

L'«INCUBO DELLA DITTATURA PASSATA» E LA FIDUCIA AL GOVERNO

RITA PEREZ

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La fiducia parlamentare nello Statuto albertino. – 3. Il ritorno allo Statuto. – 4. Le Costituzioni provvisorie. – 5. La fiducia e la durata dei governi. – 6. La funzione di governo. – 7. L'ordine del giorno Perassi. – 8. La fiducia nella Costituzione repubblicana.

1. I commi 1 e 2 dell'art. 94 della Costituzione, dispongono che «Il governo deve avere la fiducia delle Camere» e che «Ciascuna Camera accorda o revoca la fiducia mediante mozione motivata e votata per appello nominale».

Le norme costituzionali investono due soggetti: il Parlamento (le due Camere) e il governo e prevedono che l'esistenza di una fiducia «accordata» in via preventiva dal Parlamento sia una condizione necessaria per l'assunzione, da parte dell'esecutivo, della funzione di governo e per il suo svolgimento; che, una volta concessa la fiducia (secondo una procedura descritta nei successivi tre commi dell'art. 94), essa deve permanere fino quando non sia intervenuta una sua revoca; che la revoca della fiducia è accordata dall'Organo che la ha concessa. L'art. 94 indica come motore per la costituzione e la revoca del rapporto di fiducia il Parlamento. Ma sulla necessaria esistenza di questo rapporto si innesta l'esigenza che anche il governo possa accertare in ogni momento la permanenza di una maggioranza a suo favore, ponendo la «questione di fiducia»⁸⁹⁹. In pratica, la Costituzione, disponendo sulla fiducia preventiva e sulla possibilità di sfiduciare il governo, consente che quella sfiducia abbia anche un «un necessario risvolto in positivo», nel senso che l'iniziativa assembleare, «al fine del rovesciamento del governo», non esclude la possibilità per il governo di accertare la presenza della fiducia parlamentare, in ogni momento⁹⁰⁰.

Come è stato osservato, anche se nell'art. 94, non è definito il significato del termine fiducia⁹⁰¹, si può dire che la fiducia si fonda su un rapporto che ha da oltre un secolo legato il Parlamento e il governo. Il rapporto esprime una necessaria consonanza tra l'attività (politica), che il governo illustra nel suo programma a ciascuna Camera, e quella (tecnico/politica) del Parlamento che dovrebbe dare alla prima attuazione⁹⁰². Sulle conseguenze derivanti da questo rapporto, configurabile come un consenso, le opinioni non sono conformi perché alcuni studiosi attribuiscono alla fiducia una funzione stabilizzatrice dei governi, mentre altri osservano che la fiducia rende più esposto il governo alle decisioni del Parlamento. Se l'istituto è senza un esplicito significato, non è, però, senza storia e un suo senso e un suo valore può cogliersi attraverso l'analisi della sua origine e della sua progressiva evoluzione⁹⁰³.

⁸⁹⁹ A. MANZELLA, *Note sulla "questione di fiducia"*, in *Annali della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli studi di Genova*, Milano, Giuffrè, 1970.

⁹⁰⁰ Al problema fa riferimento A. MANZELLA, *Note*, cit., osservando, a proposito dell'applicabilità dell'art. 94 Cost., che la mozione non è tecnicamente nella disponibilità del governo ma, pur senza l'utilizzo della mozione, il governo può porre la questione di fiducia, 254.

⁹⁰¹ M. CARDUCCI, *Commento all'art. 94 Cost.*, in *Comm. Cost.* a cura di R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti, Torino, Utet, 2006, II, 1810 ss.

⁹⁰² M. VILLONE, *Commento all'art. 94 Cost.*, in *Comm. Cost.*, a cura di G. Pitruzzella, M. Villone, P. Ciarlo, L. Carlassare, *Il Consiglio dei ministri (artt. 92-96)*, Bologna, Zanichelli, Roma Il Foro italiano, 1994, 237 ss.

⁹⁰³ M. VILLONE, *Commento*, cit. 237 ss. La fiducia nasce dallo svolgimento di incarichi, legati alla gestione della cosa pubblica, che il Sovrano affidava singolarmente a persone di sua fiducia e che a lui, singolarmente, rispondevano. Successivamente, si adottò il principio che i risultati della gestione fossero discussi collegialmente nel «gabinetto» del Re che si configurava come un organo di direzione politica. E' in questo momento che il Parlamento inizia una lotta con il Sovrano per affermare la sua influenza sull'indirizzo politico dello Stato. La lotta si conclude con l'affermazione del principio che il governo doveva avere il gradimento del Parlamento, cioè la sua fiducia.

2. E la storia dell'istituto mostra che la necessità del governo di ottenere la fiducia del Parlamento, la possibilità di quest'ultimo di sfiduciare il governo e quella del governo di porre la questione di fiducia per verificare la presenza di una maggioranza a suo favore hanno origini remote che risalgono all'ordinamento liberale. Ciò indica che il modello della fiducia parlamentare, in vigore oggi nel nostro ordine costituzionale, comincia a delinearsi assai prima dell'inizio dei lavori costituenti.

In particolare, esso troverebbe la sua genesi in un complesso intreccio di vicende e di norme – le «cause remote» cui fa riferimento Giannini – che affondano nel vivo del Risorgimento poiché lo Stato italiano nelle sue strutture e nella distribuzione delle sue funzioni si sarebbe modellato su uno statuto, quello del Regno sardo, come conformato a seguito del profondo rinnovamento che subì tra il 1848 e il 1860 e che, per impulso dei liberali, aveva ricalcato modelli di altri Stati, tra questi, quello inglese e, in parte, quello belga e quello francese⁹⁰⁴. Così, malgrado il valore negativo attribuito dai costituenti all'unica tradizione costituzionale italiana, quella statutaria, è proprio a quell'esperienza che si deve far risalire la nascita di un rapporto fiduciario tra governo e Parlamento⁹⁰⁵.

Ciò comporta che, per andare alle origini della fiducia parlamentare e alle sue cause è necessario seguire un itinerario ben più ampio e articolato di quello limitato all'analisi delle idee che hanno circolato nel periodo precedente alla nascita della Costituzione, a partire dalla «stampa clandestina» degli anni Trenta e Quaranta⁹⁰⁶, dal momento che, sin dai primi anni di vita dello Statuto albertino, appare evidente l'esigenza del governo di accertare, in ogni momento, l'esistenza di una maggioranza parlamentare su cui contare. Ed è proprio in quei primi anni di vita dello Statuto⁹⁰⁷ che si possono rinvenire le origini dell'istituto della fiducia, quale elemento fondante dei rapporti governo/Parlamento, pur in assenza di norme statutarie scritte⁹⁰⁸. L'assenza di una disciplina scritta non ha impedito, infatti, la nascita spontanea di istituti e figure costituzionali come il Presidente del consiglio incaricato, il mandato esplorativo per la formazione del governo, l'incarico conferito dal Capo dello Stato a persona a lui non gradita⁹⁰⁹, cui si aggiunge il rapporto fiduciario tra Parlamento e governo. In quest'ottica, la possibilità di votare la fiducia al governo e di sfiduciarlo⁹¹⁰, sembrerebbe essere un retaggio, senza dubbio non l'unico, del nostro passato statutario. Non a caso Rodotà ha parlato di una cultura dei costituenti che risente delle tradizioni dello Stato liberale, che lieviterà poi nelle esperienze dell'antifascismo e che troverà «qualche» elemento significativo nei tempi e nei luoghi della resistenza e nella liberazione⁹¹¹.

Con queste premesse, quello che emerge dall'itinerario da percorrere a ritroso mette in rilievo il carattere aperto e spontaneo della fiducia parlamentare nell'ambito di una vocazione evolutiva di

⁹⁰⁴ M.S. GIANNINI, *Le costituenti nella storia*, in Riv. trim. dir. pubbl., 2014, 427 ss., Il saggio è preceduto da una introduzione di M. MACCHIA, *Il contributo alla "coscienza costituente" di Massimo Severo Giannini*, 415 ss.

⁹⁰⁵ Secondo A.C. JEMOLO, *Che cos'è la Costituzione*, Roma, Donzelli, 1996, subito apparve inconcepibile un governo che non godesse della fiducia del Parlamento, 33.

⁹⁰⁶ P. UNGARI, *Lo Stato moderno. Per la storia di un'ipotesi sulla democrazia (1944-1949)*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, Firenze, Vallecchi, 1969, 841 ss.

⁹⁰⁷ R. FERRARI ZUMBINI, *La Torino del 1848-49 come laboratorio costituzionale: la nascita spontanea della fiducia parlamentare in Le carte e la storia*, 2016, 75-85. M.S. GIANNINI, *Lo Statuto albertino e la costituzione italiana*, in *Lo Statuto albertino*, a cura di A.C. Jemolo e M.S. Giannini, Firenze, Sansoni, 1946, ora in *Scritti*, II, 1939-1948, Milano, Giuffrè, 2002, 673 ss., osserva che mancava nello Statuto «qualsiasi indicazione dell'organo al quale spetta il potere di indirizzo politico», che non era considerato necessario. Questo è il motivo per il quale lo Statuto cominciò a vivere una vita propria integrandosi con principi costituzionali non scritti. N. BOBBIO e F. PIERANDREI, *Introduzione alla Costituzione*, Bari, Laterza, 1980, precisano che nello Statuto albertino la forma di governo parlamentare pure dovette subito cedere alla forma di governo parlamentare, nella quale il governo gode della fiducia del Parlamento e resta in carica fino a quando la fiducia gli venga accordata.

⁹⁰⁸ R. FERRARI ZUMBINI, *La Torino del 1848-49*, cit., osserva che la fiducia è un istituto giuridico spontaneo, che nasce senza una norma scritta, aggiungendo che, sin dal 1849, i governi richiesero al Parlamento la fiducia al proprio programma. Secondo G. SPADOLINI, *Dallo Statuto albertino alla Costituzione repubblicana*, in G. Amato, L. Elia, N. Jotti, G. Spadolini, *Quattro lezioni sulla Costituzione*, Bologna, Il Mulino, 1989, 11 ss., si instaurò una forma di governo di fatto, non di diritto. Si trattava di «norme» prive della vocalità necessaria a farsi sentire.

⁹⁰⁹ F. FERRARI, *Original intent e rigidità dello Statuto albertino*, in *Quad. cost.* 2016, 609 ss. Si parte dall'idea che lo Statuto sia immodificabile per approdare alla modificabilità dello Statuto.

⁹¹⁰ Unitamente al mancato obbligo di dimissioni nel caso in cui una proposta del governo non abbia ottenuto l'assenso del Parlamento.

⁹¹¹ S. RODOTÀ, *Un buon modo di lavorare*, in *Alle origini della Costituzione*, a cura di S. Rodotà, Bologna, il Mulino, 1998, 5 ss. 9 ss.

numerose norme statutarie⁹¹². Questa apertura trova le sue radici nell'esigenza del governo di agire sulla base di un programma sul quale sia accertabile, in ogni momento, sin dalla sua nascita, il consenso delle Camere, indispensabile per la sua attuazione.

Infatti, presentandosi con un programma che ha ricevuto la fiducia preventiva, il governo è in grado di mostrare al Paese le ragioni che guidano la sua azione, chiarendo, contemporaneamente, al Sovrano quale sarà la propria linea di condotta.

In quest'ottica, il programma presentato dal governo incide anche sul rilievo da attribuire al discorso della Corona che perde, con la fiducia al governo, gran parte del suo prestigio, scivolando lentamente a un rango inferiore rispetto a quello che lo Statuto gli riconosceva, mostrando il declassamento delle scelte del Sovrano, rispetto all'indirizzo politico, contenuto in un ben più robusto <programma di governo>, approvato da entrambe le Camere⁹¹³. Allo stesso tempo, il rapporto di fiducia consente al Parlamento di mostrare le ragioni per cui ha sostituito un esecutivo.

Per questi motivi, proprio guardando alla forza evolutiva (e anche regressiva) da riconoscere alle norme statutarie non ha molto senso parlare dello Statuto come di un testo lacunoso e fragile <concesso> dal sovrano al popolo, dal momento che lo Statuto fu subito guardato come un atto a contenuto pattizio, condiviso dalla borghesia e dall'aristocrazia, da un lato, e dalla Corona dall'altro⁹¹⁴, perché la vita delle istituzioni non è scritta tutta nelle leggi e non in tutta la loro complessità⁹¹⁵. Anzi. Sotto questo profilo, si è affermato che l'incompletezza statutaria non ha rappresentato un limite, ma una risorsa, addirittura un programma politico⁹¹⁶, perché, come osservava Constant *Les constitutions se font rarement par la volonté des hommes perché Le temps les fait*⁹¹⁷. D'altronde, è stato osservato che la Costituzione subalpina non si esauriva esclusivamente nel testo statutario dal momento che «la forza del fatto e del precedente si imponevano sul dato giuridico» mostrando la pluralità di suggestioni possibili, tra le quali lo Statuto appariva come una «tessera» di un più ampio «mosaico»⁹¹⁸. Questo investiva la vita politico-istituzionale⁹¹⁹ mostrando la nascita spontanea di diverse istituzioni, tra queste, quella della fiducia che si inserisce, come un elemento di quel mosaico e di quel processo storico costituente, nel quale si intrecciano esperienze inglesi e francesi e una fitta rete di norme successive di varia natura. Va tenuto presente, peraltro, che non tutti gli studiosi condividono, sullo Statuto albertino, quest'opinione. Per Giannini, ad esempio, solo nel primo momento della sua vita, la lacunosità dello Statuto rappresentò un vantaggio. Successivamente, quando si trattò di costruire un ordinamento costituzionale funzionante le carenze delle norme statutarie vennero a galla⁹²⁰, ma mancò nell'ordinamento la capacità di sostituirsi a quel vuoto⁹²¹.

Per chiarire meglio le origini e l'immediata rilevanza della fiducia si può ricordare che lo Statuto subalpino era appena nato che già, nel marzo del 1848, venne posta dal governo guidato da Balbo, la questione di fiducia. Da notare che il governo Balbo si era formato tra il 14 e il 16 marzo e che si insediava senza Parlamento – che assumerà le sue funzioni solo l'8 maggio successivo – e

⁹¹² G. RIVOCCHI, *Fiducia parlamentare*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Milano, Utet giuridica, 2008, Aggiornamento, III, 377 ss. Nello Statuto, prevalgono così le coordinate pattizie dentro il «guscio» del regolamento scritto. A. MANZELLA, *L'oroscopo della nazione*, in *Nuova Antologia*, 2017, 16 ss. Si veda, anche, F. FERRARI, *Original intent*, cit.

⁹¹³ A. MANZELLA, *L'oroscopo della nazione*, in *Nuova Antologia*, cit.

⁹¹⁴ R. FERRARI ZUMBINI, *Tra norme e vita. Il mosaico costituzionale. 1846-1849*, Roma, Luiss University Press, 2017, 41.

⁹¹⁵ G. MELIS, *Oltre lo Statuto*, in *Nuova Antologia*, 2017, 12 ss.8 ss.

⁹¹⁶ Così L. LACCHE', *Il mosaico costituzionale (Torino, 1846-1849)* in *Nuova Antologia*, 2017, 8 ss.

⁹¹⁷ La frase è tratta da B. CONSTANT, *Réflexions sur les constitutions, la distribution des pouvoirs et les garanties, dans une monarchie constitutionnelle*, Paris, H. Nicolle, 814, ed è citata da L. LACCHE', *Il mosaico*, cit.

⁹¹⁸ R. FERRARI ZUMBINI, *Tra norme e vita*, cit., osserva che la dimensione costituzionale non può essere identificata solo con le norme statutarie perché un tale approccio «impedirebbe di cogliere la pluralità di suggestioni che roteavano nella vita politico-istituzionale», 11, ss.

⁹¹⁹ R. FERRARI ZUMBINI, *Tra norme e vita*, cit. Le tessere del mosaico potevano configurarsi, di volta in volta, in norme regolamentari, consuetudini, pronunce giurisprudenziali o anche in semplici fatti. C. MORTATI, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, 1931, ristampato da Università di Firenze, Centro studi per la storia del pensiero giuridico moderno, n. 48, Milano, Giuffrè, 2000, osserva che l'originario sistema statutario ha subito l'influenza della successiva prassi costituzionale che lo ha piegato ai principi propri del regime parlamentare, 122.

⁹²⁰ M.S. GIANNINI, *Lo Statuto albertino*, cit.

⁹²¹ M.S. GIANNINI, *Lo Statuto albertino*, cit. F. FERRARI, *Original intent*, cit. ricorda che Cavour riteneva lo Statuto irrevocabile, ma modificabile.

che, quindi, governava senza fiducia. Peraltro, se non poté porsi il problema della fiducia preventiva sul programma di governo, si pose la questione di fiducia, da votare con voto palese, posta da Balbo per la soppressione di una parte dell'art. 6 del disegno di legge sull'Unione della Lombardia. Il governo Balbo, che aveva optato per l'assunzione dei poteri in Lombardia, fu battuto in quanto l'emendamento presentato non fu accolto e, constatando la mancanza di una maggioranza in Parlamento, il Presidente del consiglio presentò le proprie dimissioni⁹²².

L'iniziativa del governo Balbo era però emblematica perché era rappresentativa dell'esigenza di una verifica, non sul permanere di una relazione fiduciaria preventiva, che non era stato possibile ottenere⁹²³, ma sull'esistenza di una maggioranza parlamentare in grado di accompagnare, in ogni momento, la vita del governo.

Sempre nel 1848, un voto di fiducia sul programma di governo di Thaon de Revel, preceduto da un'ampia discussione in cui si chiarirono le cause delle dimissioni del precedente esecutivo, si ebbe il 19 ottobre 1848, anche se, ai fini della fiducia preventiva, Thaon de Revel era già in carica da più di un mese! A quella discussione, furono dedicate, a Palazzo Carignano, tre sedute alle quali intervennero numerosi ministri e Cavour tenne il più lungo intervento della legislatura. Si trattò di un vero e proprio dibattito sulla fiducia⁹²⁴ che proseguì, poi, al Senato e sorse *spontanea*⁹²⁵, allora, anche nell'aula di Palazzo Madama, l'idea di porre in votazione la fiducia al governo.

Peraltro, la prassi che cominciò ad affiorare in quei primi anni di vita statutaria non portò, poi, a un'immediata regola ineludibile sul voto di fiducia preventiva. Ad esempio, dopo aver vinto le elezioni del 22 gennaio 1849, Gioberti differì al momento del discorso della Corona, il dibattito sulle dichiarazioni del governo alla Camera e al Senato, dibattito che Brofferio, con apposita interpellanza, aveva, invece, richiesto. In quell'occasione, il governo visse o sopravvisse senza un voto di fiducia della Camera e con il solo voto parziale al Senato. E quando Gioberti si dimise, il 20 febbraio del 1849, le dimissioni furono determinate dal mancato appoggio del re⁹²⁶ e non per una dichiarazione parlamentare di sfiducia che si contrapponesse a una fiducia in precedenza ottenuta.

L'esigenza del governo di una fiducia si osserva nella vicenda di Giolitti che, presentatosi al Parlamento per ottenere la fiducia e ritenendo insufficiente una maggioranza di soli 8 voti al suo programma di riforma burocratica e restaurazione finanziaria, rassegnò le dimissioni al Sovrano⁹²⁷.

Malgrado queste *defaillances*, le vicende della fiducia parlamentare mostrano che la formazione spontanea della fiducia si impose con la forza di un fatto necessariamente condiviso e non fu un esclusivo monopolio del Regno di Sardegna. Al contrario, fu l'espressione di una forza incompressibile del diritto costituzionale. Analoga esperienza si nota, infatti, nel 1849, nella Repubblica Romana, e, nello stesso anno, a Palermo, il governo cadde per un voto di sfiducia su una legge sulla sicurezza interna⁹²⁸.

3. Nella lunga vita dello Statuto albertino, l'istituto della fiducia non ha seguito un percorso uniforme, ma ha avuto diversi andamenti. Tra questi, alla fine dell'Ottocento, in pieno parlamentarismo, con governi che duravano pochi mesi, ma anche pochi giorni⁹²⁹, si può ricordare l'azione di Sidney Sonnino che premeva per un «ritorno allo Statuto», depurato, però, dagli istituti che erano sorti spontaneamente e si erano affermati nel passato cinquantennio. Soprattutto, Sonnino osservava che le trasformazioni intervenute nell'applicazione delle norme statutarie erano

⁹²² R. FERRARI ZUMBINI, *La Torino del 1848-49*, cit., 76.

⁹²³ Poiché privo della fiducia *ex ante*, il governo cercava una fiducia *ex post*, indispensabile per il sostegno delle proprie politiche.

⁹²⁴ R. FERRARI ZUMBINI, *La Torino del 1848-49*, cit., 83.

⁹²⁵ Il corsivo è di R. FERRARI ZUMBINI, *La Torino del 1848-49*, cit., 79.

⁹²⁶ R. FERRARI ZUMBINI, *Tra norma e vita*, cit., descrive una gelida entrata di Gioberti a Palazzo Madama, all'apertura della II legislatura che «accompagnava un re distante», 38.

⁹²⁷ Giovanni Giolitti chiese la fiducia alla Camera sul proprio programma di governo (con Enrico De Nicola Presidente della Camera), il 26 giugno 1921 e il giorno successivo presentò le sue dimissioni al Sovrano. G. GIOLITTI, *Memorie della mia vita*, II, Milano, Treves, 1922, 596 ss. P. UNGARI, *Profilo storico del diritto parlamentare in Italia*, Isernia, Carucci, 1971, 85, citato da G. BOCCACCINI, *La questione di fiducia*, Milano, Giuffrè, 1974, 11 ss.

⁹²⁸ R. FERRARI ZUMBINI, *La Torino del 1848-49*, cit., 83.

⁹²⁹ R. MARTUCCI, *Storia costituzionale italiana. Dallo Statuto albertino alla Repubblica (1848-2001)*, Roma, Carocci, 2002, 278 ss.

la causa, anche se non la sola, della decadenza del Parlamento e che era necessario che la questione di fiducia, utilizzata dai governi come una minaccia di fronte a una Camera riottosa a concederla, facesse un passo indietro per consentire ai ministri di tornare a essere designati e nominati dal Sovrano e a essere davanti a lui responsabili. Era, inoltre, indispensabile impedire che il potere del governo proseguisse nella sua opera di mettere in ombra le funzioni del Parlamento restringendole e limitandole⁹³⁰. Si può osservare che le conseguenze di questo ritorno allo Statuto, ove fosse stato accettato, avrebbero privato di coerenza l'attività di governo, fondata anche sulla questione di fiducia, svuotando di significato le sue scelte politiche spogliandolo della legittimazione necessaria per governare.

Venti anni più tardi, dopo il delitto Matteotti, Mussolini, il cui primo governo, nel 1922, aveva ottenuto la fiducia del Parlamento, con la legge n. 2263/1925, prima legge fascista di portata veramente costituzionale, mutò la disciplina dei rapporti governo/Parlamento. La legge era stata preceduta da diversi movimenti volti a un «ritorno allo Statuto», nella direzione, però, di un maggior ruolo da riconoscere al governo. Tra questi, nel 1924, Michele Bianchi, quadrumviro e uomo di fiducia di Mussolini⁹³¹, un «Saint-Just in camicia nera» come veniva anche chiamato⁹³² aveva promosso incontri per «evitare che le sorti del governo dipendessero continuamente dalla Camera» e per rafforzare la responsabilità del governo di fronte alla Corona⁹³³. Il progetto Bianchi prevedeva anche che il Parlamento non avrebbe potuto rovesciare un governo al quale era stata votata la fiducia, potere che, invece, doveva essere riconosciuto al Sovrano in «qualunque stadio della legislatura»⁹³⁴. Da notare che una proposta analoga fu poi presentata in Assemblea costituente. In quella sede, Mortati, per garantire la solidità del governo, proponeva una sorta di automatismo inserendo nella Costituzione la fissazione di un termine di durata del governo che avesse ottenuto la fiducia del Parlamento⁹³⁵, con possibilità, solo eccezionalmente conferita al Capo dello Stato di scioglimento di una o di entrambe le Camere. Nell'intenzione dello studioso, che fu poi relatore, sul tema «Potere legislativo», nella seconda sottocommissione, costituita all'interno dell'Assemblea costituente nella Commissione dei 75, presieduta da Ruini, l'apposizione al governo di un termine di durata, poi non accolto, rappresentava un limite al potere del Parlamento di sfiduciare il governo e costituiva anche un ostacolo allo scioglimento delle Camere, da parte del Capo dello Stato riconoscendo, in tal modo, al governo, una maggiore autonomia e, soprattutto, maggiore stabilità⁹³⁶.

Da notare che il richiamo allo Statuto era utilizzato da Sonnino e da Bianchi per giustificare due esigenze opposte. Per Sonnino, il ritorno allo Statuto era servente al riconoscimento di un

⁹³⁰ S. SONNINO, *Ritorniamo allo Statuto*, in *Nuova Antologia*, 1897, 8 e 17.

⁹³¹ Michele Bianchi in un'opera pubblicata nel 1924 intitolata "Programma della destra fascista" spingeva Mussolini verso l'attuazione di una riforma costituzionale.

⁹³² R. MARTUCCI, *Storia costituzionale*, cit., 182 ss.

⁹³³ Il progetto Bianchi è menzionato da R. DE FELICE, *Mussolini il fascista. L'organizzazione dello Stato fascista 1925-1929*, Torino, Einaudi, 1968, 39.

⁹³⁴ Secondo Mario Missiroli, il progetto era un «complicato e fragilissimo alambicco», vicino al programma di vecchi inconsolabili moderati che sognano un ritorno all'antico e che ravvisano nel suffragio universale l'origine di tutti i mali. Le osservazioni di Missiroli sul progetto Bianchi sono citate in R. DE FELICE, *Mussolini il fascista*, cit. 39, nota 2.

