quanto riguarda il bicameralismo o la revoca dei Ministri, oggi preclusa) ma basterebbe porsi l'obiettivo di attuare adeguatamente la Costituzione stessa intervenendo sui regolamenti parlamentari⁹⁶. Vediamo da vicino le cause che alimentano simili patologie. I decreti legge servono al Governo nel tentativo di accelerare le procedure parlamentari (richiamo un solo dato: 388 giorni in media per l'approvazione di un disegno di legge nella XIV legislatura)⁹⁷. È vero: si tratta di strumenti poco conosciuti – o poco praticati – in altri ordinamenti europei ma è anche vero che altre democrazie europee assegnano al governo compiti incisivi nella definizione *dell'ordine del giorno delle assemblee* parlamentari (fino a raggiungere l'estremo nel Regno Unito che affida tale compito al Premier). Nella Camera dei deputati la programmazione e il calendario sono invece affidati ai tre quarti dei Presidenti dei Gruppi (ciascuno portatore di un voto ponderato) o, in assenza di un accordo, ai Presidenti della assemblea, non sempre in sintonia politica con il governo in carica (al Senato è richiesta l'unanimità ma in assenza decide

⁹⁶ Lo rilevava più di un secolo fa S. Sonnino, *I decreti legge e i regolamenti della Camera*, in *La Nuova Antologia*, 1899.

⁹⁷ I dati più recenti sui tempi di decisione in R. Perna, *Tempi della decisione ed abuso della decretazione d'urgenza*, in *Quaderni costituzionali*, 2010, 59 ss.

l'Aula a maggioranza)⁹⁸. A ciò si aggiunga la inadeguata attuazione dell'art. 72 della Costituzione laddove prevede *procedures accelerate* per l'approvazione da parte del Parlamento di disegni di legge dichiarati urgenti dallo stesso Parlamento⁹⁹.

Diversa la funzione dei maxiemendamenti, su cui viene spesso chiesto un voto di fiducia. Essi, per lo più, servono ai governi per limitare l'incidenza dei microinteressi, filtrati dai parlamentari di maggioranza e di opposizione, nell'approvazione delle leggi di finanza pubblica. È una pratica che umilia il Parlamento e porta alla mostruosità di articoli con decine o centinaia di commi. Ed è una pratica che consente, per di più, anche agli apparati di governo di soddisfare non trasparenti microinteressi e che si aggiunge agli altri strumenti procedurali che i governi si sono ritagliati sottraendo spazi alla dialettica parlamentare. Ma che fare, tenuto conto dell'enorme debito pubblico e dei vincoli europei? Considererei un allinearsi ai paesi più avanzati l'introduzione di norme analoghe a quelle previste nell'art. 113 della Costituzione tedesca che danno la possibilità al Governo di porre il veto su spese decise dalle assemblee qualora diminuiscano l'entrata o aumentino la spesa. E si potrebbero anche citare i poteri riconosciuti al Cancelliere dello Scacchiere nel Regno Unito, il cui parere negativo è spesso invalicabile per la Camera dei Comuni e per lo stesso Consiglio dei Ministri (non a caso ha sede al n. 11 di Downing Street accanto alla residenza del Primo Ministro). Ritenendo essenziale mantenere comunque una dialettica parlamentare non porto ad esempio, invece, né il troppo drastico art. 40 della Costituzione francese, che addirittura vieta ai Parlamentari emendamenti che diminuiscano le entrate o aumentino la spesa, né l'obbligo, previsto dalla medesima costituzione (artt. 42-47), di votare sul testo del Governo e non della Commissione (e se necessario con *voto bloccato*) progetti di legge in materia di finanza pubblica o di finanziamento della previdenza sociale. Come ci ricordava Gaetano Arancio Ruiz, nella sua storia costituzionale del Regno, uno dei problemi irrisolti del governo parlamentare dell'Italia unita fu rappresentato, dagli anni '80 in poi, proprio dagli scarsi poteri riconosciuti al governo nel mantenimento degli equilibri finanziari, come invece, aggiungeva, «*usano altri stati, maestri nelle pratiche costituzionali*»¹⁰⁰.

⁹⁸ Da qui la assunzione della Presidenza delle assemblee da parte di esponenti delle maggioranze (tranne – per la eccezionalità della fase politica – le presidenze Ingrao, Iotti, Napolitano) ma in queste ultime legislature i Presidenti eletti alla Camera dei deputati sono stati esponenti di minoranze all'interno delle maggioranze parlamentari (Casini, Bertinotti, Fini).