⁹³⁵ AC, Mortati, *Intervento in La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione*, VIII, II sottocommissione, seduta dell'8 gennaio 1947, 1792, nel quale lo studioso proponeva che il governo, che aveva ottenuto la fiducia, votata per appello nominale, restasse in carica per un minimo di due anni. La proposta era stata formalizzata con l'art. 19-bis del progetto di Costituzione in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione*, II sottocommissione, VIII, seduta del 4 gennaio 1947, 1773. Mortati ritornò sul progetto otto mesi dopo in AC, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, VII, II sottocommissione, seduta del 3 settembre 1947, 897, 942-943, in occasione della sua relazione alla II sottocommissione sul tema *Potere legislativo*. A una garanzia di durata per il governo, attuata in Svizzera, fa riferimento anche T. PERASSI, *Il parlamentarismo e la democrazia*, Roma, Libreria politica moderna ed. 1946, volume segnalato nel *Bollettino di informazione e documentazione del Ministero per la costituzione, novembre 1945-giugno 1946*, febbraio 1946. F. BRUNO, *I giuristi alla costituente: l'opera di Costantino Mortati*, in *Scelte della Costituzione e cultura giuridica. II: Protagonisti e momenti del dibattito costituzionale*, a cura di U. De Siervo, Bologna, il Mulino, 1980, 59 ss. 88. Alla proposta di Mortati si oppose Boeri, *Intervento in AC, La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, VII, seduta del 5 settembre 1946, 929, osservando che la vera forza dell'esecutivo deve derivare dalla fiducia.

⁹³⁶ Questa opinione di Mortati è ispirata, secondo F. BRUNO, *I giuristi alla costituente*, cit., alla costituzione austriaca del 1920, e a quella cecoslovacca, 91, 100 e 88. Sulla durata dei governi, C. MORTATI, *Verso la Costituente. Problemi della Costituzione*, Roma, Istituto poligrafico dello Stato, 1945.

maggior ruolo del Parlamento. Per Bianchi, il richiamo era destinato a favorire una più incisiva azione di governo. Peraltro, il fascismo adottò riforme nel sistema dei rapporti Capo del governo/governo/Parlamento e nel sistema legislativo attuando un massiccio lavoro legislativo di costituzione di un nuovo Stato, attraverso la legislazione ordinaria⁹³⁷, senza toccare le precedenti norme statutarie.

Con la legge n. 2263/1925, presentata da Mussolini come una «doverosa reazione» alla tendenza a esagerare la competenza del Parlamento, si attribuirono significativi poteri di coordinamento e di direzione dell'attività ministeriale al Capo del governo⁹³⁸. Si alterò profondamente la posizione costituzionale del Presidente del consiglio e del governo dal momento che il Capo del governo divenne l'organo attraverso il quale si sarebbe manifestata la sovranità dello Stato e si stabilì che solo il governo – e non il Consiglio dei ministri – sarebbe stato responsabile dell'indirizzo politico⁹³⁹. Con la legge, si rafforzava il potere esecutivo rispetto al potere legislativo cui era stata sottratta la facoltà di determinare il proprio ordine del giorno⁹⁴⁰, e si limitava il ricorso agli adattamenti consuetudinari che, in precedenza, avevano accompagnato l'azione del Parlamento⁹⁴¹ ridotto, per effetto della legge, in una posizione subalterna rispetto al governo, inconciliabile con il sistema parlamentare⁹⁴².

Inoltre, sotto la formale etichetta di un ritorno allo Statuto, poiché si ristabilivano i poteri del re, si esclude la possibilità di un rapporto di fiducia tra Parlamento e governo (fiducia preventiva), cancellando la sanzione del voto di sfiducia per le responsabilità politiche del governo⁹⁴³. Per altro verso, i poteri assunti dal Capo del governo rendevano inutile la presentazione della questione di fiducia su una legge in corso di approvazione o su singoli articoli. La legge n. 2263/1925 fu seguita dalla legge n. 100/1926 sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche⁹⁴⁴. Con questa legge, gran parte della funzione legislativa venne spostata dal Parlamento al governo, prima che, nel 1939, il Parlamento fosse sciolto e sostituito dalla Camera dei fasci e delle corporazioni⁹⁴⁵.

4. Caduto il fascismo, la convinzione che il governo dovesse reggersi su un rapporto di fiducia con il Parlamento emerse con il decreto legislativo luogotenenziale (d.d.l.) n. 98 del 16 marzo del 1946 il cui art. 3 disponeva che le dimissioni del governo conseguono alla votazione di «un'apposita mozione di sfiducia, intervenuta non prima di due giorni dalla sua presentazione, e adottata a maggioranza assoluta dei membri dell'Assemblea». Il decreto (discusso nelle riunioni della Consulta del 7/9 marzo 1946)⁹⁴⁶, era stato preceduto dal d.d.l. n. 151 del 25 giugno 1944, primo atto del nuovo governo guidato da Bonomi dopo la svolta di Salerno. Il decreto, con l'art. 4, disponeva che, in assenza del Parlamento, i provvedimenti aventi forza di legge erano sanzionati e deliberati dal Consiglio dei ministri, che esercitava un potere legislativo, e promulgati dal luogotenente generale del Regno. A questi due atti normativi - che dovevano reggere e ressero

⁹³⁷ P. POMBENI, *La questione costituzionale in Italia*, Bologna, il Mulino, 2016, 52.

⁹³⁸ G. MELIS, *Fascismo (ordinamento costituzionale)* in *Digesto pubblicistico*, VI, quarta ed.

⁹³⁹ Occorreva sgombrare il campo dalla legge propriamente detta in senso formale, da quelle materie che hanno natura sostanzialmente regolamentare. Si veda la *Relazione ministeriale sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche*. La relazione fu presentata alla Camera nella seduta del 26 maggio 1925 dal guardasigilli Rocco. Si veda A. ROCCO, *La formazione dello Stato fascista (1925-1934)*, Milano, Giuffrè, 1938.

⁹⁴⁰ G. MELIS, *Fascismo*, cit.

⁹⁴¹ R. DE FELICE, *Mussolini il fascista*, cit., 40.

⁹⁴² F. SODDU, *Il Parlamento fascista*, in *Lo Stato negli anni Trenta. Istituzioni e regimi fascisti in Europa*, a cura di G. Melis, Bologna, il Mulino, 2008, 121 ss. Queste osservazioni richiamano le opinioni di P. Calamandrei e N. Novacco, citate alla nota 2.

⁹⁴³ L. PALADIN, *Fascismo (dir. cost.)* in *Enc. dir.* XVI, 1967, 887 ss. Anche C. MORTATI, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Milano, Giuffrè, 2000, osserva che con la legge n. 2963/1925, il vincolo della richiesta di fiducia alle Camere non esiste più 89.

⁹⁴⁴ La relazione, che accompagnava il testo legislativo, a firma Mussolini, metteva in evidenza che la legge si presentava come una «doverosa reazione» alla tendenza a esagerare la sfera di competenza del Parlamento. A. ROCCO, *La legge sulla facoltà del potere esecutivo di emanare norme giuridiche* in A. ROCCO, *Scritti e discorsi politici*, III, *La formazione dello Stato fascista (1925-1934)*, 898.

⁹⁴⁵ F. PERFETTI, *La Camera dei fasci e delle corporazioni*, Roma, Bonacci, 1991.

⁹⁴⁶ Bozzi, *Intervento*, in *Consulta nazionale, Assemblea plenaria*, I seduta del 7 marzo 1946, 1075 ss. riconosce nel testo presentato il primo atto di affermazione del principio della sovranità popolare.

l'Italia, prima della Costituzione repubblicana e che ne influenzarono i contenuti – era riconosciuto il carattere di prima e seconda Costituzione provvisoria⁹⁴⁷.

Con il d.l.l. n. 98/1946 si precisavano i caratteri del nuovo ordinamento che si andava delineando⁹⁴⁸ disponendo, con l'art. 3, che durante il periodo della Costituente, e fino alla convocazione del Parlamento, il potere legislativo restava delegato al governo⁹⁴⁹. Pur nell'ambiguità della norma⁹⁵⁰, che faceva riferimento a un potere «delegato», da esercitarsi attraverso un nuovo strumento definito «decreto legge luogotenenziale», si è ritenuto che, in assenza di un organo delegante, non si trattasse di un potere sostanzialmente delegato, né di un formale decreto legge, perché mancava l'organo che esercitasse la conversione in legge⁹⁵¹. Altra opinione vide nella vicenda una forma di legislazione del tutto nuova e di natura straordinaria⁹⁵² che, in assenza di un ordinamento fondato sulla divisione dei poteri⁹⁵³, attribuiva al governo l'esercizio della funzione legislativa e della sua attuazione, ad eccezione della materia costituzionale, delle leggi elettorali e di approvazione dei trattati internazionali, che sarebbero state deliberate dall'Assemblea costituente⁹⁵⁴. Guardando a queste materie, l'approvazione dei decreti poteva anche giustificarsi con lo stato di necessità e i decreti stessi porsi in continuità giuridica con il precedente ordinamento, fondandosi sulla legge n. 100/1926⁹⁵⁵, chiarendo così che l'espressione «resta delegato» fosse da intendere come «resta attribuito»⁹⁵⁶.

In base allo stesso art. 3 del d.l.l. n. 98/1946, si stabiliva che il governo poteva sottoporre all'esame dell'Assemblea costituente qualunque altro argomento per il quale ritenesse utile la sua approvazione; che il rigetto di una proposta governativa da parte dell'Assemblea non comportava le dimissioni del governo, che erano viceversa obbligatorie⁹⁵⁷, in seguito alla votazione, da parte dell'Assemblea, di un'apposita mozione di sfiducia di cui si disciplinava la procedura⁹⁵⁸. Si introduceva con queste disposizioni un particolare vincolo di stabilità a favore dell'esecutivo, in base al quale il governo incorreva nell'obbligo di dimissioni, non per un semplice voto contrario dell'Assemblea, ma solo a seguito dell'approvazione di un'apposita mozione, votata dalla maggioranza assoluta dell'Assemblea, anticipando così i lineamenti del futuro governo parlamentare⁹⁵⁹.

⁹⁴⁷ V. ONIDA, *Costituzione provvisoria*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Milano, Utet giuridica, 2008, Aggiornamento, IV, 339, ss. U. DE SIERVO, *Rifondazione dello Stato ed idea di Costituente*, in *Le idee costituzionali della resistenza*, a cura di C. Franceschini, S. Guerrieri e G. Monina, in Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, Roma, 1997, *Atti del Convegno di studi*, Roma 19, 20 e 21 ottobre 1995, 417 ss. P. POMBENI, *La questione costituzionale*, cit., definisce il d.l.l. n. 98/1946, una seconda costituzione provvisoria che, con la previsione del referendum istituzionale, sottraeva all'Assemblea costituente la decisione sulla forma di Stato, riducendo l'Assemblea ad un organo inutilmente pletorico ai fini della scrittura della Costituzione. P. CARETTI, *Forme di governo e diritti di libertà nel periodo costituzionale provvisorio*, in *La fondazione*, cit., 31 ss., richiama la qualifica di costituzioni provvisorie riferita al d.l. n. 151/1944 e al d.l.l. n. 98/1946.

⁹⁴⁸ P. POMBENI, *La Costituente. Un problema storico-politico*, Bologna, il Mulino, 1995, 14. Sulla difficile transizione dal fascismo al nuovo ordine costituzionale, M. LEGNANI, *Resistenza e Repubblica. Un dibattito ininterrotto*, in *Italia contemporanea*, 1998, 817 ss.

⁹⁴⁹ Come già disposto dal d.l.l. n. 151/1944, art. 4. Secondo M.S. GIANNINI, *L'Assemblea costituente*, in *Scritti*, II, 1939-48, Milano, Giuffrè, 2002, il potere legislativo «non potrà spettare all'Assemblea costituente» ma è ammissibile un potere di iniziativa legislativa del governo, 601 ss.

⁹⁵⁰ Bozzi, *Intervento*, in *Consulta nazionale, Assemblea plenaria*, I, seduta del 7 marzo 1946, 1075 ss. menziona l'improprio inizio dell'art. 1, d.l.l. n. 98/1946 con un avverbio.

⁹⁵¹ G. AMATO, *Decreto legislativo luogotenenziale*, in *Enc. dir.*, XI, 1962, 875 ss. Arangio Ruiz, *Intervento*, in *Consulta nazionale, Assemblea plenaria*, I, seduta del 7 marzo 1946, 1095.

⁹⁵² Pur se ricollegabile a un'attività svolta dal governo sin dal 1926 e successivamente al momento della costituzione, nel 1939 della Camera dei fasci e delle corporazioni. G. CANDELORO, *Storia dell'Italia moderna. La seconda guerra mondiale, il crollo del fascismo, la Resistenza*, X, Milano, Feltrinelli, 1984, 290.

⁹⁵³ G. AMATO, *Decreto legislativo luogotenenziale*, in *Enc. dir.*, cit., 1962, ss.

⁹⁵⁴ Secondo C. FIUMANO' e A. ROMBOLI, *L'Assemblea costituente e l'attività di legislazione ordinaria*, in *La fondazione della Repubblica. Dalla Costituzione provvisoria all'Assemblea costituente*, a cura di E. Cheli, Bologna, il Mulino, 1979, 381 ss. e 387 si trattò di vere e proprie leggi formali emanate per necessità dal governo in una sorta di «affidamento temporaneo», 388.

⁹⁵⁵ Così, C. FIUMANO' e A. ROMBOLI, *L'Assemblea costituente*, cit. 381 ss.

⁹⁵⁶ Id. 392.

⁹⁵⁷ La soluzione comportava il riconoscimento che lo Statuto albertino era decaduto.

⁹⁵⁸ C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia. 1849-1948*, Bari Laterza, 1964, 406, 420.

⁹⁵⁹ A questa anticipazione fa riferimento E. CHELI, *Il problema storico della Costituzione*, Napoli, Esi, 2008, 30.

Di fronte a questa disciplina, che mostrava quanto le norme fossero impegnate a sancire la nascita di un nuovo Stato, delineandone i connotati, costituendo un'organizzazione avente rilevanza giuridica, sistemando i rapporti di potere e di rappresentanza all'interno di un sistema politico, più che limitarsi a produrre un testo costituzionale⁹⁶⁰, non sorprende che, in sede di Consulta nazionale, Calamandrei, riferendosi al primo decreto ne rilevasse il carattere fortemente innovativo «una passerella di fortuna gettata sul baratro scavato tra il crollo del fascismo e la Costituente» e che, considerando le modifiche che si volevano introdurre con il secondo decreto – in particolare il deferimento al popolo della scelta sulla forma di stato – definisse il referendum «un mezzo brutale»⁹⁶¹. Non sfuggiva, infatti, allo studioso che le due Costituzioni provvisorie intervenivano in una situazione di illegalità perché non solo mancava il Parlamento, ma, nel primo governo Badoglio, costituito dal Sovrano al di fuori di ogni consultazione (anche del Gran Consiglio), era ignorata ogni forma di rappresentatività, un «tipico governo da colpo di stato», come lo definì Crisafulli. Il governo, infatti, era, fondato su un'illegalità che fu solo in parte sanata, nell'ultimo governo Badoglio dell'aprile 1944, dopo la svolta di Salerno, per effetto dell'ingresso che in esso fecero i rappresentanti del Comitato di liberazione nazionale (Cln)⁹⁶², al momento, l'unica espressione di una legalità antifascista che rifletteva la maggioranza della pubblica opinione⁹⁶³.

Malgrado la presenza del Cln, forza pur sempre spontanea e provvisoria, il governo restava un'istituzione scarsamente rappresentativa perché, nel crollo della legalità precedente, erano caduti anche i meccanismi indispensabili per misurare la volontà del popolo e per dare vita a una rappresentanza politica e che, in assenza di un Parlamento, governava senza fiducia, così tornando all'alba dello Statuto albertino⁹⁶⁴. Esso appariva come un condensato di fonti normative e di fatti, che concentrava su di sé il potere esecutivo e quello legislativo e che, pur ponendosi come fonte esclusiva del diritto, non legittimò l'azione del Cln, con un formale riconoscimento legislativo, non solo sul piano politico, ma soprattutto su quello costituzionale, così da presentarsi come un'istituzione quasi di confine tra un diritto costituzionale non ancora vigente e diversi comportamenti extra giuridici⁹⁶⁵.

Bisognerà, dunque, attendere l'elezione dell'Assemblea costituente per vedere affermata una <nuova> legalità costituzionale, consentendo alla fiducia parlamentare, di riprendere, all'ombra della seconda Costituzione del 1946, il cammino interrotto negli anni del fascismo.

Le nuove norme portavano necessariamente alla ribalta il tema dei rapporti con il precedente ordinamento. E, in considerazione dei principi contenuti nella seconda Costituzione provvisoria, vennero considerate, sia come atti «privi di punti di contatto con il sistema statuario»⁹⁶⁶ sia, al contrario, come norme che mostravano una continuità tra le nuove disposizioni, il sistema statuario, le istituzioni fasciste e quelle successive⁹⁶⁷, notando che il fascismo aveva fatto delle

⁹⁶⁰ M.S. GIANNINI, *Introduzione al diritto costituzionale*, Roma, Bulzoni, 1984. P. POMBENI, *La questione costituzionale*, cit. 21 e 121.

⁹⁶¹ Calamandrei, *Intervento in Consulta nazionale, Assemblea plenaria*, seduta dell'8 marzo 1946, 1119 ss. Si veda P. CALAMANDREI, *Nel limbo istituzionale*, in *Il Ponte*, 1945, 10. G. CANDELORO, *Storia dell'Italia moderna. La seconda guerra mondiale*, cit. 290. C. FIUMANO' e A. ROMBOLI, *L'Assemblea costituente*, cit., 389. M.S. GIANNINI, *Di Antonio Sorrentino, legislatore*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1984, 579 ss.

⁹⁶² V. CRISAFULLI, *Un problema di diritto costituzionale*, in *La Rinascita*, 1944, 14 ss. L'ingresso non portò a un atto formale, ma solo a un riconoscimento di fatto, da parte delle forze alleate, del Cln per l'alta Italia (Clnai) che conferiva al governo un carattere rappresentativo più vicino a quello di un governo democratico. E. VOLTERRA, *Il problema giuridico*, in G. QUAZZA, L. VALIANI, E. VOLTERRA, *Il governo dei Cln*. Atti del Convegno dei comitati di liberazione nazionale, Torino, 9-10 ottobre 1965, Torino, Giappichelli, 1966, 127 ss. 139.

⁹⁶³ V. CRISAFULLI, *Profili costituzionali della crisi italiana*, in *Società*, 1945, 173 ss. spec., 177. s.

⁹⁶⁴ Si veda il testo di Melis sul Governo, in questa *Rivista*

⁹⁶⁵ L. PALADIN, *Governo italiano*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano, Giuffrè, 1970, 675 ss. L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, cit., 634 ss., spec., 642. A questo governo, P. CALAMANDREI, *Costruire la democrazia. Premesse alla Costituente*, Firenze, Vallecchi, 1995, 75 ss., 79, attribuisce il nome di <governo della costituente> a un governo provvisorio che, oltre alle normali incombenze ha quelle di preparare la costituente.

⁹⁶⁶ Con riferimento alla seconda costituzione provvisoria, P. CARETTI, *Forme di governo e diritti di libertà nel periodo costituzionale provvisorio*, in *La fondazione della Repubblica. Dalla Costituzione provvisoria all'Assemblea costituente*, a cura di E. Cheli, Bologna, il Mulino, 1979, 31 ss.

⁹⁶⁷ Di una continuità delle cose, <della realtà sociale nel suo complesso>, quindi non solo dello Stato, scrive C. PAVONE, *Alle origini della Repubblica. Scritti su fascismo, antifascismo e continuità dello Stato*, Torino, Bollati Boringhieri, 1995, 70. Pavone osserva anche che la Costituente e, poi, la vittoria della Repubblica non spezzarono la

istituzioni precedenti un uso che si prolungò anche nel periodo successivo alla sua caduta⁹⁶⁸, come si evince proprio dalla fiducia parlamentare prevista nella Costituzione repubblicana. Infatti, la necessità di un rapporto di fiducia tra Parlamento e governo, vigente anche durante la breve vita parlamentare che si svolse durante il fascismo, è contenuta, tutta, nell'art. 3 del d.l.l. n. 98/1946⁹⁶⁹. Anche se la decisione finale, sull'art. 94 della Costituzione repubblicana non fu semplicemente «subita» dai costituenti, ma fu il frutto di una discussione che si svolse tra gli studiosi nel Ministero per la costituente e poi in Assemblea costituente, presentandosi, al termine dei lavori parlamentari, come il risultato di un complesso e vivace confronto di proposte e di idee, ponendo, dunque assai tardi, al momento dell'approvazione della Costituzione, il problema del rapporto fiduciario tra Parlamento e governo⁹⁷⁰.

Le due costituzioni provvisorie erano state precedute e furono accompagnate da un dibattito che aveva messo in luce l'esiguità delle idee costituzionali successive al fascismo e l'incultura dei ceti politici che uscivano dalla Resistenza e che si preparavano a scrivere la costituzione⁹⁷¹. Si notava, infatti, che le forze antifasciste non avevano avuto «né i mezzi né le opportunità», per elaborare una propria prospettiva di ricostruzione politica, essendo maggiormente interessate a una critica radicale del regime fascista⁹⁷², con la conseguenza che arrivando alla Costituente si trovarono del tutto impreparate sulla costituzione da scrivere. Ciò è dimostrato dalla «stampa clandestina» degli anni Trenta e Quaranta che è attenta alla forma di Stato, ma accorda ai problemi costruttivi del futuro ordinamento un ridotto interesse⁹⁷³. Come scrisse Giannini, l'Assemblea costituente, per chi aveva vissuto la Resistenza, rappresentò un regresso⁹⁷⁴, giudizio severo che non nascondeva la delusione dello studioso per non essere stato chiamato a far parte dell'Assemblea costituente.

Questa incultura si mostrava in un'elaborazione della tematica istituzionale pensata nel periodo del fascismo e poi in quello della liberazione «oltre che confusa, assai limitata»⁹⁷⁵, tanto da rendere evidente un vuoto culturale nazionale sui problemi delle istituzioni, incapace di riflettere le esigenze del Paese, vuoto che apparve determinante nella fase preparatoria dell'Assemblea costituente, nelle discussioni che seguirono e anche nei risultati⁹⁷⁶. Emergeva, anche, la scarsa conoscenza, nei costituenti, dei problemi autentici che si ponevano ai pubblici poteri⁹⁷⁷ e che proprio la consapevolezza di queste carenze portò alla creazione del Ministero per la costituente,

continuità dell'ordinamento giuridico statale, 116. Su questo aspetto, G. MELIS, *La lezione di Claudio Pavone*, in *Le carte e la storia*, 2016, 160 ss. e 195 ss., fa riferimento a una «riflessione fortemente innovativa e contro corrente» di Pavone «sulla “continuità” degli apparati dello Stato». V. CRISAFULLI, *La continuità dello Stato*, in *Riv. dir. int.*, 1964, 365 ss. E. CHELI, *Il problema storico*, cit., 30. Sul rapporto tra ordinamento precedente e successivo, sia pure nell'ottica di legittimare il potere costituente, C. MORTATI, *La Costituente*, 1945, ora in *Studi sul potere costituente e sulla riforma costituzionale dello Stato*. Scritti, I, Milano, Giuffrè, 1972, 45 ss. P. POMBENI, *La questione costituzionale*, cit., 110, criticava chi riteneva, come Parri o Giannini, che il passato non avesse nulla da insegnare.

⁹⁶⁸ S. CASSESE, *Lo Stato fascista*, Bologna, Il Mulino, 2010, osserva che due terzi delle norme raccolte nel 1954 in un codice delle leggi amministrative, sono leggi fasciste, 23 e che l'ordinamento fascista si fondò anche su un imponente riordino normativo in cui si facevano rivivere norme desuete dell'età liberale, 15, 23.

⁹⁶⁹ E. CHELI, *Il problema storico*, cit., 28 ss. ID., *Intervento*, in *Stato e Costituzione*, a cura di F. Livorsi, Venezia, Marsilio, 1977, 39 ss. Cheli, richiama il pensiero di P. CALAMANDREI, *Introduzione storica sulla Costituente*, in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze, 1950, nota 90. Per Calamandrei, il sistema di governo non conteneva nulla di «molto nuovo e di molto originale»; A. MANZELLA, *Note*, cit., 256, osserva che, nelle sue linee principali, l'art. 94 della Costituzione entra sostanzialmente nel nostro ordinamento con l'art. 3, d.l.l. n. 98/1946.

⁹⁷⁰ In generale, s.

⁹⁷¹ C. PAVONE, *Alle origini della Repubblica*, cit., richiama il valore degli ideali del Risorgimento e descrive il loro progressivo indebolimento e M. S. GIANNINI, *In memoria di Costantino Mortati*, in *Scritti*, VIII, Milano, Giuffrè, 2006, 522, ricordando la propria esperienza come Capo di gabinetto di Nenni si descrisse come «un disperato che si batteva contro nugoli fastidiosissimi di ignoranti».

⁹⁷² P. POMBENI, *La Costituente*, cit., 75 ss. *Costituente e lotta politica. La stampa e le scelte costituzionali*, a cura di R. Ruffilli, Firenze, Vallecchi, 1978.

⁹⁷³ P. UNGARI, *Lo Stato moderno*, cit., 841 ss.

⁹⁷⁴ M. S. GIANNINI, *Intervento* in *Stato e Costituzione*, cit. a cura di F. Livorsi, 48. Questo regresso dipendeva soprattutto dalla presenza nell'Assemblea di forze estranee al CLN (qualunquisti e monarchici) e anche di forze fasciste che esercitarono un ruolo frenante.

⁹⁷⁵ E. CHELI, *Il problema storico*, cit., 21.

⁹⁷⁶ S. CASSESE, *Giannini e la preparazione della Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, 863 ss.

⁹⁷⁷ Il giudizio di Giannini è riportato da M. PASTORELLI, *Massimo Severo Giannini. Il nuovo ordine democratico tra pluralismo, giustizia sociale e dirigismo economico*, in *Costituenti ombra. Altri luoghi e altre figure della cultura politica italiana (1943-48)*, a cura di A. Buratti e M. Fioravanti, 257 ss.

«invenzione geniale di Nenni», come scrisse Giannini⁹⁷⁸. E si deve proprio al Ministero per la costituente un'apertura sulle vicende organizzative, politiche e costituzionali dei paesi europei e anche degli Usa. Il Ministero, infatti, fece tradurre numerose costituzioni e aprì un dibattito, con pubblicazioni quindicinali, e anche con conversazioni radiofoniche, spiegando le principali riforme e discussioni che si andavano svolgendo nei paesi europei e in Italia⁹⁷⁹.

Malgrado le insufficienze rilevate, dalle due Costituzione provvisorie emergevano almeno tre contenuti che avrebbero influito sul futuro ordine costituzionale. In primo luogo, l'idea di una «iniziativa costituente»⁹⁸⁰ che si era precisata per gradi, attraverso «il complesso gioco dei patteggiamenti» che, dall'autunno del 1943 ai primi mesi del 1944, si determinò tra gli ambienti della Corona, i partiti antifascisti e le forze alleate⁹⁸¹, e che fu appoggiata, in seguito, dai sei partiti antifascisti uniti nel Cln⁹⁸².

La seconda idea, che si manifestò nel 1946, prevedeva la, discussa, sottrazione all'Assemblea costituente della scelta della forma di stato da affidare, con il consenso di tutte le forze politiche, a una decisione del popolo. La sottrazione, maturata nei due anni correnti tra la prima e la seconda costituzione provvisoria (1944-1946), fu interpretata come il tentativo di ridurre i compiti dell'Assemblea – che si ritenne un «Parlamento tradito»⁹⁸³. La sottrazione metteva in luce l'indebolimento del «significato rivoluzionario» dell'Assemblea⁹⁸⁴, indicando che il «Vento del nord» non soffiava più con l'antico vigore⁹⁸⁵. Anche se la scelta referendaria fu considerata una necessaria sintesi politica che consentì di sottrarre il Paese alla «morsa di una logorante situazione di stallo» tra contrapposte opzioni politiche⁹⁸⁶, rimettendo, saggiamente, a una decisione del popolo una scelta estremamente controversa, in grado di creare una frattura all'interno del Paese. In sostanza, si trattava di riconoscere, secondo il discorso che Nenni tenne alla Consulta⁹⁸⁷, che la situazione del Paese era cambiata rispetto all'epoca del Patto di Salerno e che il reale contrappeso riconosciuto all'Assemblea costituente, che aveva perduto la capacità di scegliere la forma di Stato, fu che il governo doveva avere la sua fiducia⁹⁸⁸.

La terza idea contenuta nel d.l.l. n. 98/1946 incideva sul funzionamento del futuro ordinamento, prevedendo la possibilità, da parte dell'Assemblea costituente, di sfiduciare il

⁹⁷⁸ M.S. GIANNINI, *Intervento*, in *Lo Stato e la Costituzione*, cit., a cura di F. Livorsi, cit., 49.

⁹⁷⁹ *Bollettino di informazione e documentazione del Ministero per la costituente, novembre 1945-giugno 1946*, pubblicato dal Ministero per la costituente che diffuse le costituzioni, i dibattiti, le leggi elettorali di numerosi paesi e informazioni sulle riforme intervenute in Stati come la Cecoslovacchia, la Polonia, la Jugoslavia. Un notiziario informava sui principali eventi costituzionali che si verificavano all'estero. Ci fu una rubrica «Voti, Proposte, Opinioni»; Fondazione Pietro Nenni, *Il Ministero per la Costituente*, Firenze, La Nuova Italia, 1955.

⁹⁸⁰ Si trattava di un'idea risorgimentale, quando il tema era stato fortemente «agitato» senza trovare attuazione ed era rimasto appannaggio dell'opposizione mazziniana, come osserva. P. POMBENI, *La questione costituzionale*, cit., 17. Si veda, V. FALZONE e P. GROSSI, *Assemblea costituente*, in *Enc. dir.*, III, 1958, 370 ss. A. AMORTH, *I lavori dell'Assemblea costituente*, in *Dal 25 luglio alla Repubblica. 1943-1946*, a cura di G. Rossini, Roma, Eri edizioni, 1966, 419 ss.

⁹⁸¹ E. CHELI, *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Bologna, il Mulino, 1978, 16.

⁹⁸² Al congresso di Bari del gennaio 1944. L'idea della convocazione dell'Assemblea costituente è poi affermata nel Patto di Salerno nell'aprile del 1944; E. CHELI, *Costituzione e sviluppo*, cit. 16 ss.

⁹⁸³ L'espressione è di M.S. GIANNINI, *Stato e Costituzione*, cit., 48. Secondo L. ELIA, *De Gasperi e la questione istituzionale in 1945-1946. Le origini della Repubblica*, II, *Questione istituzionale e costruzione del sistema politico democratico*, a cura di G. Monina, Soveria Mannelli, Rubettino, 2007, 19, ss. la preferenza di De Gasperi per un referendum deliberativo era ispirata dalla convinzione di ridurre i poteri dell'Assemblea costituente e di evitare che la Democrazia cristiana perdesse consensi in un'Assemblea a prevalente orientamento repubblicano con la maggioranza degli elettori di prevalente orientamento monarchico.

⁹⁸⁴ Come dimostrato dalla progressiva riduzione dei poteri inizialmente attribuiti all'Assemblea. Si veda E. CHELI, *Costituzione e sviluppo*, cit. 20 ss. ID., *Perché tornare a riflettere oggi sulle origini della nostra Carta costituzionale?* Napoli, in *Il problema storico*, cit. 10, fa riferimento a una lunga fase transitoria che aveva contribuito a raffreddare la spinta iniziale della resistenza. Così anche P. CALAMANDREI, *Intervento*, in *Consulta nazionale, Assemblea plenaria, seduta dell'8 marzo 1946*, 1121-1122. G. CANDELORO, *Storia dell'Italia moderna*, cit., XI, 53, attribuisce alla caduta del governo Parri, nel novembre del 1945, l'inizio del declino dello spirito della resistenza.

⁹⁸⁵ La sintesi, riferita alla guerra di liberazione e alla forte spinta rivoluzionaria proveniente dalla guerra partigiana è di Pietro Nenni ed è ricordata da G. TAMBURRANO, *Presentazione*, in Fondazione Pietro Nenni, *Nenni dieci anni dopo*, Roma, Lucarini, 1990, X.

⁹⁸⁶ G. GIANNUZZI, *L'istituzione e l'attività del Ministero per la costituente*, in *Il Ministero per la Costituente. L'elaborazione dei principi della Carta costituzionale*, Fondazione Pietro Nenni, La nuova Italia, 1995, 12.

⁹⁸⁷ *Consulta nazionale, Assemblea plenaria*, I, sedute 25 settembre 1945/9 marzo 1946, seduta del 7 marzo, 1946, sull'istituzione del referendum popolare.

⁹⁸⁸ C. PAVONE, *Alle origini della Repubblica*, cit., 116.

governo⁹⁸⁹, e consentiva anche la utilizzazione della questione di fiducia, elemento fondamentale che caratterizza la forma di governo parlamentare⁹⁹⁰. Questo era il significato da attribuire all'art. 3 comma 2 del decreto che consentiva al governo di sottoporre all'Assemblea qualunque altro argomento per il quale ritenesse opportuna la sua deliberazione.

5. Le norme delle costituzioni provvisorie – che maturarono in un periodo che, secondo alcuni studiosi inizia il 25 luglio del 1943 per concludersi con l'approvazione della Costituzione - colmarono un vuoto derivato dalla soppressione dell'istituzione parlamentare, operata durante il fascismo. E' così che, nelle due costituzioni, il tema dei rapporti governo/Parlamento appare centrale, come è centrale la propensione verso il governo parlamentare. Questa propensione, compiutamente individuabile nel d.l.l. n. 98/1946, non sarebbe, secondo Elia, il frutto di una scelta consapevole, ma una convinzione maturata nella fase transitoria immediatamente successiva alla caduta del fascismo⁹⁹¹. Peraltro, l'adozione di un sistema di governo fondato sul primato del Parlamento era agevolata dalla circostanza che l'ordinamento che precedette il regime fascista, come si è visto, già conosceva e applicava l'istituto della supremazia parlamentare e che il governo parlamentare, fondato sulla fiducia, trovava le sue radici nei diffusi sentimenti antifascisti, prevalenti al momento di scrivere le due costituzioni provvisorie. Questi sentimenti, pur nell'indeterminatezza della forma di stato, escludevano un governo presidenziale per evitare una ricaduta nell'«incubo della dittatura passata» e per difendersi, con l'adozione di misure appropriate, da una «dittatura futura»⁹⁹².

In questo contesto, le Costituzioni provvisorie riannodarono i fili con il passato, cercando di delineare, pur in un momento di assenza del principio della divisione dei poteri, fondamento di ogni costituzione, i rapporti tra governo e un Parlamento, non ancora costituito e, per la prima volta, vennero disciplinate, non solo la procedura che doveva accompagnare la presentazione della mozione di sfiducia, art. 3, c. 4, d.l.l. n. 98/1946, ma anche la questione di fiducia, disponendo che il «Governo potrà sottoporre all'esame dell'Assemblea qualunque altro argomento per il quale ritenga opportuna la deliberazione di essa»⁹⁹³.

Considerati questi contenuti, non deve stupire se l'attività di studio, che si svolse dal 1945 al 1946 nella prima sottocommissione, costituita all'interno del Ministero per la costituente, guidato da Nenni,⁹⁹⁴ seguita dal dibattito che si sviluppò⁹⁹⁵ tra i deputati eletti all'Assemblea costituente, in particolare, nella II sottocommissione e in seduta plenaria,⁹⁹⁶ maturata all'ombra di queste norme -

⁹⁸⁹ Su questo aspetto, A. PICHIERRI, *La Costituzione provvisoria. L'ordinamento dello Stato tra fascismo e Repubblica*, Taranto, Mandese ed., 1996, 152 ss. 164.

⁹⁹⁰ M. GALIZIA, *Fiducia parlamentare*, in *Enc.dir.*, XVII, 1968, 388 ss. Sulla funzione tipica dell'istituto M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, Giuffrè, 1996, 324.

⁹⁹¹ Il pensiero di Elia è ricordato da A. PIZZORUSSO e L. VIOLANTE, *Dal regno d'Italia alla Repubblica italiana: il ruolo dell'Assemblea costituente*, in *La fondazione della Repubblica*, a cura di E. CHELI, Bologna, Il Mulino, 1979, 17 ss.

⁹⁹² *Alle origini della Costituzione italiana. I lavori preparatori della "Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato" (1945-1946)*, a cura di G. D'Alessio, Bologna, il Mulino, 1979, 362. La Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, presieduta da Ugo Forti, costituita, nel 1945, all'interno del Ministero per la costituente, guidato da Pietro Nenni, era stata divisa in quattro sottocommissioni: organizzazione dello Stato, autonomie locali, enti pubblici non territoriali, organizzazione sanitaria (aggiunta più tardi). Le prime due sottocommissioni erano solo di studio (non d'inchiesta). La Commissione, presieduta da Ugo Forti, trovava un suo antecedente in una Commissione per la riforma dell'amministrazione, istituita sotto il governo Bonomi l'11 ottobre del 1944. Eletta l'Assemblea costituente, e formata al suo interno la Commissione dei 75, il 20 luglio 1946, questa fu divisa in tre Sottocommissioni: per i diritti e per i doveri; organi e funzioni dello Stato; aspetti economici e sociali. La seconda Sottocommissione fu articolata in quattro sezioni: Parlamento, Capo dello Stato, Capo del governo e governo, magistratura. Il dibattito si svolse prevalentemente, nella seconda sottocommissione, nella Commissione dei 75 e, infine, in seduta plenaria. Si veda A. AMORTH, *I lavori dell'Assemblea costituente*, cit., AC, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione*, VI, I sottocommissione, 1-11. I lavori finali del Ministero per la costituente furono raccolti in un'ampia relazione pubblicata in tre volumi. Ministero per la costituente, Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, *Relazione all'Assemblea costituente*, Roma, 1946.

⁹⁹³ C. PAVONE, *Le idee della resistenza*, cit., 116.

⁹⁹⁴ *Alle origini della Costituzione italiana*, cit., 15 ss., 16 e 361.

⁹⁹⁵ Tra il luglio del 1946 al dicembre del 1947.

⁹⁹⁶ AC, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, VII, Commissione per la Costituzione, II sottocommissione, sedute dal 26 luglio 1946 al 30 gennaio 1947.

portò la discussione, verso una forma di governo fondata su una fiducia parlamentare⁹⁹⁷. Soprattutto, con l'apertura del dibattito in Assemblea costituente, la normativa prevista dalle due costituzioni provvisorie subì un processo di integrazione e di espansione che portò, attraverso diverse discussioni alla individuazione di un nuovo assetto del rapporto governo/Parlamento⁹⁹⁸, fondato sulla funzione di stabilità riconosciuta alla fiducia, su un governo parlamentare corretto con dispositivi costituzionali idonei a tutelare la stabilità dell'azione di governo evitando le degenerazioni del parlamentarismo.

Si trattò di un dibattito assai ampio che si svolse, come accennato, dapprima, all'interno del Ministero per la costituente e, successivamente, nell'Assemblea costituente e che vide impegnati diversi studiosi. Alcuni dei quali, dopo essere stati membri della prima sottocommissione, all'interno del Ministero furono eletti all'Assemblea costituente e parteciparono anche ai lavori della seconda sottocommissione e alla discussione in Adunanza plenaria. E' il caso, ad esempio, di Mortati.

Gli studi compiuti nella prima sottocommissione, all'interno del Ministero per l'assemblea costituente, ai fini della fiducia furono di grande rilievo per l'ampiezza degli argomenti affrontati e per la predisposizione degli «elementi per lo studio della nuova Costituzione»⁹⁹⁹. Essi comportarono un lavoro sottratto a un controllo diretto dell'opinione pubblica, ma che fu molto importante per guidare le successive scelte dell'Assemblea individuando i temi da dibattere e indicando le possibili soluzioni. I risultati del lavoro effettuato, che mostrava una preferenza per un governo fondato sulla fiducia del Parlamento¹⁰⁰⁰, furono poi, trasmessi, all'Assemblea costituente¹⁰⁰¹, discussi e precisati nella II sottocommissione¹⁰⁰², all'interno della Commissione dei 75 e in seduta plenaria.

In entrambe le sottocommissioni, non era sfuggito agli studiosi che la fiducia doveva considerarsi come elemento centrale nella qualificazione della forma di governo in senso parlamentare¹⁰⁰³, tanto da ritenere che dovesse essere votata da entrambe le Camere, singolarmente¹⁰⁰⁴, tenendo conto della particolarità che mentre una sola Camera non era in grado di attribuire la fiducia al governo, era però sufficiente, con il suo voto, a farlo cadere. E proprio considerando l'importanza della fiducia, si chiese che non fosse determinata nella Costituzione la maggioranza ritenuta necessaria per il suo conferimento, essendo sufficiente, come obiettivo minimo per la formazione del governo, la maggioranza dei presenti¹⁰⁰⁵. Si avanzava, in questo modo il dubbio che la richiesta di una forte maggioranza, rallentando la nascita dei governi¹⁰⁰⁶, fosse un rimedio troppo energico, in grado di «produrre effetti peggiori» del male da combattere, potendo comportare vuoti di potere, derivanti da lunghe crisi ministeriali, che avrebbero rallentato la nascita dei governi¹⁰⁰⁷.

⁹⁹⁷ Così Vitta, *Alle origini*, cit., 361 ss. Favorevole a una repubblica presidenziale era Calamandrei, *Intervento* in AC, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente. Commissione per la Costituzione*, VII, seduta del 5 settembre 1946, 933.

⁹⁹⁸ A. C. JEMOLO, «Gi occhiali del giurista». *La Costituzione e la sua «forza espansiva»*, in *Riv. dir. civ.*, 1970, II, 436 ss.

⁹⁹⁹ F. BRUNO, *I giuristi alla costituente*, cit.

¹⁰⁰⁰ Vitta, *Alle origini*, cit. 361 e Azzariti, *Alle origini*, cit. 364.

¹⁰⁰¹ La relazione preliminare, firmata da Cino Vitta, Massimo Severo Giannini e Umberto Terracini è allegata al verbale n. 21 della seduta del 2 aprile 1946. Si veda, *Alle origini*, cit. 361 ss. La relazione completa è contenuta in Ministero per la costituente, Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, cit., 1946, I, II, III.

¹⁰⁰² AC, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, VII, sedute tra il 4 e il 6 settembre 1946, 911 ss.

¹⁰⁰³ E. CHELI, *Il problema storico*, cit., richiama P. CALAMANDREI, *Introduzione storica sulla costituente*, cit., nota 90, per il quale il sistema di governo non contiene nulla di «molto nuovo e di molto originale», e il governo di gabinetto ha «diretta radice nel sistema parlamentare». Si veda M. GALIZIA, *Fiducia parlamentare*, cit.

¹⁰⁰⁴ STAMPACCHIA, *Intervento*, in AC, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, IV, seduta del 24 ottobre 1947, 3520. Si veda la discussione sugli artt. 87 e 88 della proposta costituzionale in AC, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, IV, seduta del 24 ottobre 1947, 3526 ss.

¹⁰⁰⁵ C. MORTATI, *Intervento*, in AC, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, IV, seduta del 24 ottobre 1947, 3516 ss.

¹⁰⁰⁶ Arata, *Intervento*, in AC, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, IV, seduta del 24 ottobre 1947, 3519.

¹⁰⁰⁷ ID., 3519.

Già, però, questa prima precisazione, fondata sulla convinzione che la richiesta di una maggioranza definita percentualmente avrebbe reso difficile la formazione dei governi, mostrava che sulla fiducia – che doveva garantire la stabilità – si innestava un secondo tema che investiva, a monte, i tempi necessari alla formazione dei governi¹⁰⁰⁸, al fine di garantire loro, fin dalla nascita, un percorso più sicuro e più saldo e, anche, più rapido, indebolendo, però, il ruolo del Parlamento, addirittura intaccandone la sovranità¹⁰⁰⁹. Così, la centralità dapprima riconosciuta alla fiducia parlamentare, al momento della formazione dei governi si accompagnò a un movimento centrifugo – sconfitto poi dalla maggioranza costituente – che sembrava «staccarla» dal Parlamento che la aveva attribuita per riconoscerle una rilevanza e un'autonomia proprie, necessarie a garantire non solo la nascita dei governi, ma anche la durata del rapporto di fiducia, addirittura oltre la volontà dell'istituzione che la aveva espressa. Su questa idea, si inseriva la proposta di Mortati, cui si è accennato¹⁰¹⁰ che, al fine di conferire forza e stabilità all'azione di governo, suggeriva, una volta votata la fiducia, di adottare misure dirette a limitare il potere delle Camere di provocare le crisi¹⁰¹¹. E va in questa direzione la decisione di impedire – così come era stata prevista dall'art. 3 del d.l.l. n. 98/1946 – che una proposta formulata dal governo, e mancante di approvazione parlamentare, potesse portare il governo alle dimissioni¹⁰¹², mentre era necessario che la fiducia al governo fosse accordata preventivamente e anche accertabile, in ogni momento, nel corso della vita del governo.

Si affianca alla proposta di Mortati quella di Tosato, fondata sulla convinzione che il voto di sfiducia, costringendo il governo alle dimissioni, poteva, però, garantirne, come l'«Araba fenice» che rinasce dalle proprie ceneri, la sua contemporanea resurrezione. Secondo Tosato¹⁰¹³, il voto di sfiducia, da adottarsi a maggioranza assoluta dei componenti della Camera, poteva affrettare la conclusione delle crisi consentendo al primo firmatario della mozione di essere considerato come Presidente del consiglio designato a governare, evitando vuoti di potere e dando, così, luogo a una «sfiducia costruttiva». La «sfiducia costruttiva» non incideva sulla stabilità dei governi ma impediva – e qui si tornava all'idea di Mortati – vuoti di potere derivanti da lunghe crisi ministeriali, tema dibattuto, a lungo, in I e in II sottocommissione. Il disegno di Tosato si completava con la disciplina dell'ipotesi in cui la mozione di sfiducia non avesse ottenuto la maggioranza assoluta, ma solo quella relativa. In tal caso, il Capo dello Stato avrebbe potuto provvedere allo scioglimento delle Camere¹⁰¹⁴, potere che si presentò nel dibattito in Assemblea costituente con una duplice connotazione essendo valutabile, così come già avvenuto in I sottocommissione, sia come «pericoloso»¹⁰¹⁵, sia come misura «popolare» perché lo scioglimento delle Camere dava voce al popolo chiamato a scegliere il nuovo Primo ministro¹⁰¹⁶. Sul tema, non mancò chi osservò che la stabilità dei governi poteva anche essere considerata eccessiva e Boeri,

¹⁰⁰⁸ Bozzi, *Intervento*, in AC, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, IV, seduta del 24 ottobre 1947, 3517.

¹⁰⁰⁹ M. FIORAVANTI, *Sovranità*, cit., *passim*.

¹⁰¹⁰ V. paragrafo n. 3.

¹⁰¹¹ Mortati intervenne in questo senso, in seno all'Assemblea costituente, nella II sottocommissione, A.C. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, VII, II sottocommissione, seduta del 5 settembre 1946, 941-942. F. BRUNO, *I giuristi alla costituente*, cit. 46.

¹⁰¹² Essendo per queste necessaria un'«apposita» mozione di sfiducia votata con particolari modalità e dalla maggioranza «assoluta» dell'assemblea. Così P. POMBENI, *La questione costituzionale*, cit., 94 ss.

¹⁰¹³ AC, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, VII, seduta del 5 settembre 1946, 936.

¹⁰¹⁴ La procedura prevedeva che all'inizio di ogni legislatura le due Camere avrebbero designato il Presidente del Consiglio estraendo il nome da una lista presentata dal Presidente della Repubblica. Se il candidato avesse ottenuto la maggioranza dei voti, sarebbe stato designato Presidente del Consiglio, nominato dal Presidente della Repubblica e avrebbe avuto la fiducia parlamentare. In caso di voto di sfiducia, le Camere sarebbero state convocate dal Presidente della Repubblica e, se la mozione di sfiducia fosse stata approvata dalla maggioranza, il primo firmatario della mozione sarebbe diventato Presidente del Consiglio, designato dal governo. Così Tosato, *Intervento* in AC, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, VII, seduta del 5 settembre 1946, 936.

¹⁰¹⁵ Questa era l'opinione di Giannini, *Alle origini*, cit., 370, pensando a un sistema connotato da coalizioni di partiti. Ma per La Rocca non si poteva ammettere che il Presidente della Repubblica avesse facoltà di sciogliere le Camere, anche contro il parere dei loro presidenti. Si veda AC, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, VIII, seduta del 13 gennaio 1947, 1851. Nella stessa seduta, Rocca, *Intervento*, osservò che meglio sarebbe stato prevedere il ricorso all'auto scioglimento automatico o configurare il diritto delle Camere ad auto sciogliersi.

¹⁰¹⁶ Così Rizzo, *Intervento*, in *Alle origini*, cit., 370.

presidente della I sottocommissione, in parziale disaccordo con Mortati, osservò che i governi non dovessero essere «troppo» stabili, pur se non decisamente instabili poiché essi dovevano godere di una longevità superiore alla volontà dei parlamenti e Vitta, in una posizione intermedia, sostenne che per avere un governo forte era necessario staccarlo «un pochino» dal Parlamento¹⁰¹⁷.

6. La durata dei governi, che sarebbe stata garantita da un rapporto fiduciario, portava necessariamente alla ribalta il tema della funzione di governo e del modo in cui poteva essere distribuita tra i principali titolari dell'indirizzo politico: Parlamento, governo e Capo dello Stato¹⁰¹⁸. Con la conseguenza che i compiti di queste tre istituzioni, con riferimento alla fiducia, non emersero singolarmente nel dibattito, ma furono discussi nell'ambito di una visione «circolare», nella quale era fondamentale che le diverse funzioni trovassero un proprio reciproco equilibrio¹⁰¹⁹. Infatti, osservava Mortati, che il regime parlamentare era fondato sulla predisposizione di congegni destinati ad attuare una collaborazione tra le istituzioni poiché richiedeva la distinzione delle funzioni fra organi diversi, legati da stretti rapporti di connessione e di dipendenza reciproca¹⁰²⁰ e Vittorio Emanuele Orlando, nel dibattito in Assemblea, reclamò il rispetto di quella necessaria unità che lega Parlamento, governo e Capo dello Stato¹⁰²¹.

La necessaria collaborazione tra organi si collegava alle modalità di scelta del Capo del governo. In particolare, si discusse se questa scelta dovesse essere attribuita al Parlamento o al Capo dello Stato. Il tema era stato ampiamente discusso nella I sottocommissione e i risultati del dibattito erano contenuti nella Relazione che il Ministro per la costituente aveva inviato all'Assemblea costituente¹⁰²², nella quale, considerati gli esiti della discussione, si proponeva di affidare la scelta del Capo del governo al Parlamento¹⁰²³. Questa soluzione era stata preceduta da diversi interventi che avevano mostrato due differenti scenari a seconda che la decisione fosse di spettanza del Parlamento o del Capo dello Stato.