⁹⁹ Da sottolineare che l'unico effetto della dichiarazione d'urgenza richiamata dall'art. 72 della Costituzione è la riduzione a un mese del termine per riferire da parte della Commissione, normalmente previsto in due mesi (art. 81 del Regolamento della Camera).

¹⁰⁰ Così, citando Francesco Crispi e richiamando «*ciò che è consuetudinario in Inghilterra*», G. Arancio Ruiz, in *Storia costituzionale del Regno*, cit., 425.

Anche se non sono mancati nella metà degli anni '90 alcuni importanti adeguamenti nei regolamenti parlamentari (per esempio la estensione del contingentamento dei tempi) l'unica riforma incisiva è stata il superamento nel 1988 del ricorso generalizzato al «voto segreto», che si prestava ad imboscate e a trasformismi occulti ed è stato causa non ultima dell'enorme debito pubblico accumulato negli anni '80. Si trattava di una regola pressoché sconosciuta in altre importanti democrazie (comune, come accennavo, al Parlamento dell'Italia pre-fascista) ma il cui superamento è stato a lungo contrastato da un largo schieramento conservatore. L'«ombra del tiranno» di tanto in tanto riemerge e contagia la stessa cultura di non pochi costituzionalisti e politologi, restii a riconoscere ciò che è «normale» nelle altre democrazie europee.

Oggi la democrazia italiana è stretta fra quanti si ostinano a ritenere immutabile quella parte del testo che lo stesso Costituente lasciò volutamente incompleto e quanti vorrebbero nascondere dietro riforme non fatte la propria incapacità o difficoltà a governare. Da qui la contrapposizione fra una visione oleografica del testo costituzionale ed una che tende invece a una sua delegittimazione. A ciò si è aggiunto il tentativo di utilizzare le riforme costituzionali come strumento di politica contingente, fino a giungere alla cicatrice inferta alla costituzione dalla confusa e affrettata riforma «federalista», varata alla vigilia delle elezioni politiche del 2001. Nel secolo dell'Unità il principale motivo di sofferenza era – come dicevo prima – l'assenza di partiti politici strutturati nella società. Oggi un motivo di sofferenza della Costituzione, che invece ai partiti politici assegna un ruolo importante, è rappresentato dalla crisi di partecipazione e di rappresentanza attraversata dagli stessi, sempre più in difficoltà nell'esprimere interessi generali e divenuti veicoli di rappresentanza localistica o corporativa¹⁰¹. La crisi dei partiti ha anche fatto riemergere alcune delle pratiche trasformistiche che – come abbiamo visto – hanno inciso sullo Stato italiano nei suoi primi cinquant'anni di vita. Citare le molte decine di rapidi passaggi di fronte che hanno contrassegnato il Parlamento italiano nel biennio 1994-1995 dopo la crisi del primo Governo Berlusconi o, seppure in misura minore, nel 1998 all'atto della formazione del Governo D'Alema e nel dicembre 2010 in occasione delle vicende attraversate dal quarto Governo Berlusconi (che hanno portato persino all'apertura di un inquietante fascicolo per corruzione presso la Procura di Roma), significherebbe ignorare o sottovalutare le complesse vicende di una lunga e tormentata transizione (peraltro non ancora compiuta ed anzi aperta a possibili esiti traumatici).

Come dianzi sottolineavo, il *primo Risorgimento* fu mosso da una ardente passione non solo per l'Unità d'Italia ma per i principi costituzionali e liberali

¹⁰¹ Ne ho parlato in *La rappresentanza politica. Il declino di un mito?*, in *Quaderni costituzionali*, 2008, 853 ss. e in *Relazione di sintesi al XXIII Convegno annuale della Associazione italiana dei costituzionalisti* (Alessandria 17-18 ottobre 2008), Napoli, Jovene, 2009, 343-368.

che percorrevano l'Europa e che erano allora riassunti nello Statuto albertino. Con il *secondo Risorgimento* i Costituenti realizzarono una importante sintesi fra posizioni culturali inizialmente assai distanti fra loro, così contribuendo alla costruzione di una tavola di valori repubblicani condivisi. Ma proprio perché tante barriere sono crollate e i principi della Costituzione si sono radicati e consolidati rafforzando il senso di una «*cittadinanza comune*», e di una storia *divenuta comune*, possiamo, e dobbiamo, essere determinati nelle innovazioni costituzionali necessarie per completare le pagine lasciate aperte dai padri costituenti.