Secondo un (iniziale) primo scenario, se la scelta fosse stata riservata al Parlamento (e, nell'ambito di questo, alla Camera più rappresentativa), la fiducia sarebbe stata connaturata all'atto di nomina e l'indirizzo politico esercitato dal Governo si sarebbe configurato come un'emanazione del potere legislativo¹⁰²⁴. I fautori di questa forma di selezione aggiungevano che il voto di fiducia del Parlamento doveva contenere, in primo luogo, un giudizio integrale sulla persona del primo ministro e dei suoi collaboratori e, successivamente, di approvazione del programma di governo¹⁰²⁵. In materia, Einaudi propendeva per la fiducia alla persona, osservando che una persona <solida> sarà in grado di scrivere un programma solido. Certamente, questa opinione appare condivisibile per la scelta del Capo del governo incaricato, anche perché al momento dell'incarico manca un formale programma; non è, però, utilizzabile, a governo formato, al momento del voto di fiducia e a quello del controllo della maggioranza in Parlamento da parte del Governo. Nel dibattito, Spatafora e Pepe mostrarono una propensione verso una scelta

¹⁰¹⁷ *Alle origini*, cit. 361.

¹⁰¹⁸ Mortati, *Intervento*, in *Alle origini*, cit. 369.

¹⁰¹⁹ In questo senso, L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., 634 ss. Si veda anche l'intervento di Mortati in AC, *Atti della Commissione per la Costituzione. Relazioni e proposte*, 185, citato da F. BRUNO, *I giuristi alla costituente*, cit. M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir., Annali*, III, Milano, Giuffrè, 2010, 538 ss., ritiene che nella forma di governo elemento qualificante è solo il rapporto tra Parlamento e governo, intesi quali esclusivi titolari dell'indirizzo politico.

¹⁰²⁰ F. BRUNO, *I giuristi alla costituente*, cit. 75. A un'intima collaborazione tra i diversi poteri fa riferimento Bozzi, *Intervento*, in AC, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione*, VII, II sottocommissione, seduta del 5 settembre 1946, 928-929.

¹⁰²¹ AC, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, IV, seduta del 23 ottobre 1947, 3473.

¹⁰²² *Alle origini*, cit., 382 ss.

¹⁰²³ Ministero per la costituente, *Relazione all'Assemblea costituente*, cit. I, 231-232. *Alle origini*, cit. 380 ss. e 383. Seguendo le indicazioni della Relazione preliminare redatta dalla prima sottocommissione, si poteva considerare un intervento del Capo dello Stato solo per la nomina dei ministri, salvo assoggettarli, poi, al voto di fiducia del Parlamento. La mancata concessione della fiducia avrebbe portato il governo all'obbligo di dimissioni. Si veda *Alle origini*, cit., 384.

¹⁰²⁴ L. ELIA, *Governo*, cit., 642. M. GALIZIA, *Fiducia parlamentare*, cit.

¹⁰²⁵ Così Mortati, *Alle origini*, cit., 368-369.

parlamentare del Capo del governo¹⁰²⁶, che nella loro opinione, avrebbe assicurato una lunga vita ai governi, rispetto a una designazione affidata al Capo dello Stato¹⁰²⁷.

L'altro modello discusso, l'attribuzione della nomina del Capo del governo al Capo dello Stato¹⁰²⁸, si collegava alla procedura da seguire per l'elezione di quest'ultimo, per la quale Mortati suggeriva – ma la proposta non fu poi accolta – che avvenisse a opera di un collegio speciale¹⁰²⁹ costituito da elementi rappresentativi delle diverse forze sociali, considerando che il Capo dello Stato avrebbe dovuto svolgere non funzioni politiche, ma solo neutrali¹⁰³⁰. Già in prima sottocommissione, Boeri aveva rilevato che, una volta investito della nomina da parte del Parlamento, il Capo del governo avrebbe dovuto scegliere i suoi ministri da presentare alle Camere per il voto di fiducia e, in questo frangente, le Camere, avendogli attribuito la fiducia, non avrebbero poi potuto negarla ai ministri scelti dal Capo del governo. Questa evidente contraddizione induceva Boeri ad attribuire la scelta al Capo dello Stato che, ascoltate le opinioni delle diverse forze politiche¹⁰³¹, avrebbe operato la designazione, evitando possibili crisi che erano state una costante nello Stato unitario¹⁰³². Anche Piccardi si dichiarò contrario alla nomina parlamentare del Capo del governo, argomentando che, in presenza di una coalizione, sarà utile l'opera di un *deus ex machina* che sappia trovare dall'esterno una soluzione soddisfacente¹⁰³³. Analoga posizione fu espressa da Astuti¹⁰³⁴ e da Sorrentino. Quest'ultimo riallacciò il potere di nomina alla durata dei governi mostrando che se la stabilità dei governi era un obiettivo primario condiviso, essa poteva essere raggiunta anche utilizzando percorsi alternativi alla fiducia e presentarsi con diverse sfaccettature. Secondo Sorrentino, la durata dei governi poteva essere affidata alla necessaria robustezza dei partiti politici che avrebbero potuto garantirla. Lo studioso precisava che se si creeranno «forti blocchi compatti di partiti», il problema della stabilità dei governi «non ci riguarderà»¹⁰³⁵ e, nel caso opposto, in presenza di una pluralità di partiti e di governi di coalizione, l'azione di un Capo dello Stato potrebbe avviare più facilmente a soluzione il problema¹⁰³⁶.

La natura delle funzioni da attribuire al Capo dello stato, soprattutto in relazione alla nomina del Capo del governo, era stata, dapprima, discussa all'interno del Ministero per l'Assemblea costituente anche se il dibattito si svolse in una situazione di imprevedibilità derivante dall'incertezza, in quei primi mesi del 1946, sui risultati del referendum istituzionale. In quella occasione, Zanobini illustrò la proposta, che poi, fu accolta in Assemblea costituente, suggerendo che il potere di nomina del Capo del governo fosse riconosciuto al Capo dello stato¹⁰³⁷. Con riferimento alle funzioni da attribuire a quest'ultimo, lo studioso precisava che, una volta svolto il referendum, in caso di scelta repubblicana, la funzione del Presidente della Repubblica - costituito, comunque, su una base rappresentativa – doveva essere «più sostanziale e più ricca e non invece più povera di quella di un capo monarchico»¹⁰³⁸. A questa prima considerazione, Boeri aggiungeva che la monarchia possedeva un proprio fascino e una tradizione di cui il Presidente della Repubblica era privo¹⁰³⁹. E se a quest'ultimo si toglieva la funzione di equilibrio nella direzione della vita nazionale, consistente nella nomina del Capo del governo, rischiava di divenire una

¹⁰²⁶ *Alle origini*, cit., 374.

¹⁰²⁷ Così Pepe, *Intervento*, in *Alle origini*, cit., 369, 232 e 366.

¹⁰²⁸ Ministero per la costituente, *Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, Relazione all'Assemblea costituente*, Roma, 1946, I, 229 ss.

¹⁰²⁹ Mortati, *Relazione* sul tema potere legislativo, in AC, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, VII, II sottocommissione, seduta del 3 settembre 1946, 900.

¹⁰³⁰ Questa proposta non fu poi accolta dalla I sottocommissione. F. BRUNO, *I giuristi*, cit., 124.

¹⁰³¹ *Alle origini*, cit., 365.

¹⁰³² *Alle origini*, cit., 368.

¹⁰³³ *Alle origini*, cit., 374.

¹⁰³⁴ *Alle origini*, cit., 375.

¹⁰³⁵ *Alle origini*, cit., 375. E. CHELI, *Il problema storico*, cit., 12, individua nella fragilità delle maggioranze e nella debolezza dei governi le cause della lentezza dei processi decisionali. Sulla posizione dei partiti sull'organizzazione della forma di governo, G. AMATO e F. BRUNO, *La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all'Assemblea costituente*, in *Quad. cost.* 1981, 33 ss., spec., 44 ss.

¹⁰³⁶ *Alle origini*, cit., 375.

¹⁰³⁷ Zanobini, *Intervento* in *Alle origini*, cit., 372.

¹⁰³⁸ *Alle origini*, cit., 372.

¹⁰³⁹ *Alle origini*, cit., 372-373.

figura da operetta. Nel dibattito svolto in Assemblea, a referendum già celebrato, Piccioni aggiunse che il Presidente della Repubblica, sia pure in uno Stato parlamentare, non poteva essere raffigurato come un elemento decorativo che copre una posizione di vertice senza un effettivo potere da esercitare nei momenti più critici della vita del Paese¹⁰⁴⁰.

7. Come accennato, Mortati svolse, nella II sottocommissione¹⁰⁴¹, all'interno della Commissione dei 75, la relazione sul tema «Potere legislativo». Lo studioso, conscio della gravissima crisi che stava attraversando lo Stato¹⁰⁴², ricordando le parole di Santi Romano¹⁰⁴³, dapprima, descrisse le trasformazioni della struttura della società, che avevano portato alla crisi dello Stato moderno, vista nelle sue diverse forme legate al complicarsi della vita sociale, al proliferare dei gruppi pubblici e privati, all'instabilità della direzione politica, alla conflittualità degli interessi pubblici¹⁰⁴⁴, all'incapacità di organismi e procedimenti legislativi di adeguarsi a questi mutamenti. Successivamente, Mortati affrontò il tema della forma di governo ritornando alla sua proposta che ne investiva la durata, osservando che il regime parlamentare, fondato sulla fiducia, minando la continuità dell'indirizzo politico, non era in grado di garantire l'indispensabile stabilità dell'esecutivo, aggiungendo che, in regime parlamentare, l'arbitro dell'attività legislativa è il governo, ritenuto l'unico elemento essenziale dello Stato persona. Lo studioso, poi, osservò che il regime presidenziale era in grado di assicurare la stabilità dell'azione di governo e di realizzare il massimo di separazione tra i poteri e in conclusione trattando del popolo, quale titolare del potere legislativo, considerò la possibilità di introdurre l'istituto del referendum¹⁰⁴⁵. Al termine della relazione dello studioso, il governo parlamentare, nei confronti del quale Mortati aveva espresso diverse riserve, fu considerato di primario rilievo, proprio in vista di garantire una stabilità all'esecutivo.

Contro questa opinione si levò la voce di Calamandrei¹⁰⁴⁶ che metteva in evidenza come il governo parlamentare, fondato sulla fiducia, non aveva, poi, impedito la nascita del fascismo e la dittatura. A questa voce si può aggiungere quella di Giannini, nella quale si percepisce l'amarezza dello studioso per essere stato ingiustamente escluso all'Assemblea costituente e che, in diverse occasioni, aveva messo in evidenza¹⁰⁴⁷ la mancanza, nei costituenti, della consapevolezza dei problemi autentici che si ponevano ai pubblici poteri¹⁰⁴⁸. In particolare, Giannini metteva in evidenza che il ritorno allo schema parlamentare liberale e alle sue insufficienze avrebbe impedito la costruzione di un edificio costituzionale fondato sul governo cui occorreva garantire la massima stabilità¹⁰⁴⁹.

Malgrado queste obiezioni e il ruolo che poteva essere svolto dalla robustezza dei partiti politici, il legame tra la fiducia e la durata dei governi acquistò un valore formale a seguito della

¹⁰⁴⁰ AC, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, VIII, II sottocommissione, seduta del 13 gennaio 1947, 1853.

¹⁰⁴¹ AC, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, VII, seduta del 3 settembre 1946, 895 ss.

¹⁰⁴² M. FIORAVANTI, *L'opera giuridica di Santi Romano*, in *Quaderni fiorentini*, 1981, 169 ss. S. CASSESE, *Le alterne fortune de "L'ordinamento giuridico" di Santi Romano*, Relazione al convegno su "Santi Romano": *l'ordinamento giuridico (1917-2017)*, Palermo, 24 e 25 novembre, 2017. ID., *Ipotesi sulla formazione de «l'ordinamento giuridico» di Santi Romano*, in *La formazione dello Stato amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1974, 21 ss.

¹⁰⁴³ S. ROMANO, *Lo Stato moderno e la sua crisi*, Milano, Giuffrè, 1969, nella *Prolozione* tenuta nella Regia Università di Pisa nell'A.A. 1909-1910, osservava che il diritto pubblico moderno non domina ma è dominato da un movimento sociale che si governa con leggi proprie, formato da una serie di associazioni e di organizzazioni che tendono a unirsi e a collegarsi tra loro. P. POMBENI, *La questione costituzionale*, cit., 267. S. CASSESE, *Governare gli italiani. Storia dello Stato*, Bologna, il Mulino, 2014, osserva che la crisi dello Stato, successiva alla II guerra mondiale, fu causata dall'espansione dei compiti statali e dalla conseguente tensione tra entrate e spese, 17.

¹⁰⁴⁴ M.S. GIANNINI, *Il pubblico potere. Stato e amministrazioni pubbliche*, Bologna, il Mulino, 1984, spec., 115 ss. S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Bari, Laterza, 2002, 74 ss.

¹⁰⁴⁵ F. BRUNO, *I giuristi alla costituente*: cit., 74 ss. 81.

¹⁰⁴⁶ AC, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, VII, seduta del 3 settembre 1946, 933.

¹⁰⁴⁷ La voce di Giannini, non eletto all'Assemblea costituente, si esprime solo nella I sottocommissione, all'interno del Ministero per la costituente.

¹⁰⁴⁸ Il giudizio di Giannini è riportato da M. PASTORELLI, *Massimo Severo Giannini*, cit., nota 7, 258.

¹⁰⁴⁹ ID., 259. Si veda, anche, E. BALBONI, *Le riforme della pubblica amministrazione nel periodo costituente e nella prima legislatura*, in *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, cit. II, 179 ss.

votazione dell'ordine del giorno Perassi, presentato, al termine della relazione di Mortati. L'ordine del giorno mirava a scartare (o a scegliere), definitivamente, la forma di governo e a individuare, ove la scelta fosse caduta sul governo parlamentare, strumenti idonei a garantire la stabilità dei governi e il mantenimento dell'indirizzo politico.

Con il suo ordine del giorno, Perassi presentava alla II sottocommissione la seguente proposta: «ritenuto che né il tipo di governo presidenziale, né quello del governo direttoriale risponderebbe alle condizioni della società italiana [la II sottocommissione], si pronuncia per l'adozione del sistema parlamentare da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo»¹⁰⁵⁰.

Rimasta senza eco la proposta di un governo presidenziale e confluiti tutti gruppi verso l'adozione di una forma di stato parlamentare, il testo dell'ordine del giorno mise subito in evidenza il conflitto esistente tra chi voleva adottare, senza riserve, un governo parlamentare e chi voleva votare la contemporanea introduzione di un sistema di freni, da disciplinarsi però con dispositivi costituzionali, in vista di una stabilità che non investiva solo la permanenza in carica del governo ma, anche, il mantenimento e l'attuazione dell'indirizzo politico di cui esso era portatore¹⁰⁵¹.

Il conflitto mostrò che la divisione esistente all'interno della II sottocommissione investiva la procedura di voto da seguire. Infatti, secondo alcuni deputati¹⁰⁵², la votazione andava eseguita in due fasi. In primo luogo, era necessario esprimersi sulla forma di governo parlamentare e, successivamente, sui meccanismi idonei a garantire la stabilità dell'azione di governo. Altri costituenti, la cui volontà poi prevalse, dichiararono, invece, che la proposta doveva essere votata nella sua interezza, sia per rispettare le riserve emerse nel corso della discussione nella II sottocommissione¹⁰⁵³, sia perché i suoi contenuti non potevano essere separati¹⁰⁵⁴. Lo stesso Perassi dichiarò che la proposta, mirando a evitare la supremazia del potere legislativo sull'esecutivo, doveva essere votata come un «blocco indivisibile»¹⁰⁵⁵.

Lo scontro, che vide i «separatisti» soccombenti, aveva, peraltro, messo in evidenza l'esistenza nella Costituente di due culture. Quella liberale, fondata sul ripristino di un governo di assemblea, legato alle tradizioni del vecchio parlamentarismo¹⁰⁵⁶, di cui erano testimoni viventi gli ex presidenti del consiglio: Vittorio Emanuele Orlando, Francesco Saverio Nitti e Ivanoe Bonomi, tutti deputati alla Costituente¹⁰⁵⁷. Questa cultura era orientata verso un regime parlamentare di tipo tradizionale, corretto da alcuni istituti di garanzia, destinati a vigilare sulle scelte della maggioranza. Su questo filone di idee si inserirono anche le sinistre che, nella prospettiva di conquistare il potere, spingevano, anche loro, verso un accentramento di competenze nel Parlamento, peraltro senza correttivi costituzionali. In questo modo, le sinistre miravano a sollecitare una rapida attuazione delle riforme per surrogare la «deficienza di egemonia della classe politica»¹⁰⁵⁸ dimostrata dai modi e dai tempi in cui aveva lavorato la Camera nel sessantennio

¹⁰⁵⁰ AC, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, VII, seduta del 4 settembre 1946, 917. Ministero per la Costituente, Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, *Relazione all'Assemblea costituente*, I, cit. 231. P. BISCARETTI DI RUFFIA, *La forma di governo parlamentare dell'Italia alla luce di un ventennio di attuazione costituzionale*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, Firenze, Vallecchi, 1969, 39 ss.

¹⁰⁵¹ Quello che A. DE TOCQUEVILLE, *L'antico regime e la rivoluzione*, Torino, Einaudi, 1989, 265 indicava come lo sforzo dei motori a produrre risultati.

¹⁰⁵² Mannironi, Grieco e Vanoni, *Interventi in AC, La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, VII, seduta del 5 settembre 1946, 941 e 943.

¹⁰⁵³ Vanoni, *Intervento*, in AC, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, VII, seduta del 5 settembre 1946, 943.

¹⁰⁵⁴ Targetti, *Intervento*, in AC, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, *La Costituzione della Repubblica*, cit., VII, seduta del 5 settembre 1946, 943.

¹⁰⁵⁵ Perassi, *Intervento*, in AC, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, VII, seduta del 5 settembre 1946, 943.

¹⁰⁵⁶ F. LIVORSI, *Lo Stato e la Costituzione*, in *Stato e costituzione*, cit., 14 ss.

¹⁰⁵⁷ R. MARTUCCI, *Storia costituzionale italiana*, cit., 265. P. POMBENI, *La questione costituzionale*, cit., richiama una «serie di debolezze» delle quali i costituenti erano consapevoli, 15.

¹⁰⁵⁸ C. PAVONE, *Alle origini della Repubblica*, cit., XIX. Contro l'atteggiamento delle sinistre si levò anche la voce di Vanoni, tenacemente contrario al parlamentarismo dei comunisti, sostenendo, senza risultati, che il Senato non dovesse essere un doppione della Camera. Su questo aspetto, vedi G. ANDREOTTI, *L'unico programmatore vero: Ezio Vanoni*, in *Riv.scuola sup. ec.e finanze*, 2004, 90 ss.

liberale. In quel lasso di tempo, si ebbero 8.000 giorni circa di sessione alla Camera contro 14.000 di chiusura. Cioè in 62 anni si erano registrati 40 anni di vacanza parlamentare contro 22 anni di attività¹⁰⁵⁹.

La cultura costituente opposta, che restò in minoranza, espressa da Ruini, negava che un governo di assemblea¹⁰⁶⁰, nel quale si sarebbe riflesso il vecchio assetto statutario «in forma repubblicana», fosse in grado di risolvere il nodo della stabilità dei governi e quello dell'attuazione delle riforme di struttura dell'Italia che usciva dal fascismo¹⁰⁶¹. Ruini mirava a superare il dominio del Parlamento a favore di scelte che dovevano conferire al governo maggiore stabilità non arrivando, però, al completo rifiuto di un regime parlamentare espresso da Giannini¹⁰⁶², che lo considerava del tutto inadatto a costituire il fondamento e a sostenere le necessarie dinamiche di uno Stato pluriclasse¹⁰⁶³. Negli anni successivi, il giudizio di Giannini fu ancora più severo osservando che «La prima legislatura repubblicana non tenne in alcun conto i precetti costituzionali e lo fece in modo plateale» e fu evidente «l'obsolescenza dei rinati partiti politici, a cui poco dopo si aggiungeva quella dei sindacati dei lavoratori», aggiungendo anche che, «purtroppo non si poteva fare differenza tra partiti di destra e partiti di sinistra»¹⁰⁶⁴. Già nel 1946, Giannini aveva dichiarato di preferire un sistema monocamerale fondato su un esecutivo cui era garantita una notevole stabilità, grazie a una limitazione del voto di sfiducia, da considerare ammissibile solo con particolari cautele¹⁰⁶⁵. Su questo tema, lo studioso ritornerà anche in anni successivi ricordando che il parlamentarismo rappresentava una degenerazione del sistema parlamentare, messo in crisi dal suffragio universale esercitato da milioni di persone, che non consentiva il mantenimento di un permanente rapporto fiduciario con l'esecutivo¹⁰⁶⁶ né di esercitare un indirizzo politico uniforme¹⁰⁶⁷.

Con l'approvazione dell'ordine del giorno Perassi, si chiudeva la fase della discussione sulla forma di governo, riflesso dell'influenza che la mancanza di un accordo tra i partiti aveva

¹⁰⁵⁹ Ciò dimostrerebbe che è mancato il passaggio da una monarchia costituzionale a una monarchia parlamentare.

¹⁰⁶⁰ Verso la quale Calamandrei mostrava un'inclinazione. Sulle trasformazioni intervenute nel sistema parlamentare, Einaudi, *Intervento*, in AC, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, VII, seduta del 4 settembre 1946, 917.

¹⁰⁶¹ R. MARTUCCI, *Storia costituzionale italiana*, cit., mostra in 8 tabelle il numero dei governi (57) che si avvicendarono dal 1861 al 1922 e la loro durata. Si sono avuti 57 governi ripartiti in 54 anni, 154-159. Nel solo triennio dal 1919 al 1922 si formarono 8 governi (tre Nitti, due Giolitti, il secondo della durata di 23 giorni, due Facta e uno Bonomi).

¹⁰⁶² Nella I sottocommissione, *Alle origini*, cit. G. AMATO e F. BRUNO, *La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all'Assemblea costituente*, in *Quad. cost.*, 1981, 7 ss. osservano che in Germania, assai più che in Francia e in Italia, fu plausibile cercare gli antidoti contro il rischio autoritario riflettendo sull'assenza di congegni che garantissero, insieme, la stabilità dell'esecutivo e la sua derivazione parlamentare, 35, fanno riferimento

¹⁰⁶³ M. PASTORELLI, *Massimo Severo Giannini*, cit. 257 ss.

¹⁰⁶⁴ M.S. GIANNINI, *La lentissima fondazione dello Stato repubblicano*, in *Regione e governo locale*, I, 1981, n. 6, 17 ss. ora in ID., *Scritti*, VII, cit., 633 ss., 635. Una profonda amarezza si percepisce in *Considerazioni a quasi mezzo secolo di distanza*, in *Il progetto istituzionale socialista del '46*, in *Mondo Operaio*, gennaio 1991 ora in ID., *Scritti*, IX, cit. 79 ss., dove Giannini osserva che il partito socialista, dopo aver ottenuto il recepimento, in Assemblea, di quasi tutti i suggerimenti relativi ai diritti fondamentali, formulati, «quasi si intimorì del coraggio che aveva mostrato: non cercò alleanze, non svolse opera di persuasione, rinunciò a elaborare le formulazioni applicative delle proposte fatte» e scarso impegno venne dispiegato poi, «anche sulle questioni di attuazione della Costituzione repubblicana», inspiegabilmente, 87-88.

¹⁰⁶⁵ M.S. GIANNINI, *Lo Stato democratico repubblicano*, in *Bollettino dell'Istituto di studi socialisti*, 1946, Anno II, n. 7, 11 aprile 1946, ora in ID., *Scritti*, II, 1939-1948, cit. 727 ss., 732.

¹⁰⁶⁶ M.S. GIANNINI, *Prefazione a Il regime parlamentare* di G. Burdeau, Milano, 1950, ed. Comunità, in *Scritti*, III, 1949-1954, Milano, Giuffrè, 2002, 289 ss. Nella Prefazione, Giannini osserva che molti studiosi associano il binomio sistema parlamentare/democrazia come reciprocamente condizionante. Viceversa, man mano che si estende il suffragio elettorale scade il sistema parlamentare che è oligarchico, con un voto circoscritto a un numero limitato di soggetti. Nella democrazia, viceversa, la partecipazione del popolo è totale. Aggiunge Giannini che il sistema parlamentare è esistito nell'800. Oggi esiste un sistema maggioritario che ha in comune con il primo il fatto di essere composto di rappresentanti popolari. Ma, nel primo, la semistabilità dei gruppi permetteva di svolgere un'attività di persuasione, oggi la rigidità dei partiti consente solo lo svolgimento di alcune funzioni minori, 304.

Inoltre, Giannini, condannando il «governo parlamentare», chiariva che, in un primo significato, l'espressione designava quella forma di governo nella quale il Parlamento attribuisce la fiducia al governo ma che, in un'accezione più estesa, il Parlamento doveva essere in grado di dare anche un indirizzo politico a coloro che partecipavano al governo.

¹⁰⁶⁷ M.S. GIANNINI, *Prefazione*, cit. Sul tema, L. ELIA, *Costituzione-processo, Democrazia "governante", riforme costituzionali* in *Quattro lezioni sulla Costituzione* a cura del Consiglio regionale della Toscana, Bologna, il Mulino, 1989, 25 ss. Giannini distingue tra una democrazia governata da pochi, che esercitava un'influenza preponderante, e una democrazia governante che comporta un peso decisivo del popolo nelle scelte e soprattutto nell'indirizzo politico 33-34.

esercitato sulla formulazione delle proposte costituzionali¹⁰⁶⁸. Peraltro, l'approvazione della proposta come «blocco indivisibile» non aveva chiuso la questione dei caratteri del sistema parlamentare, poiché era rimasto aperto il tema dell'individuazione dei particolari correttivi costituzionali, tema che si sarebbe trascinato anche oltre i lavori dell'Assemblea costituente. Infatti, i «dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo», i c.d. poteri di controllo e di freno¹⁰⁶⁹, quali il referendum, l'ordinamento regionale, il controllo della Corte costituzionale e il potere di scioglimento delle Camere, da attribuire al Capo dello Stato¹⁰⁷⁰, furono previsti, ma non disciplinati, nella Costituzione e la loro attuazione rinviata ai tempi e ai modi del legislatore ordinario.

A testo della Costituzione approvato, la possibilità di riformare l'ordinamento risultò assai ridotta. Le norme, infatti, riflettevano un compromesso, espresso in quelle «formule vaghe», di cui scriveva Jemolo¹⁰⁷¹, intervenuto tra le forze di destra, risultanti dalla presenza di una larga frazione di personale politico dell'epoca prefascista, e quelle di sinistra che rifletteva le incertezze del legislatore costituente. Le forze di sinistra, in luogo di battersi per porre le basi di un profondo rinnovamento delle strutture economiche, al fine di una trasformazione della società italiana, si limitarono a prevederle, rinunciando alla loro immediata attuazione «tracciandone un programma per l'avvenire»¹⁰⁷².

Lo «spirito del rinvio» che dominò la fase conclusiva dei lavori dell'Assemblea costituente impedì anche la revisione delle vecchie leggi fasciste – si pensi al codice civile e a quello penale – lasciate in vigore pur se in contrasto con le nuove norme costituzionali e sulle quali intervenne, successivamente, la Corte costituzionale. Parallelamente, sono sopravvissuti organi propri del precedente regime, come ad esempio, le giurisdizioni speciali. Infine, è stata lamentata la mancata identificazione, nel testo costituzionale, di principi da classificare come immodificabili, se si esclude quello che riguarda la forma di stato repubblicana (art. 139), non suscettibile di revisione costituzionale¹⁰⁷³. Mentre molti principi inclusi nei primi dodici articoli «identificano» la Costituzione e avrebbero dovuto essere dichiarati immodificabili.

Così, al termine del dibattito in Assemblea costituente, Calamandrei, descrivendo la Costituzione approvata e il compromesso che essa rifletteva osservò che per compensare le forze di sinistra di una rivoluzione mancata, le forze di destra non si opposero ad accogliere nella Costituzione una rivoluzione promessa¹⁰⁷⁴.

8. Approvato l'ordine del giorno Perassi a garanzia, secondo i costituenti, della stabilità dei governi, nei mesi successivi il dibattito investì la disciplina con cui regolare il voto di fiducia

¹⁰⁶⁸ G. MELIS, *Gli studi recenti sull'Assemblea costituente*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico*, 1981, 449 ss., 507.

¹⁰⁶⁹ Sconosciuti ai modelli tipici dei regimi parlamentari. E. CHELI, *Il problema storico*, cit., 68 e nota 90.

¹⁰⁷⁰ Discussi in AC, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, V, sedute dal 6 novembre 1947 al 22 dicembre 1947, in particolare seduta del 28 novembre 1947, 4201 ss. La relazione di Mortati è sintetizzata da P. POMBENI, *La questione costituzionale*, cit., 264 ss.

¹⁰⁷¹ A. CLERICI, *Arturo Carlo Jemolo. Il Ministero per la Costituente e l'educazione costituzionale del popolo, in Costituenti ombra*, cit., 268 ss. S. CASSESE, *La riforma costituzionale in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 889, ss.

¹⁰⁷² P. CALAMANDREI, *La Costituzione e le leggi per attuarla*, in *Dieci anni dopo. 1945-1955. Saggi sulla vita democratica italiana*, Bari, Laterza, 1955, 211 ss. Si veda anche C. MORTATI, *Intervento*, in *Stato e Costituzione*, cit. 44 ss.

¹⁰⁷³ La proposta di Togliatti di vietare di mettere in discussione la forma repubblicana è ricordata da S. GUERRIERI, *Il PCI e il processo costituente, in 1945-46. Le origini* cit. II, 51 ss.

¹⁰⁷⁴ Il giudizio di Calamandrei è riportato da F. LIVORSI, *Lo Stato e la Costituzione*, in *Stato e Costituzione*, cit., 14-15. SECONDO P. CALAMANDREI, *La Costituzione e le leggi per attuarla*, cit. 224 ss. e 292, il testo approvato fu condizionato dalla richiesta alle sinistre di rinunciare a ogni tentativo, anche parziale, di attuazione, anche immediata, di quelle trasformazioni, limitandosi, le destre, ad approvare le strutture per consentirla. Inoltre, la Costituzione repubblicana, condizionata dallo «spirito del rinvio», non dette vita a istituti fondamentali quali la Corte costituzionale, il Consiglio superiore della magistratura, il referendum. E' mancata, inoltre, la revisione delle vecchie leggi, lasciate in vigore anche se incompatibili con il nuovo ordinamento. Analoga vicenda si nota per la sopravvivenza di istituzioni del precedente regime, come ad esempio, le giurisdizioni speciali. Secondo M. GALIZIA, *Studi sui rapporti tra Parlamento e governo*, I, Milano, Giuffrè, 1972, 179, il giudizio di Calamandrei sarebbe troppo severo nella valutazione negativa del compromesso. A. AMORTH, *La Costituzione italiana*, Milano, Giuffrè, 1948, osserva che nella stesura della seconda parte della Costituzione vi fu minore partecipazione lasciando nel pubblico l'impressione che oramai bisognava «tirare via», 16. Le conseguenze di questi caratteri sono descritte da S. CASSESE, *La riforma*, cit., spec. 895 ss.

preventiva e quello con cui il Parlamento sfiduciava il governo (previsti dagli artt. 87 e 88 del progetto di Costituzione)¹⁰⁷⁵. Contemporaneamente, si discusse il ruolo dell'Assemblea nazionale, un terzo organo legislativo che si sarebbe riunito nei casi previsti dalla legge, in sostituzione delle Camere riunite. L'Assemblea nazionale, tra i diversi compiti avrebbe dovuto eleggere il Presidente della Repubblica, votare la fiducia e la sfiducia al governo e porre anche la questione di fiducia¹⁰⁷⁶. Sull'utilità di quest'organo, nella discussione emersero due opinioni. La prima, lo considerava superfluo e contrario al bicameralismo¹⁰⁷⁷ che aveva caratterizzato i governi parlamentari del passato¹⁰⁷⁸, addirittura una «mostruosa invenzione», come la definì Nitti¹⁰⁷⁹. La seconda opinione riteneva l'Assemblea un terzo organo utile per la stabilità e per mediare i contrasti tra governo e Parlamento¹⁰⁸⁰.

Nella discussione, al momento di votare l'art. 87, il riferimento all'Assemblea nazionale fu soppresso e sostituito, secondo il suggerimento di Ruini, condiviso da Einaudi¹⁰⁸¹, che riteneva l'introduzione di un terzo corpo politico di scarsa utilità, con l'attribuzione delle funzioni al Parlamento. Questa decisione¹⁰⁸² portò all'unificazione dei due articoli in uno solo: l'attuale art. 94 della Costituzione.

Il dibattito sull'art. 94 investì dapprima il voto di fiducia preventiva, espresso singolarmente dalle due Camere, e la mozione motivata che avrebbe dovuto accompagnarlo. Secondo Arata, la fiducia preventiva, votata su un programma da attuare durante la vita del governo, aveva a oggetto una mera promessa sulla quale la motivazione della mozione non aveva un particolare significato, riguardando un'attività che si sarebbe svolta in un momento successivo. Anche se, si può osservare che la motivazione che accompagna la mozione produce, comunque, nella fiducia preventiva un effetto specifico che è quello di impegnare governo e Camere a un dato programma pur se il Parlamento può sempre influire sui contenuti del programma nel corso del dibattito sulla fiducia¹⁰⁸³. Diversa e maggiormente comprensibile, sempre secondo Arata, era la «motivazione» che doveva accompagnare una mozione di sfiducia. Questa si sarebbe riferita un'attività del governo, che per i caratteri assunti nel corso del suo svolgimento, poteva legittimare la sfiducia del Parlamento¹⁰⁸⁴.

Nel corso della discussione, Martino osservò che mentre il voto di sfiducia al governo è un istituto nuovo del diritto pubblico, l'ordinamento conosce e ha sempre previsto la possibilità del governo di porre la questione di fiducia¹⁰⁸⁵, soprattutto per accertare l'esistenza di una

¹⁰⁷⁵ Relativi, il primo, alla fiducia che l'Assemblea nazionale avrebbe dovuto accordare al governo, il secondo, alle mozioni di sfiducia, si veda, AC, *La Costituzione della Repubblica italiana. Illustrata con i lavori preparatori* da V. Falzone, F. Palermo, F. Cosentino, con prefazione di V.E. Orlando, Roma, 28 aprile 1949, 170 ss.

¹⁰⁷⁶ Mortati e Perassi, *Intervento*, in AC, *Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione*, II sottocommissione, I sezione, seduta del 13 gennaio 1947, 105 e 106.

¹⁰⁷⁷ AC, *Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione*, II sottocommissione, I sezione, seduta del 9 gennaio 1947, 76.

¹⁰⁷⁸ AC, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente, VI, Commissione per la Costituzione*, I sottocommissione, seduta del 29 gennaio 1947, 230 ss.

¹⁰⁷⁹ Nitti, *Intervento* in AC, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente, V*, seduta del 28 novembre 1947, 4206.

¹⁰⁸⁰ AC, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente, VIII, Commissione per la Costituzione*, II sottocommissione, seduta del 10 gennaio 1947, 1819.

¹⁰⁸¹ AC, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente. VI, Commissione per la Costituzione*. Adunanza plenaria, seduta del 29 gennaio 1947, 230. Sull'abolizione dell'Assemblea nazionale si era espresso anche Stampacchia, in AC, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente, IV*, seduta del 24 ottobre, 1947, 3519.

¹⁰⁸² Le funzioni da attribuire all'Assemblea nazionale sono discusse in AC, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente. VIII, Commissione per la Costituzione*, II sottocommissione, seduta del 7 gennaio 1947, 1785 ss.

¹⁰⁸³ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 1977, 393, qualifica il procedimento come duale e osserva che nella fiducia preventiva, il Parlamento introduce nel corso del dibattito ragioni politiche che attribuirebbero un significato alla motivazione della mozione.

¹⁰⁸⁴ AC, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente. Commissione per la Costituzione*, IV, seduta del 24 ottobre 1947, 3518. Si veda anche Perassi, *Intervento*, in AC, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente, VIII, Commissione per la Costituzione*, II sottocommissione, seduta del 24 ottobre 1947, 1785 ss.

¹⁰⁸⁵ AC, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente. IV*, seduta del 24 ottobre, 1947, 3534.

maggioranza a suo favore legata all'attuazione del programma e, quindi, alla sua sopravvivenza. Peraltro, al contrario del testo scritto nella seconda Costituzione provvisoria (art. 3, d.l.l. n. 98/1946), la questione di fiducia del governo non fu disciplinata nella Costituzione del 1948. Questa assenza¹⁰⁸⁶, che solleverà diverse incertezze nella successiva applicazione¹⁰⁸⁷, si spiegherebbe con la natura dell'istituto, confermata dalle discussioni svolte in Assemblea dove si osservò (Nobile) che «è implicito che questo [il governo] ha sempre la facoltà di porre davanti a una delle due Camere la questione di fiducia e di provocare su di esse un voto»¹⁰⁸⁸. Tanto più che in materia, a tacere della prassi quasi secolare del ricorso all'istituto, mancava una norma che limitasse l'iniziativa del governo e che alla questione di fiducia posta (e non richiesta) dal governo, doveva essere riconosciuta una portata generale, indipendentemente dalla mancata previsione costituzionale, così come era avvenuto con lo Statuto albertino¹⁰⁸⁹. Si può aggiungere, inoltre, che, venuta a cadere l'ipotesi di un'Assemblea nazionale, come corpo politico abilitato alla concessione e alla revoca della fiducia, la considerazione del carattere implicito della verifica del governo semplificava la procedura perché anche al governo doveva essere riconosciuto, in ogni momento, il potere di accertare la presenza di una maggioranza a suo favore, ponendo la questione di fiducia¹⁰⁹⁰.

Va, inoltre, osservato che la questione di fiducia si colloca «in una condizione di perfetto parallelismo con la mozione di sfiducia»¹⁰⁹¹, discendendo dai principi che reggono l'organizzazione costituzionale, in particolare da quelli di uguaglianza tra soggetti che regolano il rapporto governo/Parlamento. Parallelismo che si riscontra anche nel voto di fiducia preventiva del Parlamento perché come il Parlamento vota la fiducia al governo, così il governo nel corso della sua vita deve poter accertare, in ogni momento, se questa fiducia esista ancora e, in caso di rottura del rapporto, sorge la necessità di ristabilirlo con un nuovo esecutivo o con il ricorso al corpo elettorale¹⁰⁹².

Questo parallelismo evidenzia la bilateralità del rapporto governo/Parlamento, mostrando come «la razionalizzazione operata dall'art. 94 configuri una fattispecie chiusa sul versante parlamentare ma non su quello governativo»¹⁰⁹³, fattispecie che esprime il principio del necessario coordinamento funzionale tra Parlamento e governo per l'attuazione dell'indirizzo politico¹⁰⁹⁴.

Va, infine, osservato che nella sua evoluzione l'istituto ha acquisito caratteri che lo hanno trasformato in uno strumento utilizzato dal governo, non per accertare la presenza di una maggioranza a suo favore, ma per assicurarsi l'attuazione delle proprie politiche finanziarie. In

¹⁰⁸⁶ La legge n. 400/1988 ha formalizzato la questione di fiducia. Questa può essere chiesta dal Presidente del consiglio, con l'assenso del Consiglio dei ministri. In precedenza, una prima disciplina scritta era stata prevista dall'art. 116 del regolamento della Camera del 1971, 4° comma. Si veda, G. BOCCACCINI, *La questione di fiducia*, Milano, Giuffrè, 1974, 63 ss.

¹⁰⁸⁷ A. MANZELLA, *Note*, cit.

¹⁰⁸⁸ *Intervento* in AC, *Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione*, II sottocommissione, I sezione, seduta del 13 gennaio 1947, 103-104. Si veda Terracini, *Intervento*, in AC, *Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione*, II sottocommissione, I sezione, seduta dell'8 gennaio 1947, 52.

¹⁰⁸⁹ A. MANZELLA, *Sul voto di fiducia*, in *Riv. amm. Republ. it.*, 1954, 381 ss.

¹⁰⁹⁰ A. MANZELLA, *Note*, cit. Sui diversi caratteri funzionali che può assumere la questione di fiducia, A. Razza, *Note sulla "normalizzazione" della questione di fiducia*, in *Riv. Aic*, 2016, 8 ss.

¹⁰⁹¹ M. GALIZIA, *Crisi di gabinetto*, in *Enc.dir.* XI, 1962, 367 ss. spec. 380.

¹⁰⁹² G.F. CIAURRO, *Fiducia parlamentare*, in *Enc. giur.*, XV, 1989, 1 ss.

¹⁰⁹³ M. OLIVETTI, *La questione di fiducia*, cit., 166-167.

¹⁰⁹⁴ M. GALIZIA, *Fiducia parlamentare*, cit., 406. *Manuale di diritto pubblico*, II, *L'Organizzazione costituzionale*, a cura di G. Amato e A. Barbera, Bologna, il Mulino, 1984, 201 ss. Quanto ai contenuti, nella fiducia preventiva, il voto ha a oggetto il programma di governo nella sua interezza, mentre la questione di fiducia investe singoli aspetti del programma, solo apparentemente minori, se ritenuti dall'esecutivo di importanza fondamentale per la sua sopravvivenza. Anche sotto l'aspetto dei profili temporali si possono constatare asimmetrie. Infatti, nel primo caso, il voto è espresso all'inizio della vita del governo e la condiziona, potendo essere ritirato con una mozione di sfiducia, firmata da almeno un decimo dei componenti della Camera, votata per appello nominale dal Parlamento (art. 94, comma 2), mentre la questione di fiducia ha come protagonista il governo che può sollevarla in ogni momento della sua vita, senza seguire una particolare procedura. Ciò mostra che il legislatore costituente ha ritenuto che l'attribuzione della fiducia parlamentare (o il suo contrario), sia vicenda diversa dalla procedura da seguire per verificarne, di volta in volta, la permanenza. E anche sotto questo aspetto si può mettere in evidenza l'influenza esercitata sulla Costituzione repubblicana dall'art. 3, comma 3 del d.l.l. 98/1946 che, nel disciplinare la sfiducia, non ha previsto l'adozione di particolari regole formali per la questione di fiducia del governo al quale deve sempre essere concessa la possibilità di verificare la permanenza di un sostegno parlamentare e la consonanza di indirizzo politico.

base alla Costituzione, il disegno di legge di bilancio è un atto annualmente presentato alle Camere, che contiene l'indirizzo politico finanziario del governo, e che il Parlamento è tenuto ad approvare, con la possibilità di esprimere, al momento della discussione e della votazione, il proprio indirizzo amministrativo.

Secondo una prassi, introdotta da oltre un decennio, il governo, in occasione della presentazione alle Camere di un disegno di legge di bilancio, nel corso della discussione lo sostituisce in un maxiemendamento (formato da un solo articolo e da centinaia di commi), contenente la manovra di bilancio, sul quale pone la questione di fiducia, rendendo impossibile al Parlamento l'espressione del proprio indirizzo amministrativo. Questo indirizzo, non può essere espresso, secondo la procedura costituzionale indicata nell'art. 72 cost., malgrado si tratti di un atto che la Costituzione affida a entrambi i soggetti: il governo che lo presenta e il Parlamento che lo deve approvare¹⁰⁹⁵.

Il dibattito sulla fiducia apriva, peraltro, l'interrogativo sugli effetti del suo venir meno¹⁰⁹⁶, aspetto che era stato disciplinato in forma scritta, per la prima volta, dalla Costituzione provvisoria con decreto n. 98/1946.

La sfiducia disciplinata dall'art. 94 Cost. investiva l'intero gabinetto e prevedeva, a garanzia della stabilità del governo, il termine dilatorio di tre giorni dalla presentazione della mozione motivata e un quorum dei sottoscrittori non inferiore a 1/10 dei componenti della Camera di appartenenza e il voto per appello nominale¹⁰⁹⁷. Nel testo approvato, non è prevista la sfiducia individuale perché il rapporto fiduciario riguarda il governo nella sua collegialità, i singoli ministri essendo responsabili nei confronti del presidente del consiglio. In questo caso, Giannini aveva suggerito di utilizzare, non il voto di sfiducia verso un ministro, che poteva avere un eccessivo significato politico e riflettersi sull'intero governo, ma una mera censura (provvedimento abituale in Inghilterra)¹⁰⁹⁸, disapprovando l'opera di un solo ministro. Con la conseguenza che il ministro censurato poteva modificare il proprio comportamento o dimettersi. Il tema della sfiducia ministeriale con la censura ai singoli ministri, non fu accolto, peraltro, nella relazione finale inviata dal Ministero per l'Assemblea costituente all'Assemblea¹⁰⁹⁹, ritenendosi sufficienti «gli usuali mezzi a disposizione del Parlamento» quali la votazione di un'apposita mozione o il diniego di approvazione del bilancio dei singoli ministri¹¹⁰⁰, misure che appaiono oggi molto più severe rispetto a un mero provvedimento di censura¹¹⁰¹.

¹⁰⁹⁵ In passato questa procedura investiva non la legge di bilancio, ma un atto legislativo (legge finanziaria o di stabilità), i cui contenuti, una volta votati, sarebbero stati recepiti dalla legge di bilancio. Oggi, con le modifiche costituzionali intervenute, la manovra è contenuta nella prima sezione della legge di bilancio e la procedura seguita chiama direttamente in causa la Costituzione.

¹⁰⁹⁶ La cui procedura era stata indicata dal d.l.l. n.98/1946 che prevedeva le dimissioni del governo come conseguenti ad «apposita mozione di sfiducia».

¹⁰⁹⁷ M. OLIVETTI, *La questione*, cit., 118 e M. VILLONE, *Commento*, cit., 237 ss.

¹⁰⁹⁸ Così Giannini, *Intervento in Alle origini*, cit., 377. Si veda, M. VILLONE, *Commento*, cit., 273 ss.

¹⁰⁹⁹ *Alle origini*, cit., 234.

¹¹⁰⁰ In un'epoca in cui il bilancio dello Stato non era approvato in un unico documento, ma era il risultato della somma dei bilanci dei singoli ministeri. Il tema della sfiducia individuale è trattato da L. PALADIN, *Governo italiano*, cit., 696.

¹¹⁰¹ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit. 398 ss. esamina la sfiducia «individuale» a un solo ministro.

PRIMA E DOPO LA COSTITUENTE: IL GOVERNO DEBOLE

GUIDO MELIS

SOMMARIO: 1. Una breve introduzione storica. – 2. Il Governo nell'elaborazione del Pci: le ragioni della tattica politica. – 3. Il Governo nel dibattito del Partito d'azione: la sconfitta di Calamandrei. – 4. Il Governo secondo il Psiup: l'isolamento di Massimo Severo Giannini. – 5. Il Governo nella concezione dei democratico-cristiani: il primato del Parlamento. – 6. Il Governo nella discussione dei giuristi prima della Costituente: i lavori della Commissione Forti II. – 7. Il Governo nel dibattito all'Assemblea costituente: un'occasione mancata.

1. Qual è la storia del lemma «Governo» prima della Costituzione? Come è stata impiegata questa parola, e con quali significati, negli anni che intercorrono tra la caduta del regime fascista e la convocazione dell'Assemblea costituente?

Per rispondere a queste domande occorre premettere una breve introduzione storica¹¹⁰². Un punto di partenza può essere constatare come nello Statuto albertino il lemma «Governo» appaia una sola volta (art. 2: «Lo Stato è retto da un *governo* monarchico-rappresentativo. Il Trono è ereditario secondo la legge salica»), utilizzato per indicare non il «governo-apparato» ma «la forma del governo»¹¹⁰³. Non si tratta, con tutta evidenza, di un'omissione linguistica: del resto neppure la parola «Parlamento» ricorre nel testo di quella che sarà poi la costituzione del Regno d'Italia. In quel testo («l'arca santa», come venne enfaticamente definito) agiva, come una corrette carsica ben al di là della formulazione letterale degli articoli, il modello del parlamentarismo inglese (e in parte, ma solo in minor misura, di quello francese), sicché risultò naturale, nella prassi statutaria concreta, adottare nelle forme e in larga misura anche nella sostanza, gli istituti e gli schemi regolamentari sperimentati nelle analoghe istituzioni europee¹¹⁰⁴. Il Governo (pur esercitando poteri rilevanti, basti pensare al monopolio che mantenne sino all'inizio del Novecento – sino alla legge Giolitti sugli organici dei ministeri del 1904 – sulla materia dell'organizzazione dell'amministrazione) era formalmente concepito in rapporto inscindibile col re, al quale a norma di Statuto rispondeva; ma quasi da subito – già nella prassi delle camere subalpine – era in realtà posto in relazione con il Parlamento, dal quale traeva origine e al quale doveva rendere conto costantemente.

Un'indagine in corso sul linguaggio parlamentare del periodo liberale (si può fare riferimento alla banca dati che sta mettendo insieme il gruppo di ricerca dell'Università di Viterbo diretto dal prof. Riccardo Gualdo)¹¹⁰⁵ già ci direbbe quando, nel dibattito parlamentare, la parola «Governo» fu impiegata per la prima volta come sinonimo di «Gabinetto», «Esecutivo» e più tardi «Consiglio dei ministri». Federigo Bambi, storico del diritto e linguista, ha dedicato al termine «Governo» uno studio che risale a ritroso sino al secondo Settecento¹¹⁰⁶. «La lingua delle costituzioni italiane» – avverte Bambi – ha «il suo inizio» in Francia, più precisamente in Montaigne, *L'Esprit de lois*, 1748, quando la parola *gouvernement* assume «il valore di “structure politique selon laquelle est régi un Etat”» (poi la si troverà, con significato di *pouvoir exécutif supreme*, in Rousseau,

¹¹⁰² Un quadro generale è tracciato da Livio PALADIN nella fondamentale voce *Governo (italiano)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, 1970, pp. 675 ss. Una sintesi efficace anche dal punto di vista storico è S. CASSESE, *La riforma costituzionale in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1992, 4, 889 ss.

¹¹⁰³ Sul punto è fondamentale la voce di Leopoldo ELIA, *Governo (forme di)*, ivi, 643 ss., ora in Id., *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, il Mulino, 2009, 161 ss.

¹¹⁰⁴ Lo ha dimostrato in modo a mio avviso definitivo il recente libro di R. FERRARI ZUMBINI, *Tra norma e vita. Il mosaico costituzionale a Torino 1846-1849*, Roma, Luiss University Press, 2016.

¹¹⁰⁵ La ricerca, condotta attraverso «marcatura» e censimento degli Atti Parlamentari, per ora *Discussioni Camera*, è da qualche anno in corso sotto la direzione del prof. Riccardo Gualdo anche a cura di Maria Vittoria Dell'Anna e di Stefano Telve e confluirà nel *corpus* del *Vocabolario dell'italiano postunitario* a sua volta in corso di realizzazione sotto la direzione di Claudio Marazzini, Sui primi risultati della ricerca si cfr. R. GUALDO, «Si convochi il Parlamento». *Lessico politico e oratoria del Regno d'Italia*, in *Lingua e stile*, L, dicembre 2015, 247 ss.

¹¹⁰⁶ F. BAMBI, *Parole e costituzioni*, in *Un secolo per la Costituzione (1848-1948). Concetti e parole nello svolgersi del lessico costituzionale italiano. Atti del Convegno, Firenze, 11 novembre 2011*, Firenze, Accademia della Crusca, 2012, 11 ss.

1762)»¹¹⁰⁷. In Italia l'espressione «Governo», seguita dall'aggettivo «rappresentativo» e più tardi preceduta da «sistema» («sistema di governo»), è attestata a partire dal 1790 («Qual è dunque il sistema di governo [...] che voi volete dare all'Italia?») ¹¹⁰⁸; si diffonde nel periodo giacobino, si afferma definitivamente negli anni del predominio napoleonico nella penisola. Eclissatosi provvisoriamente negli anni della restaurazione, «riemerge con forza sull'onda della rinnovata popolarità di cui essa torna a godere in tutta l'Europa, proponendosi anzi come una delle più insistenti e condivise rivendicazioni di tutto il movimento risorgimentale» ¹¹⁰⁹. Sul finire del Settecento si trova, ancora una volta per trasmissione dal lessico francese, anche l'espressione «costituente» (e in particolare «assemblea costituente») ¹¹¹⁰.

Si è già detto dello Statuto albertino e del suo silenzio. Ma cosa sia stato il Governo nel corso dell'età liberale e quali siano state le alterne fortune del termine potrà essere meglio desunto, sia pure qui forzatamente solo per rapidi cenni, da un'analisi a campione del linguaggio politico-parlamentare ottocentesco. Si procederà, necessariamente, per esempi.

Il 18 febbraio 1861 Vittorio Emanuele II pronuncia alla Camera il discorso di inaugurazione della prima legislatura del Regno nel quale utilizza (e il riferimento non sarà casuale) l'espressione «il Governo e il popolo d'Inghilterra»; quindi conia (desumendola per altro dalla ritualità del «discorso pubblico» già affermato nel Regno di Sardegna) l'espressione, destinata a divenire canonica nel lessico del Parlamento, specie nelle solenni sedute di inizio legislatura: «il mio Governo». «Il mio», come residuo di una concezione personalistica che, per quanto avvalorata dalla lettera dello Statuto, sarebbe rimasta in sostanza estranea all'esperienza costituzionale successiva. «La politica del Governo», non più del Governo del Re, con riferimento puntuale all'esecutivo in carica e alla sua autonomia, è invece espressione usata in quegli stessi anni dal deputato Leopoldo Galeotti nel suo libro di sintesi sulla prima legislatura italiana (1865) ¹¹¹¹: rimanda a un programma di governo (sebbene ancora non si usi questo concetto) e indirettamente al Governo come soggetto collettivo unitario, al di sopra dei ministri citati *uti singuli* dallo Statuto (art. 65: «il Re nomina e revoca i ministri»).

Il primo grande *corpus* normativo destinato a regolare i rapporti tra i privati e l'attività dei poteri pubblici nell'Italia appena unificata è rappresentato dalla legislazione del 1865. Si tratta di legislazione delegata, articolata – come è noto – in cinque corposi allegati: Organizzazione amministrativa dello Stato; Pubblica sicurezza; Sanità pubblica; Consiglio di Stato; Contenzioso Amministrativo; Opere Pubbliche. Nel blocco consistente di questo complesso di norme che si possono considerare «fondative» dell'Italia unita la parola «Governo» è utilizzata però soltanto 26 volte. Sette volte è richiamata nella legge comunale e provinciale (Allegato A): tre nel capo I («il governo del Re»), una nel capo II («i funzionari del governo»), tre nel capo V («uffiziale, uffiziali di governo»). Nella legge sulla sicurezza pubblica (Allegato B), su 123 articoli, solo uno, il 121, richiama «il governo del Re», per attribuirgli il coordinamento del personale di pubblica sicurezza e la gestione degli stipendi. La legge di sanità pubblica (Allegato C) non menziona mai il Governo (ciò non significa che non ne siano attivi i poteri: ma questi vengono attribuiti dal legislatore di volta in volta ai singoli ministri, ai prefetti, alle autorità comunale e provinciale, all'autorità di pubblica sicurezza, secondo una tecnica legislativa che mira a individuare il soggetto diretto dell'esercizio del potere piuttosto che l'entità astratta cui è attribuito). La legge sul Consiglio di Stato (Allegato D) evoca una sola volta il Governo, all'articolo 7 comma 3, come «committente» dei progetti di legge e dei regolamenti sottoposto al parere del collegio; per il resto cita una volta il consiglio dei ministri e più volte i ministri. Nella legge sul contenzioso amministrativo (Allegato E) il Governo è menzionato nell'ultimo articolo, il 16, mentre nei precedenti si fa riferimento specialmente all'Autorità amministrativa. Soltanto la legge sui lavori pubblici (l'Allegato F), la più

¹¹⁰⁷ F. BAMBI, *Parole e costituzioni*, cit., 14-15. Anche L. MANNORI, *I nomi del 'governo rappresentativo'*, cit., ivi, 140 ss.

¹¹⁰⁸ F. Bambi cita, 18 nota, la *Gazzetta universale o sieno notizie storiche, politiche, di scienze, arti, agricoltura ecc.*, XVII, 1790, n. 18, martedì 2 marzo 1790, p. 140; e per «sistema» il glossario di E. LESO, *Lingua e rivoluzione. Ricerche sul vocabolario politico italiano del triennio rivoluzionario 1796-1799*, Venezia, Istituto veneto di scienze, lettere ed arti, 1991, 585.

¹¹⁰⁹ L. MANNORI, *I nomi del 'governo rappresentativo'*, cit., 147.

¹¹¹⁰ F. BAMBI, *Parole e costituzioni*, cit., 20 ss.

¹¹¹¹ L. GALEOTTI, *La prima legislatura del Regno d'Italia. Studi e ricordi*, Firenze, Successori Le Monnier, 1865.

corposa delle leggi del 1865, cita il Governo più volte: all'articolo 91, per affidargli «la suprema tutela sulle acque pubbliche e la ispezione sui relativi lavori», all'articolo 134 sulle domande per nuove derivazioni di acque pubbliche («il Governo dovrà, prima di decidere, provocare il parere dei Consigli provinciali che possono avervi interesse»), all'articolo 136 (sulle prescrizioni delle domande), all'articolo 151 (sulla concessione governativa per la navigazione con piroscafi in fiumi, canali e laghi), all'articolo 174 (sulla pubblicazione dell'elenco riguardante le disposizioni transitorie relative alle acque pubbliche), all'articolo 175 (sull'istituzione di consorzi o riforma di quelli esistenti), all'articolo 181 (sul passaggio al servizio dei consorzi di personale che fosse addetto precedentemente alla sorveglianza delle opere), all'articolo 193 (sulle opere e spese da farsi nei porti di prima classe), all'articolo 252 (sulle strade ferrate, continuazione e ultimazione di opere rimaste «imperfette»), agli articoli 255, 259, 276, 279, 280, 287 (tutti sulla materia delle ferrovie), all'articolo 366 (sull'ordinamento del corpo del Genio civile). In molti casi l'esplicita menzione del Ministero dei lavori pubblici o la generica espressione «l'Autorità» o la parola «lo Stato» suppliscono alla mancata presenza della parola «Governo».

Circa vent'anni dopo, quella che è stata anche definita come «la seconda legislazione costituente» dello Stato liberale, cioè il complesso delle riforme crispine degli anni 1888-1892, appare assai più marcatamente segnata dal protagonismo dello Stato. Ma ciò non si risolve necessariamente in una più spiccata presenza del termine letterale «Governo» tra le parole-chiave utilizzate dal legislatore. La legge che costituisce l'architrave della riforma dell'esecutivo, la n. 5195 del 21 febbraio 1888 «portante il riordinamento dell'amministrazione centrale dello Stato», consta di due soli articoli, nei quali il lemma «Governo» non è menzionato. La legge forse più nuova dell'intero blocco normativo crispino, quella per la tutela dell'igiene e della sanità pubblica (n. 5849 del 22 dicembre 1888), richiama in più punti prefetti, consiglio superiore sanitario, Ministero dell'interno, consigli provinciali di sanità ma non chiama mai in causa il «Governo» in quanto organo complessivo. La legge sulla pubblica sicurezza (L. 23 dicembre 1888, n. 5888) lo menziona ma solo nel primo articolo (per attribuirgli il potere, in caso di contravvenzione per mancato avviso, di vietare una riunione pubblica), mentre nel seguito (in tutto ben 142 articoli) preferisce fare ricorso costantemente al termine «autorità di pubblica sicurezza» o, al più, citare direttamente il prefetto come titolare di poteri propri del Governo. La parola «Governo» non ricorre mai nella legge sulla riforma del Consiglio di Stato (L. 31 marzo 1889, n. 5992).

Naturalmente un'indagine meramente lessicale vale solo relativamente. Bisognerebbe ragionare (come qui del resto si è già accennato) all'estensione progressiva dei poteri pubblici nella fase più matura dello Stato liberale. A questa fase storica (che si apre all'incirca nei primi anni Ottanta per protrarsi sino alla fine del secolo) corrisponde una più fitta presenza nei testi normativi delle parole «Stato», «ministero», «ministro», «prefetto», «amministrazione», «autorità» ecc. Il che rimanda a un nuovo protagonismo dei poteri pubblici e dunque, implicitamente, del Governo stesso. Tuttavia non sarà solo una scelta di vocabolario, ma bensì il portato di una precisa tecnica legislativa, se il legislatore dell'Ottocento, anche quello di fine secolo, preferisce usare altri lemmi più concreti e particolari, mentre dimostra una netta parsimonia nel riferirsi al Governo in quanto tale, cioè alla sua esistenza come compagine unitaria di ministri.

Per un curioso paradosso però frattanto il termine «Governo» entra nell'uso ufficiale del Parlamento italiano e in generale nel linguaggio quotidiano della politica: è sempre di più citato negli atti ufficiali della Camera e del Senato, utilizzato dai deputati nei loro discorsi in aula, riproposto dai redattori dei documenti parlamentari e ritorna persino nelle «fisionomie» (le formule in corsivo in uso per dare conto di reazioni ai discorsi oppure per ripartire le varie fasi del lavoro d'aula: esempio l'apparire del titolo «Comunicazioni del Governo»). Così, procedendo per esempi casuali senza alcuna pretesa di completezza, nella sola seduta del 12 giugno 1895 (una seduta di pura *routine*) lo si rintraccia 10 volte, seppure prevalentemente nel testo delle interrogazioni (era da tempo divenuta prassi interrogare «il Governo» e non più solo i singoli ministri); in quella del 17 marzo 1896 (dedicata in gran parte alla politica africana dopo Adua) 77 volte; in quella antimeridiana del 17 marzo 1898 23 volte ecc. «Rivolgersi al Governo», interrogarlo, esortarlo, sollecitarlo, chiamarlo a rispondere, denunciarne o difenderne gli atti diventa una prassi del linguaggio corrente del Parlamento, sia dai banchi della maggioranza che da

quelli dell'opposizione. La parola «Governo» seguita dal nome del presidente del Consiglio prende gradatamente il posto del termine più tradizionale «ministero».

Interessanti anche le ricorrenze del termine nel dibattito politico esterno al Parlamento, sulla stampa quotidiana e periodica, nelle riviste. Basterà un solo esempio, ma più che significativo quanto a rilievo politico e a personalità dell'autore del testo. Oltre trent'anni dopo le leggi di unificazione politica e amministrativa, nel celebre *Torniamo allo Statuto!* di Sidney Sonnino (1897) il lemma «Governo», sulle 19 pagine della rivista *Nuova Antologia* che pubblica questo vero e proprio manifesto conservatore, figura ben 20 volte¹¹¹². Conservando però due significati diversi. In alcuni casi è l'equivalente di quella che sarebbe oggi l'espressione «forma di governo» («il Governo parlamentare», «un governo fondato quasi totalmente sull'elezione..», «governo liberale e ordinato ad un tempo»). È usato in queste occorrenze indifferentemente con la maiuscola e con la minuscola. In un secondo significato la parola è invece sinonimo di esecutivo, usata in alternativa a «ministero» o a «gabinetto» (mai però Sonnino, sostenitore convinto della prerogativa regia secondo la lettera dello Statuto, parla di «consiglio dei ministri»: solo una volta usa l'espressione «Governo impersonato dai ministri»). Per esempio: «il governo così detto di gabinetto», «gli atti del Governo», «il proprio predominio nel Governo», «impadronitosi del ridotto centrale del Governo», «una macchina montata dal Governo in attesa delle elezioni», «sindacare l'azione del Governo», «togliendo al Governo i mezzi di esercitare illegittimamente pressioni e iniziative», «delimitare i poteri del Governo» «confusione tra le funzioni del Governo e quelle del Parlamento».

Non è – questo di Sonnino – un *exploit* isolato. Luca Mannori ha lungamente ragionato sulla coppia «governo parlamentare» e «governo rappresentativo», registrando, già al principio degli anni Ottanta, il predominio nella dottrina e nella pubblicistica del primo termine, più recente, rispetto al secondo, più risalente nel tempo:

«Il processo è molto rapido – scrive Mannori –. Per accorgersene basta scorrere i titoli della saggistica costituzionale, che tra l'80 e l'86 – da Sonnino a Arcoleo, da Mosca a Bonghi, da Majorana a Orlando fino [a] Persico – promuovono un'espressione fin lì rimasta relativamente in ombra nel lessico costituzionale ad un ruolo di primissimo piano»¹¹¹³.

«Governo», alla fine del secolo, è già un lemma che indica (anche se con oscillazioni) l'esecutivo in Parlamento e fuori di esso, sinonimo del «Gabinetto» (probabilmente derivante, quest'ultimo, dal *cabinet* inglese)¹¹¹⁴, o anche del «Consiglio dei ministri» nella sua attività collegiale¹¹¹⁵. Questo prevalente significato (che via via sposta il termine «Gabinetto» nel suo significato originario) si consolida nella crisi di fine secolo e poi lungo l'età giolittiana, quando la parola ricorre abitualmente come sinonimo di «compagine ministeriale». Giolitti la utilizza spesso nelle sue *Memorie di una vita*¹¹¹⁶ ma ancora più frequentemente nei suoi discorsi in Parlamento¹¹¹⁷. La prassi parlamentare l'adotta adesso senza più titubanze. La stampa di informazione (in quella prima stagione tanto segnata dall'allargamento del pubblico dei lettori) utilizza il termine nella titolazione e nei resoconti che campeggiano sulle prime pagine dei giornali quotidiani.

¹¹¹² S. SONNINO, *Torniamo allo Statuto!*, in *Nuova Antologia*, 1° gennaio 1897.

¹¹¹³ L. MANNORI, *I nomi del 'governo rappresentativo'*, cit., 168-169. Sul governo parlamentare si cfr. in generale L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., 177 ss.

¹¹¹⁴ Si cfr. ad esempio G. ARCOLEO, *Il gabinetto nel governo parlamentare*, Napoli, Jovene, 1881 (richiamato da MANNORI, *I nomi del 'governo rappresentativo'*, cit., 169). Anche S. ROMANO, *Il diritto pubblico italiano*, 1914 ma pubblicato Milano, Giuffrè, 1988, 171 ss, che osserva come l'art. 6 del regolamento 14 novembre 1901, n. 466, rechi la parola «Gabinetto». Scrive Romano: «Il Gabinetto è un organo complesso, che deve cioè essere composto di più ministri [...], fra i quali corre un rapporto di reciproca fiducia e di solidarietà, fondato sulla loro cosiddetta unanimità politica. Il che – aggiunge – non significa che si deve considerare come un vero e proprio organo collegiale. Tale carattere esso assume solo in alcune sue manifestazioni e allora prende il nome di “Consiglio dei ministri”, ma, anche al di fuori di questa sua parziale figura, il Gabinetto conserva sempre la propria unità giuridica» (172).

¹¹¹⁵ S. ROMANO, *Il diritto pubblico italiano*, cit., 174: «Il Consiglio dei ministri non costituisce un ufficio a sé distinto da quello del Gabinetto e dei vari ministri: per questo il fondamento dell'obbligatorietà delle decisioni del Consiglio sta, non nel principio della subordinazione a un ufficio superiore, ma in quello della sua collegialità».

¹¹¹⁶ G. GIOLITTI, *Memorie di una vita* [1922], Milano, Garzanti, 1944, ma si cita qui l'ed. 1982. Giolitti impiega senza particolari differenze il termine «governo» e quello «ministero».

¹¹¹⁷ G. GIOLITTI, *Discorsi parlamentari*, con pref. di G. Natale, Roma, Camera dei deputati, 1963, 4 voll. Anche ID., *Discorsi extraparlamentari*, con saggio introduttivo di N. Valeri, Torino, Einaudi, 1952.

Lo stile di gestione giolittiano contribuisce molto a marcare il significato della parola, le conferisce un senso peculiare in certa misura nuovo. Rispetto ai modelli precedenti di leadership (in particolare a quello crispino, caratterizzato da una forte guida del presidente del Consiglio, che non a caso occupava simultaneamente più ministeri chiave: è esistito un modo crispino di governare che si riflette persino nella circolazione delle carte tra i vari archivi dell'esecutivo e quello privato del leader)¹¹¹⁸, Giolitti dà corpo a quello che Paolo Farneti ha chiamato, con espressione fortunata, il «progetto burocratico di governo»¹¹¹⁹. Risolve cioè l'attività concreta di attuazione delle norme nel controllo dell'apparato amministrativo (specialmente di quello del Ministero dell'interno, di cui mantiene personalmente la conduzione) dando al contempo spazio al Consiglio dei ministri come organo politico. Lo testimonia la frequenza delle riunioni, lo documentano i contenuti dei verbali, per quanto nella loro stesura estremamente laconici¹¹²⁰. Una legislazione non più limitata a norme di principio ma invece tradotta in provvedimenti particolari e ricca di soluzioni tecnico-amministrative differenziate e inedite (si veda tutta la vasta materia affrontata con leggi speciali) fa dell'attività di governo un insieme di azioni coordinate, nelle quali i compiti del legislatore si intrecciano senza più soluzione di continuità con quelli dell'esecutore e dell'amministratore, soggetto attivo di realizzazione delle politiche riformatrici del giolittismo. Il Governo in quanto tale, dunque, ha certamente un ruolo nuovo, progressivamente più incisivo, specie nell'ultima parte del XIX secolo e nel primo quindicennio del XX: è attore di primo piano nel Parlamento giolittiano (dove impera «la maggioranza di governo»), è la sede di elaborazione di disegni di legge governativi (sempre o spesso perfezionati dalle due Camere), è guida sicura dell'apparato amministrativo.

Nell'occasione cruciale dell'intervento in guerra – ma qui siamo fuori dai confini temporali e politico-culturali dell'età giolittiana – quello stesso Governo diverrà parte attiva del nuovo blocco interventista, formatosi contro un Parlamento riluttante ma in stretta sintonia con la Corona e con gli *animal spirits* dei gruppi interventisti esterni ai circuiti della politica parlamentare. Nel corso del conflitto, attenuatosi il controllo parlamentare e interrotto quello contabile della Corte dei conti, il Governo di riorganizzerà integralmente, sia articolandosi nei nuovi «ministeri o uffici di guerra», sia assumendo in proprio, attraverso la decretazione d'urgenza, il compito del potere legislativo. La «réforme gouvernementale», per citare il titolo di un illuminante libro edito da Léon Blum nel 1936 (ma che era stato in larga parte scritto nel corso della prima guerra mondiale)¹¹²¹, agirà nel senso di concentrare nel Governo più poteri di quanti mai ne avesse gestiti nel periodo precedente, dotando l'esecutivo di strumenti – normativi e organizzativi – idonei ad assicurare la direzione delle politiche pubbliche. I Governi, e non più i Parlamenti, saranno gli attori, dall'uno come dall'altro fronte di guerra, del grande conflitto in atto.

Nel periodo fascista il lemma «Governo» si arricchisce di due aggettivi, a volte interscambiabili più spesso appaiati: «nazionale» e «fascista». Troviamo questi due aggettivi in molta parte della letteratura giuridica degli anni Venti e Trenta e li possiamo facilmente individuare nel lessico parlamentare delle due Camere «fascistizzate». Il funzionamento del Governo cambia profondamente (legge sulle prerogative del presidente del Consiglio). Un rapido excursus dei verbali del Consiglio dei ministri sin dai primi anni Venti testimonia la riduzione di quest'ultimo ad apparato servente del Presidente e dei suoi uffici. La Presidenza, che già nel corso della guerra mondiale aveva progressivamente assunto funzioni e rilevanza vitali, diventa adesso il fulcro dell'intera attività di governo, sia per l'occupazione di fatto da parte di Mussolini di molti ministeri, sia per i poteri di controllo, di guida politica e di ingerenza che si condensano nei suoi uffici. Con il perfezionamento di quella che era già prima la Segreteria del presidente del Consiglio (e che diventerà dopo il 1925 la Segreteria del Capo del governo e poi negli anni Trenta del Duce)

¹¹¹⁸ L. MONTEVECCHI, *Il Ministero degli Interni: gli archivi e le informazioni*, in ISAP, Archivio, n.s. 6, *Le riforme crispine. I. Amministrazione statale*, Milano, Giuffrè, 1990, 415 ss.

¹¹¹⁹ P. FARNETI, *Sistema politico e società civile. Saggi di teoria e ricerca politica*, Torino, Giappichelli, 1971.

¹¹²⁰ Giovanni Giolitti al governo, in *Parlamento, nel carteggio. I governi Giolitti (1892-1921)*, a cura di A.A. Mola e A.G. Ricci, Foggia, Bastogi, 2007.

¹¹²¹ L. BLUM, *La Réforme gouvernementale*, Paris, Bernard Grasset, 1936. Nella copiosa storiografia su Blum si veda S. BERNSTEIN, *Léon Blum*, Paris, Fayard, 2006. Nel 1914-17 l'autore, membro del Conseil d'Etat, era stato capo di gabinetto del ministro Marcel Sembler. Più in generale G. MELIS, *La macchina imperfetta. Immagine e realtà dello Stato fascista*, Bologna, il Mulino, 2018, 13 ss.

assume una nuova fisionomia l'intera attività d'ufficio. L'espressione Capo del governo (unita a primo ministro, segretario di Stato) sancisce la primazia assoluta conferita al presidente del Consiglio (non più definito tale ma preceduto appunto da Primo ministro e Capo del Governo), il che trasforma profondamente le prassi di governo: da organismo collegiale, con ampia autonomia dei ministri, la compagine governativa si trasforma in un insieme nel quale esiste un vertice e un gruppo di collaboratori ad esso subordinato. A ciò corrisponde la progressiva rarefazione delle riunioni formali del Consiglio dei ministri, il suo parziale offuscamento rispetto ai poteri del Gran consiglio del fascismo (per lo meno dal 1928 e sino alla vigilia della guerra, quando l'organo conobbe, almeno in termini di frequenza delle riunioni, una sorta di soprassalto d'attività), la sua esclusione dal livello decisionale effettivo del regime, riservato ad altri organi. Si riduce anche (per effetto della emarginazione di quest'ultimo) il ruolo del Governo in Parlamento ¹¹²². L'amministrazione, che formalmente dal Governo dipende, opera in diretta comunicazione con Mussolini (proverbiale le sue riunioni coi direttori generali anziché coi ministri), mentre non esercitano in pratica alcun ruolo se non di raccordo i capi dei gabinetti. La presenza in genere breve (salvo alcune eccezioni) dei ministri al governo (sono frequentissimi i «rimpasti», rare le lunghe permanenze al vertice, insignificante il ruolo dei sottosegretari) e la lunga durata invece dei direttori generali sembra rivelare un modello di governo fortemente verticistico che tende a depotenziare il ruolo, sia pure intermedio, dei responsabili dei dicasteri. Un Governo del duce, insomma. Ed è da questo modello verticistico, di un Governo padrone del Parlamento, privo di controlli e accentrato nella figura del «capo» che sentirà di doversi drasticamente discostare la classe politica del periodo costituente.

2. Hanno scritto anni fa Mario G. Rossi e Gianpasquale Santomassimo, riferendosi al periodo della clandestinità, che

«neanche attraverso uno spoglio sistematico di “Stato operaio” e della documentazione d'archivio disponibile è possibile cogliere un particolare approfondimento di tematiche costituzionali, da parte dei comunisti italiani, che vada al di là dell'indicazione di taluni obiettivi democratici intermedi, legati alle peculiari necessità della lotta antifascista, né una loro partecipazione al dibattito costituzionale, vivo specialmente nella Francia del fronte popolare ma di taglio prevalentemente giuridico»¹¹²³.

La stessa ipotesi della «democrazia progressiva», importata dal contesto dell'Internazionale comunista sia pure con adattamenti decisivi dovuti all'intelligenza politica di Palmiro Togliatti, si sarebbe ben presto rivelata insufficiente (specie dopo la repentina interruzione a livello internazionale della alleanza tra le potenze vincitrici), a fornire la bussola capace di orientare l'azione del Partito sul piano istituzionale. Giudizio severo, ma sostanzialmente esatto: che spiega forse anche la relativa «libertà» di movimento e una certa dominante propensione per la tattica, persino per la spregiudicatezza, che caratterizzano poi la partecipazione dei comunisti all'Assemblea costituente.

Fa parte di questa «libertà» di movimento (dietro la quale si intravede però un relativismo di fondo, specificamente applicato ai problemi concreti dell'organizzazione dello Stato) il succedersi nella elaborazione preconstituente del Pci di due fasi distinte.

Nella prima fase, che va dalla svolta di Salerno sino all'allontanamento del Partito dal governo (giugno 1947), ciò che predomina è in assoluto la preoccupazione per l'alleanza dei tre partiti maggiori, il che induce a sottovalutare spesso le «soluzioni giuridiche di tipo propriamente garantista» (così ha sostenuto, tra i primi, Paolo Petta)¹¹²⁴, sacrificandole in nome delle prospettive politiche, a loro volta prerequisiti delle riforme sociali che dovranno dare sostanza alla nuova democrazia italiana.

¹¹²² Su tutto si cfr. G. MELIS, *La macchina imperfetta*, cit., specialmente cap. I.

¹¹²³ M. G. ROSSI, G. SANTOMASSIMO, *Introduzione*, in *Cultura politica e partiti nell'età costituente*, II. *L'area socialista. Il Partito Comunista Italiano*, a cura di R. Ruffilli, Bologna, il Mulino, 1979, parte IV. *Il Partito Comunista Italiano*, 207.

¹¹²⁴ P. PETTA, *Ideologie costituzionali della sinistra italiana (1882-1974)*, Roma, Savelli, 1975, 101 ss.

Nella seconda fase si registra invece una «graduale rivalutazione dei valori e degli istituti del garantismo democratico», specie quando il mutare del quadro internazionale e la rottura dell'unità antifascista in Italia suggeriscono al Pci una sorta di ripiegamento difensivo, in previsione della lunga marcia dentro la Costituzione programmatica e in vista della realizzazione nel tempo dei suoi valori¹¹²⁵.

Pochi, comunque, gli interventi di parte comunista sul tema specifico del Governo e in genere sul suo rapporto con gli altri poteri. Tra i più espliciti, due in particolare, nel 1945 (il primo anzi risale in realtà nella sua prima versione alla prima parte dell'anno precedente).

Sul n. 1 della rivista *Società*, trimestrale comunista uscito a Firenze nel 1945 sotto la direzione di Ranuccio Bianchi Bandinelli, un giovane ma già affermato giurista assai vicino a Togliatti, Vezio Crisafulli, firma, riprendendo un suo precedente intervento su *Rinascita*, un saggio dal titolo impegnativo: *Profili costituzionali della crisi italiana*¹¹²⁶.

«L'odierna grande crisi costituzionale italiana – è l'*incipit* perentorio – certamente la più grave e profonda della nostra storia unitaria – si apre con il colpo di Stato del 25 luglio 1943. Ma le sue premesse necessarie erano state poste molto prima, con la semi-illegale conquista del potere da parte del fascismo, nell'ottobre del 1922, e più ancora con l'esplicita affermazione dittatoriale fascista del 3 gennaio 1925».

Il «colpo di Stato» del 25 luglio, per Crisafulli, consiste nello svolgimento di quel traumatico evento: iniziato nell'ambito «del sistema costituzionale» vigente (quello fascista), con la convocazione dell'organo che avrebbe dovuto, a rigore, designare «i papabili» alla successione del duce, ma conclusosi poi con una nomina regia (quella di Badoglio) «al di fuori di ogni consultazione – che sarebbe stata costituzionalmente obbligatoria, ben inteso a norma delle stesse leggi fasciste – del Gran Consiglio».

Da ciò l'aprirsi di «una parentesi, nella quale tuttora ci muoviamo, di una provvisoria e malferma legalità antifascista»:

«crollato, in seguito al colpo di Stato del 25 luglio, il regime fascista, l'Italia viene dunque a trovarsi in una situazione paradossale».

E del paradosso il Governo costituisce il punto cruciale:

«Tra la Corona e il popolo mancano gli organi intermedi e di collegamento, indispensabili nello Stato moderno: manca il Parlamento, manca di conseguenza un governo che sia espressione delle maggioranze parlamentari e quindi indirettamente delle correnti politiche prevalenti nel Paese. Il primo governo Badoglio si caratterizza con certezza come un tipico governo da colpo di Stato; esso deriva dalla sola volontà del re, dal cui beneplacito completamente dipende. Governo costituito dalla Corona al di fuori di ogni intervento del Gran Consiglio, come pure d'altra parte di ogni consultazione parlamentare, che sarebbe stata materialmente impossibile per l'assenza di un Parlamento veramente rappresentativo [...]: il primo governo Badoglio, al pari dei successivi governi di Brindisi fino al compromesso istituzionale del giugno '44, porta indietro di un salto l'ordinamento giuridico italiano alla situazione immediatamente precedente la concessione dello Statuto albertino nel vecchio regno di Sardegna. [...] Una specie di assolutismo regio (il "neofascismo" di Brindisi, come l'ha definito Sforza) subentra all'assolutismo fascista».

Parole pesanti, solo parzialmente temperate dalla considerazione successiva che «una certa legittimazione» (ma «sarebbe esagerato dire democratica», aggiunge Crisafulli) sarebbe intervenuta poi dall'entrata nel governo Badoglio del CLN e dal cambio di mano tra il re e il luogotenente:

¹¹²⁵ Così M.G. ROSSI, G. SANTOMASSIMO, *Introduzione*, cit., 223-225.

¹¹²⁶ V. CRISAFULLI, *Profili costituzionali della crisi italiana*, in *Società*, I, n. 1-2, gennaio-giugno 1945, 173 ss. L'articolo riprende – a tratti letteralmente – un più sintetico intervento dello stesso autore in «La Rinascita», I, n. 2, luglio 1944, col titolo *Un problema di diritto costituzionale*. Sulla collaborazione di Crisafulli alla stampa comunista si cfr. S. BARTOLE, *Militanza politica e scienza giuridica nei contributi di Vezio Crisafulli alla stampa comunista (1944-1955)*, in www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2016/07/bartole.pdf.

«Su questa Luogotenenza – prosegue Crisafulli –, fondata, malgrado tutte le sue anomalie sul vecchio Statuto e quindi *legale*, si fonda a sua volta, giuridicamente, il Governo, nel quale si concentra insieme con l'attività di indirizzo politico e con la funzione amministrativa anche la funzione legislativa, per la già rilevata mancanza di un Parlamento e per l'impossibilità – giuridica e di fatto – di crearne presentemente e prima della Costituente uno nuovo».

Un Governo senza Parlamento, forzatamente supplente di un Parlamento che non c'è; e «caricato», tuttavia, delle funzioni tipiche di «un organo precostituente», addirittura investito della responsabilità di deliberare e di emanare la legge per formare la Assemblea costituente. Un Governo – in particolare qui Crisafulli si riferisce al secondo esecutivo formato dal maresciallo Badoglio – dalla base «genericamente rappresentativa» (lo è solo grazie al sostegno del CLN, che solo in parte lo legittima) ma tuttavia paradossalmente dotato di tutti i poteri costituzionali, così «da porsi come fonte esclusiva del diritto». Implicitamente contrapposto alla Luogotenenza (anch'essa per altro organo ambiguo, non legittimato neanche alla stregua della costituzione del passato, lo Statuto ancora formalmente vigente). Un «dualismo di fatto di poteri» (Governo-Luogotenenza) che Crisafulli giudica carico di pericoli per la democrazia nascente.

La conclusione del saggio del 1945 (che riprende quasi alla lettera le tesi dell'articolo sull'*Unità* del 1944) è netta: occorre al più presto «assorbire nell'ordinamento provvisorio statale l'organizzazione politica dei Comitati di Liberazione, riconoscendo a questi una funzione integratrice e ausiliaria di quella governativa, al centro e in periferia». Sarà il modo di assicurare provvisoriamente legittimazione al governo. In attesa che con la Costituente questa «parentesi» di difetto di legittimazione si chiuda, «con la fondazione di un nuovo organismo statale e quindi di un nuovo ordinamento giuridico, democratico e popolare»¹¹²⁷.

L'articolo è interessante, non solo per la data in cui è stato scritto (la sua prima versione risale a poco prima dell'entrata degli Alleati a Roma), ma anche per la forte preoccupazione che esprime circa un esercizio dei poteri concentrato nel solo organo di governo, e di un Governo per di più privo di legittimazione popolare.

Sullo stesso tema insiste, pure nel 1945, un articolo di Giorgio Amendola, sempre su *Rinascita*, nel quale si pone apertamente all'ordine del giorno il ruolo che nella democrazia italiana devono assumere i CLN¹¹²⁸. Pure «costretto entro le rigide sbarre della diffidenza reazionaria – è la tesi di Amendola –, il movimento dei CLN si è rivelato come una creazione originale della rivoluzione democratica antifascista e come l'espressione stessa della partecipazione diretta e continua del popolo tutto alla costruzione della nuova democrazia italiana». Essi non costituiscono dunque un elemento di dualismo rispetto al Governo nazionale, formalmente legittimo. Da quando quest'ultimo è divenuto espressione degli stessi CLN (governo Bonomi) la potenziale contraddizione è venuta meno.

È sintomatico che Amendola richiami qui le esperienze delle repubbliche partigiane come un precedente dal quale attingere modelli di governo e regole di democrazia diretta, accennando a istituti, modalità di decisione politica, equilibri costituzionali derivanti dalle istituzioni della Resistenza in armi¹¹²⁹. In quegli sia pure effimeri esperimenti di autogoverno popolare a base ciellenistica i comunisti vedono il laboratorio istituzionale cui attingere in un futuro ormai prossimo per delineare il sistema di governo della «democrazia progressiva» italiana:

I governatori alleati, inizialmente diffidenti, hanno, nel complesso, valutato sempre meglio l'opera compiuta dai CLN. Le persone nominate dai CLN agli incarichi di Sindaco, di Prefetto, Questore, Presidente della Deputazione provinciale, sono state quasi sempre confermate dagli Alleati. I prefetti, in particolare, hanno saputo quasi tutti resistere ai vari allettamenti e reagire alla tentazione di assumere la tradizionale figura del prefetto napoleonico per mantenersi invece fedeli

¹¹²⁷ V. CRISAFULLI, *Profili costituzionali della crisi italiana*, cit., 184.

¹¹²⁸ G. AMENDOLA, *I C.L.N. nel sistema della democrazia*, in *Rinascita*, II, n. 7-8, luglio-agosto 1945.

¹¹²⁹ Sul tema si cfr. in generale G. QUAZZA, *Resistenza e storia d'Italia*, Milano, Feltrinelli, 1976; M. Legnani, *Politica e amministrazione nelle repubbliche partigiane*, Milano, Istituto nazionale per la storia del movimento di liberazione, 1968. Più in particolare C. VALLAURI, *Repubbliche partigiane. Esperienze di autogoverno democratico*, Roma-Bari, Laterza, 2013.

ai CLN da cui sono stati nominati e da cui traggono autorità. L'esperienza realizzata in questo campo sarà validissima anche per una revisione generale dello stesso istituto prefettizio. L'autorità esercitata dai presidenti dei CLN ha confermato infatti la possibilità che la figura stessa dei prefetti scompaia e che la democrazia italiana si organizzi senza questo istituto, sconosciuto sia alle democrazie anglosassoni, che alla democrazia sovietica¹¹³⁰.

Governo, dunque, come insieme, rappresentanza finale, di istituti dalle profonde radici popolari, che concorrono a legittimarlo, a sostenerlo e a indirizzarlo dal basso, secondo un modello di democrazia popolare radicalmente differente da quello liberale. Questa idea nuova del Governo, tuttavia, non avrà il tempo di radicarsi in proposte o di tradursi in esperienze reali: è infatti destinata a sfumare già nei mesi dell'esecutivo presieduto da Ferruccio Parri («il governo della Resistenza») sino a lasciare spazio, nel corso dei lavori della Assemblea costituente, a un'altra più complessa ma anche più tradizionale formulazione.

Colpisce anche in questo caso, come in altri momenti del dibattito costituente, la rapidità di adattamento del PCI alle nuove circostanze e ai condizionamenti posti via via dal mutevole contesto politico. Emblematico il discorso che Togliatti in persona pronuncerà alla Costituente nella seduta pomeridiana del 18 dicembre 1947, cioè quasi nella fase finale e decisiva dei lavori¹¹³¹. Il tema è specificamente l'organizzazione del quarto governo De Gasperi, il primo senza le sinistre. Togliatti vi affronta in generale il rapporto tra esecutivo, presidente del Consiglio, Parlamento. Il segretario del PCI, divenuto ormai da qualche mese partito di opposizione, accusa De Gasperi di voler accreditare la «figura nuova» del «capo del governo», in ciò «modificando la Costituzione» (allude probabilmente al progetto in via di approvazione, più che allo Statuto formalmente in vigore). Uno slittamento autoritario che giustifica pienamente l'epiteto di «cancelliere», che la stampa comunista ha affibbiato al leader della Dc:

«“Cancelliere” è effettivamente quell'uomo politico il quale è investito della funzione di dirigere il Governo in qualsiasi condizione e che si maneggia la sua combinazione governativa e la sua maggioranza come gli fa comodo, che apre una crisi facendo un discorso alla radio, che presenta un nuovo Governo senza avere consultato i grandi partiti parlamentari, che si comporta insomma come si è sinora comportato l'onorevole De Gasperi in qualità di Presidente del Consiglio»¹¹³².

Nel costituire il nuovo Governo – sostiene l'oratore – sono state violate le tradizionali forme di consuetudine del funzionamento di un regime costituzionale parlamentare”. È invalsa la prassi – denuncia Togliatti – di coniare nuove prerogative e cariche pubbliche inesistenti nelle leggi (come per Saragat, «vicepresidente con compiti di consulenza politica per la parte sociale»), di moltiplicare i ministeri senza portafoglio o di nominare ministri alcune personalità al solo scopo di «accrescere la rappresentatività del Governo». Ma il centro della critica investe la rilevanza non costituzionale che si vuole conferire al Governo, sulla sua indipendenza anomala e sul predominio che gli si vuole attribuire nei confronti del Parlamento e degli stessi partiti:

«Affiora in realtà, da tutto il modo come l'onorevole De Gasperi imposta, tratta e risolve queste questioni, una figura nuova, la figura del “capo del governo”, investito preliminarmente della funzione di essere il capo di qualsiasi Governo riesca lui a costituire, modificando la Costituzione e la maggioranza di questo Governo, spostando quest'ultima dall'uno all'altro settore a seconda della convenienza, ma eludendo sia il metodo di provocare un voto del Parlamento quando si tratta di dimissioni, sia la consultazione dei partiti parlamentari quando si tratta di rimpasto»¹¹³³.

Il modello primitivo del Governo «dal basso», tipico della fase 1943-44, lascia insomma ormai il campo a quello del Governo parlamentare classico, di stampo liberale, che il leader del Pci rivaluta sotto l'aspetto della sua piena corrispondenza agli equilibri parlamentari.

¹¹³⁰ G. AMENDOLA, *I C.L.N. nel sistema della democrazia*, cit.

¹¹³¹ Atti Assemblea Costituente, *Discussioni*, seduta pom. 18 dicembre 1947, 3373 ss.

¹¹³² *Ibid.*, 3374.

¹¹³³ *Ibid.*.

3. Esiste, nel dibattito pre-costituente, un'idea azionista del «Governo». Come è stato più volte scritto, si tratta del progetto che verte su «un Esecutivo preminente e dotato di stabilità», autonomo, forte di una legittimazione diretta (in una repubblica presidenzialista) ma al tempo stesso temperato dal contrappeso istituzionale di «larghe autonomie locali»¹¹³⁴. Piero Calamandrei ne è il principale promotore. Il modello cui si ispira è, in senso largo, quello del presidenzialismo statunitense, seppure – come egli stesso precisa in un nitido articolo su *Italia libera* del settembre 1946 – non sia «indispensabile che si adotti integralmente in Italia lo schema della repubblica presidenziale quale è in vigore in America»¹¹³⁵:

«Ma basterebbe che alla repubblica presidenziale ci si avvicinasse su un punto, cioè innalzare e rafforzare l'autorità del capo del governo, facendo sì che la sua nomina fosse la conseguenza dell'approvazione solenne, data preventivamente dal popolo o almeno dalle assemblee legislative riunite, di un 'piano' in cui fosse fissata la politica che il governo intende seguire».

«Le dittature – prosegue Calamandrei – escono da un esecutivo politicamente debole, più spesso che da uno giuridicamente forte; ma, in ogni modo, si può anche ammettere che nell'attuale situazione politica italiana possa esser più conveniente mantenere la distinzione tra capo dello stato e capo del governo, lasciando al primo il carattere di organo di equilibrio costituzionale posto al disopra dei partiti, e cercando di dare al capo del governo un'autorità che, facendo di lui il *capo riconosciuto di una stabile coalizione di partiti*, lo avvicini a quel prestigio che negli Stati Uniti d'America o in Inghilterra deriva al presidente o al primo ministro dall'essere il capo del partito di maggioranza»¹¹³⁶.

Il tema centrale, insomma, è quello della «stabilità» del Governo: evitare il ripetersi della crisi del primo dopoguerra italiano, scongiurare Weimar. Calamandrei lo ripeterà con toni accorati nel bilancio (non privo di amarezza) pronunciato il 4 marzo 1947 in aula, dopo la presentazione del progetto di Costituzione da parte del presidente dei 75, Ruini:

«Noi avevamo sostenuto durante la discussione della Seconda Sottocommissione (in verità però senza insistervi molto, perché ci trovammo subito isolati), qualche cosa che somigliasse ad una repubblica presidenziale, in cui si riuscisse, con appositi espedienti costituzionali, a rendere più stabili e più durature le coalizioni, fondandole sull'approvazione di un programma particolareggiato sul quale possono lealmente accordarsi in anticipo i vari partiti coalizzati. Ma di questo, che è il fondamentale problema della democrazia, cioè il problema della stabilità di governo, nel progetto non c'è quasi nulla»¹¹³⁷.

È la registrazione, anche nei toni, di una sconfitta (personale e politica). Forse in parte maturata nell'ambito di quello stesso Partito d'azione cui pure Calamandrei partecipa con convinzione, come uno dei prestigiosi padri fondatori. Nel dibattito interno al Partito la parola «Governo» ricorre poco di frequente, assai meno di quanto ci si potrebbe attendere. Dopo il primo congresso che riunisce gran parte del Partito a Cosenza nel 1944 (4-7 agosto), si susseguono il I e il II Congresso nazionale, entrambi a Roma, rispettivamente il 4-8 febbraio 1946 e il 1°-4 aprile 1947. In mezzo si situano eventi di rilevanza politica fondamentale: i due governi Badoglio (il secondo dopo la svolta di Salerno), i due Bonomi, il governo Parri, infine il primo governo De Gasperi. Matura e viene a compiersi, in quest'arco temporale profondamente segnato da

¹¹³⁴ L. ORNAGHI, *I progetti di Stato 1945-1948*, in *Cultura politica e partiti nell'età della Costituente. I. L'area liberal-democratica. Il mondo cattolico e la Democrazia Cristiana*, a cura di R. Ruffilli, Bologna, il Mulino, 1979, 72. Sulle ragioni della scelta azionista si cfr. P. VITTORELLI, *Una repubblica senza equivoci*, in *Italia libera*, 9 aprile 1946, richiamato in G. AMATO e F. BRUNO, *La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all'Assemblea costituente*, in *Quad. cost.*, I, n. 1, aprile 1981, in particolare 44-45 (ma tutto il saggio è interessante al fine di individuare le varie sfumature del dibattito).

¹¹³⁵ P. CALAMANDREI, *Valore e attualità della repubblica presidenziale*, in *L'Italia libera*, IV, n. 218, 19 settembre 1946, ora in Id., *Scritti e discorsi politici*, a cura di N. Bobbio, I. *Storia di dodici anni*, t. I, Firenze, La Nuova Italia, 1966, 276 ss. (per la cit. 277).

¹¹³⁶ *Ibid.*

¹¹³⁷ P. CALAMANDREI *Valore e attualità della repubblica presidenziale*, cit., II. *Discorsi parlamentari e politica costituzionale*, 41-42.

avvenimenti decisivi (a cominciare dalla svolta di Salerno, che determinerà per molti versi il destino politico del Partito d'azione), la crisi profonda dell'azionismo, culminata nel suo sostanziale fallimento e nella diaspora delle sue componenti interne¹¹³⁸. La parola «Governo», quando la si trova nei documenti di questo periodo, essa per lo più l'aspetto degli equilibri politici e la posizione che il Partito dovrà assumere nei loro confronti, mentre è del tutto assente nell'accezione di Calamandrei (il ruolo specifico dell'esecutivo, i suoi poteri, la struttura interna, il rapporto con quelli che potranno o dovranno essere gli altri organi costituzionali). Nessun cenno o quasi nei primi, pure impegnativi, documenti della riflessione azionista: non, ad esempio, nell'opuscolo scritto nel giugno 1943 da Emilio Lussu per «Giustizia e Libertà» e poi ristampato nel giugno 1944 a Roma: un documento fondamentale, nel quale il leader sardo riflette su fascismo, responsabilità della monarchia e storia del ventennio per poi concentrarsi su *La ricostruzione dello Stato*¹¹³⁹. In un opuscolo stampato nel gennaio 1944, ancora in clandestinità, e poi ripubblicato in giugno, dopo l'entrata degli Alleati a Roma, Francesco Fancello, un dirigente anch'egli sardo, relativamente vicino a Lussu, pure nell'ambito di una vasta rassegna dei fondamenti teorici dell'azionismo e di una definizione dei dissensi di principio che separano gli azionisti dalla visione marxista e da quelle liberale e cattolica, non accenna neanche fugacemente al Governo e alla sua articolazione in uno Stato compiutamente democratico. Il tema, semmai, è qui quello del «centralismo corruttore», vero tarlo della storia italiana, e dell'alternativa da costruire attraverso una vasta rete di autonomie locali¹¹⁴⁰.

Costituiscono un'eccezione parziale, episodica, pochi spunti del dibattito: la polemica di Lussu, nel I Congresso del febbraio 1946, contro la burocrazia ministeriale e la centralizzazione («l'impressione mia è che la burocrazia, anche se non fascista, consideri tutta l'Italia secondo uno schema di carta stampata e di carta bollata»); il cenno di Bruno Visentini (nello stesso Congresso) al compito «di amministrare bene», evitando l'illusione che «basti qualche intervento geniale ogni tanto per risolvere i problemi dello Stato italiano», giacché «le grandi cose non si fanno da un giorno altro, ma attraverso un lento e continuo lavoro di ogni giorno». Spunti isolati, lo si è premesso: che guardano al funzionamento della macchina amministrativa più che non alla collocazione dell'esecutivo nel futuro ordito costituzionale. Troppo poco per lasciar intravedere una «teoria azionista del Governo» repubblicano.

Ciò non significa che non vi sia nella cultura del Partito un'idea del ruolo che dovrebbe occupare l'esecutivo nella nuova Costituzione. *Liberare e federare* si intitola il denso contributo dell'esule Silvio Trentin tradotto nel 1943 dal francese all'italiano dall'allievo Antonio Giuriolo¹¹⁴¹: vi si tratta di «fallimento della politica della sedicente “neutralità dello Stato di fronte all'economia”», dell'«esperienza delusoria del monopolio», dell'economia pianificata, del federalismo come chiave di volta dell'organizzazione dello Stato democratico. E del «governo dello Stato federale»: «l'esecutivo – annota Trentin – dovrà senza dubbio essere dotato di poteri molto estesi e provvisto di una grande autorità, controbilanciata, del resto, dallo stabilirsi d'un gioco quasi automatico di sanzioni tendenti a rendere ogni agente effettivamente responsabile degli atti e delle misure di cui prende l'iniziativa»¹¹⁴². Ma nel sistema immaginato da Trentin «l'investitura parte dal basso» e il Governo è la risultante, «per delegazioni successive», dell'intreccio reticolare delle cellule di base, delle autonomie politiche, territoriali, economiche, comunitarie.

Utopie, forse. Ma riprese nel fertile tessuto culturale pre-azionista durante gli anni della resistenza. Trentin ispira anche, prima di morire nel 1944, l'*Abbozzo di un piano tendente a delineare la figura costituzionale dell'Italia al termine della rivoluzione federalista in corso di sviluppo*, sintetico documento del Gruppo regionale veneto del Pd'A ispirato a un federalismo a

¹¹³⁸ G. TARTAGLIA, *I Congressi del Partito d'Azione 1944/1946/1947*, prefazione di L. Valiani, Roma, Ed. Archivio Trimestre, 1984.

¹¹³⁹ E. LUSSU *La ricostruzione dello Stato*, ora in ora in *Tra eresia e santità, I. I Quaderni politici del Partito d'Azione. Il dibattito tra i leader*, prefazione di A. Battaglia, Gorgonzola (Milano), Il Settimo Libro, 2014, 19 ss.

¹¹⁴⁰ F. FANCELLO, *Il Partito d'Azione nei suoi metodi e nei suoi fini*, ivi, 37.

¹¹⁴¹ Si cfr. S. TRENTIN, *Scritti inediti. Testimonianze e Studi*, con contributi di E. Lussu e H.W. Tobler, a cura di P. Gobetti, Parma, Guanda, 1972. Per il documento citato 185 ss.

¹¹⁴² S. TRENTIN, *Scritti inediti*, cit., 264.

base comunale e regionale¹¹⁴³. Le competenze della «Repubblica federale» (che contiene in sé il complesso attivo delle autonomie) si riducono a 12 punti essenziali¹¹⁴⁴. Il funzionamento istituzionale della Repubblica poggia «su due organi supremi: 1) il Consiglio federale professionale della Repubblica italiana; 2) il Consiglio delle Regioni»¹¹⁴⁵.

Pure in quegli stessi anni, nel 1945, esce in Italia *Socialismo liberale* di Carlo Rosselli. L'edizione è spartana, tirata in 3100 copie, nella Collezione Giustizia e Libertà diretta da Aldo Garosci. Scritto a Lipari, «nel più grande segreto», pochi mesi prima dall'evasione da Lipari del ragazzo che era Rosselli a 29 anni, il libro diventa subito uno dei testi di riferimento dell'azionismo¹¹⁴⁶. Reca nelle ultime pagine un «indice analitico dei nomi e delle cose notabili», «compilato – dice la nota editoriale – per facilitare la lettura e la consultazione». La parola «Governo» ha tre soli rimandi, tutti si riferiscono alla parte conclusiva. Il tema è quello stesso di Calamandrei, l'«ossessione della stabilità»:

«Una riorganizzazione del movimento socialista italiano [...] contribuirebbe in immensa misura a risolvere quello che sarà il più delicato problema di domani quando il fascismo sarà caduto: assicurare all'Italia un governo stabile»¹¹⁴⁷.

La «macchina»-Governo nel suo concreto funzionamento non è compresa nell'orizzonte del dibattito politico preconstituente degli azionisti¹¹⁴⁸. Calamandrei – come egli stesso ammetterà intervenendo da sconfitto nella prima Sottocommissione – sarà in definitiva, tra i deputati della futura Assemblea, «il solo che abbia qualche simpatia, nonostante la discussione, per la repubblica presidenziale»:

«La democrazia, per funzionare, – dirà, nel constatare di essere in minoranza –, deve avere un Governo stabile: questo è il problema fondamentale della democrazia. Se un regime democratico non riesce a darsi un governo che governi, esso è condannato. A chi dice che la repubblica presidenziale presenta il pericolo delle dittature, ricorda che in Italia si è veduta sorgere una dittatura non da un regime a tipo presidenziale, ma da un regime a tipo parlamentare, anzi parlamentaristico, in cui si era verificato proprio il fenomeno della pluralità dei partiti e della impossibilità di avere un governo appoggiato ad una maggioranza solida che gli fa funzionare una democrazia che non possa contare sul sistema dei due partiti che, in Italia, in questo momento non esiste e che ancora per qualche tempo non esisterà, ma che deve invece funzionare sfruttando o attenuando gli inconvenienti di quella pluralità dei partiti la quale non può governare altro che attraverso un governo di coalizione? Cioè: qual è la forma dello Stato che meglio serve a far funzionare un governo di coalizione, impedendo quelle crisi a ripetizione che sono la rovina della democrazia, inevitabilmente, a più o meno lontana scadenza, ad una dittatura? Le dittature sorgono non dai governi che governano e che durano, ma dalla impossibilità di governare dei governi democratici»¹¹⁴⁹.

4. Scrive Pietro Nenni sull'*Avanti!* edizione clandestina, il 10 ottobre 1943, rivolgendosi in particolare agli Alleati:

«Quello che non possiamo rinviare a domani è il problema del governo provvisorio che deve dirigere la doppia lotta di liberazione. Questo governo esiste in potenza nel Comitato di Liberazione

¹¹⁴³ *Ibid.*, 295 ss.

¹¹⁴⁴ *Ibid.*, 311-312.

¹¹⁴⁵ *Ibid.*, 309.

¹¹⁴⁶ C. ROSSELLI, *Socialismo liberale*, prima edizione italiana, con un ritratto dell'autore, una lettera della moglie, un'appendice, e indice analitico dei nomi e delle cose notabili, a cura di A. Garosci, Roma-Firenze-Milano, Edizioni U, 1945.

¹¹⁴⁷ C. ROSSELLI, *Socialismo liberale*, cit., p. 140.

¹¹⁴⁸ Sulle lacune della Costituzione in tema di amministrazione si cfr. in generale *L'amministrazione e la Costituzione*, a cura di S. Cassese e A. Arabia, Bologna, il Mulino, Bologna, 1993.

¹¹⁴⁹ Atti Assemblea Costituente, *Commissione per la Costituzione*, Seconda sottocommissione, seduta del 5 settembre 1946, 119-120.

Nazionale e il popolo l'imporrà di fatto. Se voi non lo riconoscerete, Voi lavorerete contro l'interesse non solo dell'Italia ma anche delle Nazioni Alleate»¹¹⁵⁰.

Come per il PCI e soprattutto per il PD'A, è dunque il CLN la struttura di base dalla quale occorre partire. Il Governo dell'Italia liberata dovrà essere il risultato logico di un'evoluzione politica profondamente innovativa che dovrà necessariamente affondare le sue radici nel tessuto fertile della lotta partigiana. Ciò comporta una visione del CLN inizialmente comune alla sinistra ma non condivisa dagli altri partiti che compongono l'organismo alla guida della lotta partigiana, alcuni dei quali mirano a evidenziare specialmente il ruolo «militare» presente (e quindi inevitabilmente provvisorio) del CLN, rispetto a quello «politico» che potrà assumere del futuro. Su questa contraddizione interna, che viene subito in evidenza già nel congresso antifascista di Bari del febbraio 1944, si giocherà nei mesi successivi la sorte stessa dell'ipotesi «ciellenistica» come soluzione al problema del Governo. In quella frattura interverrà la «svolta di Salerno» (aprile 1944: «la bomba Ercoli», la definirà Nenni). Col repentino e autonomo riconoscimento comunista del governo Badoglio cade oggettivamente l'ipotesi stessa di un esecutivo che da subito sia l'espressione delle forze della resistenza, che preluda, anticipandone composizione e natura, alla formazione di un Governo chiuso a destra dopo la liberazione del Paese. Prendendone atto con realismo, il gruppo dirigente del PSIUP e segnatamente Nenni, ripiegano sulla parola d'ordine «o la Costituente o il caos», che contiene in sé sia il concetto della Assemblea che sta per essere eletta come svolta politica decisiva, sia la rivendicazione, per il futuro, della forma repubblicana dello Stato.

Rientrano in questa seconda fase la mozione approvata dal Comitato centrale per l'Alta Italia il 19 novembre 1944, che indica la via delle «larghe autonomie» come chiave di volta per sostituire alla «elefantiasi burocratica» «forme dirette e responsabili di amministrazione»¹¹⁵¹; e soprattutto il programma del Partito per le elezioni amministrative del 1946, nel quale domina il tema del decentramento dello Stato, lasciando al centro le sole funzioni di governo «indivisibili» (giustizia, difesa, politica estera, rapporto con la Chiesa) e spostando il più possibile in periferia le restanti politiche pubbliche¹¹⁵². Come è stato notato, il tema del CLN non scompare dall'orizzonte socialista ma ritorna in queste formulazioni sotto l'aspetto di un coinvolgimento della struttura-guida della resistenza nel rapporto con le autonomie: idea che a sua volta lascia intravedere una concezione della democrazia locale come democrazia di base, non solo amministrativa ma prettamente politica¹¹⁵³.

È interessante osservare come tutto ciò non lambisca neppure lontanamente però il tema della natura e dell'organizzazione del Governo nella sua struttura centrale, della sua articolazione e dei suoi poteri costituzionali. L'assenza di una elaborazione socialista su questo versante è resa ancora più evidente (se possibile) dall'isolamento che subisce in tutto il periodo pre-costituente l'unica personalità che esprime al contrario una netta sensibilità verso la tematica più prettamente istituzionale, e cioè il giovane giurista Massimo Severo Giannini.

Giannini ha nel 1945 trent'anni ma è già uno studioso affermato. Ha partecipato valorosamente alla resistenza, collaborando con Vassalli alla fuga da Regina Coeli di Saragat, Pertini e di altri cinque antifascisti e occupandosi di quello che si può considerare come l'apparato di *intelligence* del PSIUP. È uno stretto collaboratore di Nenni, suo capo di gabinetto al Ministero per la Costituente (lo sarà poi di Morandi). Consigliere ascoltato del leader socialista, svolge in quei mesi un doppio ruolo, come regista attivissimo della preparazione della Costituente e come partecipe di spicco del dibattito che si sviluppa in seno al PSIUP¹¹⁵⁴. La sua visione appare, nel contesto del Partito, sin dall'inizio fortemente originale, in certo senso unica. È suo un breve e

¹¹⁵⁰ Citato in F. TADDEI, *La Costituente nella politica del PSI*, in *Cultura politica e partiti nell'età della Costituente*, II, cit., 27.

¹¹⁵¹ Così C. MACCHITELLA, *L'autonomismo*, ivi., 109.

¹¹⁵² *Ibid.*, 110.

¹¹⁵³ *Ibid.*, 111 ss.

¹¹⁵⁴ Più in esteso, G. MELIS, *Giannini e la politica*, in *Riv. trim.dir. pubbl.*, 2000, n. 4, 1249 ss. (ma tutto il fascicolo è interessante per inquadrare la personalità di Giannini). Più di recente S. CASSESE, *Giannini e la preparazione della Costituzione*, ivi., 2015, 3, 863 ss.

incisivo articolo che appare agli inizi del 1945 sulle pagine del *Bollettino dell'Istituto di Studi Socialisti*: «Secondo il nostro partito – scrive –, l'Assemblea Costituente significa che essa deve essere il primo organo dello Stato»¹¹⁵⁵. Segue la bozza di «un accordo» sulla Costituente che egli propone come base di discussione agli altri partiti. Giannini vi affronta il problema del Capo provvisorio dello Stato, che «potrà avere – scrive – tanto forma personale quanto forma collegiale, e potrà denominarsi o “Capo provvisorio dello Stato” puramente e semplicemente, oppure “Reggente civile”, o “Consiglio di reggenza civile”, volendo in certo modo far figurare l'origine dell'istituto monarchico in questo organo provvisorio». Tratta quindi del «governo provvisorio», «responsabile dinanzi all'Assemblea, sia collegialmente che individualmente», prospettando che Capo del Governo così costituito «potrà essere lo stesso Capo provvisorio dello Stato»:

«In tal modo – aggiunge –, sempre in via temporanea ed eccezionale, si avrebbe un organo di tipo nordamericano, in cui cioè le due funzioni di capo dello Stato e di capo del Governo sarebbero riunite in una stessa persona. Il governo sarà costituito dal Capo provvisorio dello Stato-capo del Governo. Essendo responsabile di fronte all'Assemblea, esso dovrà sottoporre a questa il proprio programma politico; sottoporrà altresì il bilancio, che avrà esso stesso predisposto. Possono escogitarsi anche particolari accorgimenti procedurali onde disciplinare l'argomento delle responsabilità del Governo di fronte all'Assemblea»¹¹⁵⁶.

Circa un anno più tardi, nell'aprile del 1946, lo stesso *Bollettino* pubblica in un numero speciale le tesi e le relazioni destinate a fungere da traccia al prossimo Congresso del PSIUP¹¹⁵⁷. Quella su *Lo Stato democratico repubblicano* si deve interamente a Giannini¹¹⁵⁸. Nel paragrafo XIII, dedicato al *Governo*, si legge:

«Il potere esecutivo spetterà al Governo, costituito dal Primo ministro, dai ministri di Gabinetto, dai ministri e commissari non di Gabinetto. Il primo ministro potrà essere eletto dalla Camera e dovrà essere dinanzi ad essa responsabile. I singoli ministri saranno nominati da lui, e saranno anch'essi responsabili, anche singolarmente. Il voto di sfiducia dovrà essere emesso però solo con particolari cautele (maggioranza qualificata, deposito preventivo). Sarà forse anche opportuno distinguere tra voto di sfiducia e voto di censura, il secondo meno grave del primo»¹¹⁵⁹.

C'è poi una novità assoluta, una seconda parte interamente dedicata all'amministrazione:

«L'amministrazione centrale non dovrà più essere ordinata in tanti ministeri, ma in numerosi servizi di dimensioni minori, da istituire con legge, e di funzioni limitate. Solo alcuni di questi servizi saranno riuniti in Ministeri permanenti; gli altri potranno essere riuniti di volta in volta in unità maggiori, o aggregati ai ministeri esistenti, a seconda delle necessità del momento. I ministeri permanenti dovrebbero essere: Presidenza, esteri, interni, economia, educazione, difesa, finanze – i quali costituirebbero i ministeri di gabinetto – lavoro, protezione sociale, lavori pubblici e urbanistica e altro. Al ministero della presidenza spetterebbe la coordinazione di tutte le attività centrali, a quello dell'economia i piani economici»¹¹⁶⁰.

E ancora:

«Presso ogni servizio o ministero vi sarebbe un organo di controllo dipendente dalla Corte dei conti, per il controllo contabile e in certi casi di merito; ma il capo dell'organo di controllo dovrebbe far parte del consiglio dirigente del servizio. Consimili organi di controllo esisterebbero per ogni regione

¹¹⁵⁵ M.S. GIANNINI, *L'Assemblea Costituente*, in *Bollettino dell'Istituto di Studi Socialisti*, I, 1945, n. 1, 5/6, ora in ID., *Scritti*, II, 1939-1948, Milano, Giuffrè, 2002, 599 ss.

¹¹⁵⁶ M.S. GIANNINI, *L'Assemblea Costituente*, 602.

¹¹⁵⁷ *Il Partito Socialista Italiano nei suoi Congressi*, V. *Il socialismo italiano di questo dopoguerra*, a cura di F. Pedone, Milano, 1968, 91-92.

¹¹⁵⁸ M.S. GIANNINI, *Lo Stato democratico repubblicano*, in *Bollettino dell'Istituto di Studi Socialisti*, II, n. 7, 11 aprile 1946, ora in ID., *Scritti*, cit., 728 ss. Si cfr. G. MELIS, *Giannini e la politica*, cit., in particolare 1259.

¹¹⁵⁹ M.S. GIANNINI, *Lo Stato democratico repubblicano*, cit., 733.

¹¹⁶⁰ *Ibid.*, 733-734.

(decentramento e unificazione dei controlli). Presso ogni servizio dovrebbe istituirsi un ufficio per la razionalizzazione del lavoro: è il mezzo migliore per combattere gli appesantimenti burocratici»¹¹⁶¹.

Una visione organica, coraggiosamente incisiva, fortemente tesa alla concretezza. Vi si intravedono sullo sfondo le eredità del miglior riformismo amministrativo del periodo d'inizio secolo (il Carlo Petrocchi critico severo dei «conti separati dall'amministrazione», ad esempio, riecheggiato nella previsione di organi di controllo contabile decentrati presso le unità amministrative di base e diretti non da magistrati della Corte dei conti ma dagli stessi dirigenti dei servizi); ma anche vi preannuncia quello che sarà poi il tentativo, sfortunato ma molto nuovo, contenuto nella proposta Giannini-Barbara alla Costituente sull'articolazione per dipartimenti delle vecchie amministrazioni ministeriali¹¹⁶².

Quanto sono condivise le posizioni di Giannini all'interno del PSIUP? Su questo tema non esistono o quasi fonti dirette. È del 26 luglio 1946, però, una lunga e preoccupata lettera del giovane professore a Ivan Matteo Lombardo e a Giuseppe Saragat, nella quale egli esprime ai due dirigenti del suo partito critiche severe sull'efficacia della presenza stessa dei deputati del Partito alla Costituente: mancata divisione di compiti tra Assemblea e Governo, insensibilità rispetto alla funzione che dovrebbe avere l'Assemblea, incapacità di posizioni unitarie nella stessa commissione dei 75 (nella quale si è subito «l'improvvisa nomina di Ruini»). Severissimo il giudizio che Giannini avrebbe dato di quegli eventi molti anni dopo, nel 1978, in un'importante intervista raccolta da Domenico Corradini:

«Nessun partito politico si presentò all'Assemblea costituente con un proprio definito progetto di Costituzione. I progetti elaborati da gruppi di giuristi di partiti non furono mai ufficialmente discussi nelle sedi istituzionali dei partiti medesimi, e ciò perché essi non volevano impegnarsi preventivamente su schemi. Questo avvenne, ad esempio, per il Partito socialista, che nel '46, al Congresso di Firenze, «ascoltò» una relazione sulla Costituzione, ma non deliberò alcunché. Riprova, anche questa, del fatto che alla Costituzione i partiti politici non pensarono neppure nel periodo immediatamente antecedente l'Assemblea costituente, deferendo ai loro uffici studi la preparazione del materiale. Di tale materiale i partiti intendevano discutere quando si fosse messa in funzione l'Assemblea costituente, e sempre subordinatamente agli accordi politici che sarebbero dovuti intervenire»¹¹⁶³.

5. Le «Linee di ricostruzione» redatte da De Gasperi con la collaborazione di Spataro e di Gronchi e diffuse il 19 marzo 1943 costituiscono il primo documento di respiro che il partito dei cattolici abbia prodotto sui temi dell'assetto istituzionale da realizzare nell'Italia del dopo fascismo¹¹⁶⁴. In questo testo sono contenuti quasi tutti i «materiali di base» che poi saranno sviluppati e perfezionati dalla successiva costruzione teorica culminata nella Costituente. Colpisce, posta com'è quasi all'inizio del documento, la forte sottolineatura del primato da assegnare al Parlamento («che solo potrà disporre della guerra e della pace») speculare al silenzio sul tema dell'esecutivo. Di quest'ultimo (che non è definito a sé e neanche in rapporto al Parlamento) ci si limita a dire che «saranno create garanzie per la stabilità del governo, per la formazione dell'esecutivo», insieme a garanzie per «l'effettiva indipendenza del potere giudiziario».

Nelle *Idee ricostruttive della democrazia cristiana* (elaborato nel luglio 1943 da un gruppo di ex popolari riunito attorno a De Gasperi) si ribadisce la «netta distinzione dei poteri» e «il primato che spetterà al Parlamento», si evoca ancora fine «la stabilità del governo», cui si aggiunge adesso «l'autorità e la forza dell'esecutivo», si profila la costituzione delle regioni come «la più efficace garanzia organica della libertà»¹¹⁶⁵.

¹¹⁶¹ *Ibid.*, 734.

¹¹⁶² G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana. 1861-1993*, Bologna, il Mulino, 1996, 438 e nota.

¹¹⁶³ *Costituzione e Stato pluriclasse. Intervista a Massimo Severo Giannini a cura di Domenico Corradini*, in *Prassi e teoria*, VI, n.s., 1980, n. 6, 278.

¹¹⁶⁴ Ora in *I cattolici democratici e la Costituzione*, a cura di N. Antonetti, U. De Siervo e F. Malgeri, con introduzione di G. De Rosa, Bologna, il Mulino, 1998, I, 215 ss.

¹¹⁶⁵ *Ibid.*, 232 ss.

Cenni al Governo in quanto tale sono sparsi nei principali documenti successivi. Così ne *La parola ai democratici cristiani*, un articolo a firma Demofilo, pseudonimo di De Gasperi, apparso sul *Popolo* clandestino il 12 dicembre 1943, poi ripreso nell'opuscolo *Idee e battaglie* del gennaio 1944, l'«essenza del regime democratico» è identificata in un sistema di democrazia rappresentativa, basato su due camere (una, il Senato, inteso come rappresentanza degli interessi organizzati) e su un Governo che non è delineato però se non nelle sue linee generali:

Bisognerà cercare mezzi e modi per ottenere un governo forte e stabile e per salvaguardare la Costituzione da colpi di mano che venissero dall'alto e dal basso (Corte suprema di Giustizia)¹¹⁶⁶.

Nessun cenno al Governo in quanto tale è invece rintracciabile nel *Codice di Camaldoli*, vero e proprio manifesto fondativo del nuovo partito dei cattolici (autunno 1943-primavera 1944)¹¹⁶⁷. Lo Stato (scritto sempre e non casualmente nel testo con la minuscola) corrisponde a «un modo di organizzazione di tutte le forze sociali»; l'ordinamento giuridico «costituisce l'esplicazione e determinazione concreta delle esigenze di giustizia». Stato e ordinamento giuridico «hanno [...] per fine di instaurare l'ordine nella molteplicità della società, vale a dire di mettere ciascuna iniziativa, istituzione, esperienza di vita associata al suo posto, ordinandole secondo il proprio valore rispetto al fine ultimo e organizzando tra loro l'umana convivenza». Fine dello Stato è realizzare «il bene comune», nella piena libertà e autonomia delle forze sociali. La giustizia sociale è compito dello Stato.

Più in generale Governo come «comitato esecutivo della Camera», come proiezione della volontà parlamentare; materie riservate tassativamente al Parlamento (ad esempio i trattati internazionali, la dichiarazione di guerra, le amnistie); addirittura designazione dei ministri, «o almeno del primo ministro», conferite alle Camere sono concetti variamente diffusi nella stampa democristiana del periodo preconstituente¹¹⁶⁸. Che tuttavia ritorna spesso – sembra quasi un paradosso – sul tema del «governo che adempie e possa adempiere alla sua funzione, e quindi con solide “garanzie di stabilità”»¹¹⁶⁹. Governo debole verso il Parlamento, insomma, anche se stabile allo stesso tempo.

In un documento del 1945 particolarmente rilevante, perché firmato nella sua veste di presidente della Commissione di studi per la Costituente istituita all'interno della Dc, Umberto Tupini affronta con maggior respiro il tema del «potere esecutivo» (sono i punti dal 25 al 29 di un più ampio documento)¹¹⁷⁰. Egli individua i due «poli opposti» dell'esperienza costituzionale italiana precedente nell'oscillazione tra l'«instabilità del potere esecutivo» e la «supremazia sugli altri poteri instaurata dal 1925 in poi». «Contemperare le due esigenze» gli sembra il fine da proporsi:

«Così – scrive –, mentre per sua destinazione il potere esecutivo non può emanare norme giuridiche aventi valore di legge, bisogna lasciare proprio all'esecutivo la possibilità di adottare norme giuridiche nei casi in cui il ricorso al Parlamento o non garantirebbe la tempestività del provvedimento o aggraverebbe il lavoro delle Camere»¹¹⁷¹.

Sono «espedienti» utilizzabili la delega all'esecutivo ad emanare provvedimenti urgenti oppure (soluzione che Tupini predilige) l'affiancamento al Governo di rappresentanti del legislativo:

«Il potere esecutivo così affiancato avrà, quindi, facoltà di emanare norme giuridiche nei casi tassativamente previsti dalla Costituzione. E, in via d'esempio:

a) pei regolamenti alle leggi e per Testi Unici, quando nei singoli casi ne sia stato delegato dal potere legislativo, ed in ogni altro di delega legislativa;

¹¹⁶⁶ *Ibid.*, 244 ss.

¹¹⁶⁷ *Ibid.*, 261 ss.

¹¹⁶⁸ Si cfr. ad esempio le posizioni di Edoardo CLERICI, in *Governo parlamentare. Vantaggi, inconvenienti, rimedi*, *ivi*, 343 ss. da cui sono tratte le citazioni in testo.

¹¹⁶⁹ E. CLERICI, *op. cit.*, 345.

¹¹⁷⁰ *Ibid.*, II, 438 ss.

¹¹⁷¹ *Ibid.*, 448-449.

- b) per i provvedimenti fiscali (decreti catenaccio);
- c) per i casi d'urgenza: i decreti-legge d'urgenza controfirmati da tutti i ministri saranno presentati alle Camere alla prossima sessione, tranne che la Commissione parlamentare [...] non chieda una sessione straordinaria;
- d) per la dichiarazione dello stato d'assedio [...];
- e) per l'organizzazione amministrativa dei singoli ministeri»¹¹⁷².

Ulteriori indicazioni Tupini aggiunge poi su come regolare i rapporti Parlamento-Governo ad evitare le crisi «al buio»; e su casi specifici di potenziale conflitto tra Parlamento e capo dello Stato. La «cooperazione del potere legislativo» (o l'«affiancamento», come anche si dice) sembra dunque a Tupini il modo migliore per evitare conflitti istituzionali e per ridurre il rischio di frequenti crisi ministeriali. La dialettica classica dello schema liberale (Governo che governa, Parlamento che legifera e controlla) si rovescia in uno schema nel quale il Parlamento diventa la prosecuzione dell'esecutivo e questo l'estensione del legislativo, in un tutto continuo nel quale si intuisce il ruolo decisivo della maggioranza parlamentare.

Spetta però a Egidio Tosato, uno di giuristi di punta della Dc alla Costituente, definire, anche se soltanto nelle sue linee generali, il problema del Governo. Il suo sarà uno dei contributi più significativi di parte cattolica intervenuti prima dell'elezione della Assemblea costituente. Nel corso della XIX Settimana Sociale dei cattolici italiani organizzata dall'Istituto dell'Azione Cattolica su «Costituzione e Costituente» (ottobre 1945), Tosato, in un denso intervento intitolato *Garanzia delle leggi costituzionali*¹¹⁷³, affronta il tema della divisione dei poteri («garanzia di primaria importanza nei moderni ordinamenti costituzionali»), ipotizzando persino che il potere di polizia sia sottratto al futuro Governo per essere esercitato «nel modo più rigorosamente imparziale, neutro, di fronte a qualsiasi corrente politica»¹¹⁷⁴. A chi dovrebbe essere trasferito questo vitale potere Tosato non dice. Quanto al Governo, lo concepisce assoggettato a un controllo «di natura squisitamente politica» (esercitato dalle Camere e per esse dalla maggioranza, principalmente attraverso lo strumento della sfiducia), ma mai di ordine «giuridico»¹¹⁷⁵:

«Ognuno sa – scrive – che i governi democratici hanno dato talvolta spettacolo di capricci, di corruzione, di prepotenze e di abusi non meno funesti di quelli offerti dai governi autoritari e burocratici»¹¹⁷⁶.

E subito dopo:

«Gli è che la politica, in veste democratica o no, è sempre politica e che il diritto non può trovare la sua vera e specifica garanzia che nel diritto; ciò vale a dire che l'ordinamento giuridico si garantisce per mezzo di norme che prevedono precisamente l'ipotesi che esso venga violato e che reagiscano a tale eventualità predisponendo e regolando i mezzi idonei a ristabilire nei casi singoli l'ordine violato mediante l'applicazione delle norme e delle sanzioni da esso previste. Tali garanzie giuridiche si concretano quindi nelle garanzie giurisdizionali, e queste sono le uniche sulle quali si possa fondatamente contare e calcolare con quella sicurezza, s'intende, relativa e non assoluta, che vi può essere nelle istituzioni umane, sempre imperfette»¹¹⁷⁷.

Sebbene riconosca che «si stenta a concepire l'intervento di un giudice nelle controversie costituzionali», Tosato prefigura dunque la necessaria istituzione di un giudice costituzionale, che funga al tempo stesso da giudice del Governo e del Parlamento. Piena sovranità delle Camere elette dal popolo, ragion di Stato interpretata dal Governo, necessaria autonomia dell'esecutivo

¹¹⁷² *Ibid.*, 449-450.

¹¹⁷³ *Ibid.*, 560 ss.

¹¹⁷⁴ *Ibid.*, 565.

¹¹⁷⁵ *Ibid.*, 567.

¹¹⁷⁶ *Ibid.*, 567-568.

¹¹⁷⁷ *Ibid.*, 568.

sono obiezioni serie, da prendere in considerazione (Tosato le discute una per una). Ma «nulla [...] si oppone alla introduzione di una garanzia giurisdizionale delle leggi costituzionali»¹¹⁷⁸.

Un Governo insomma «temperato», strettamente parlamentare, espressione delle forze politiche di maggioranza, sorvegliato all'esterno da un giudice costituzionale: la concezione cattolica del Governo troverà nell'Assemblea costituente più di un motivo d'ispirazione in simili proposte.

6. Il Titolo III della Costituzione (articoli 92-96) è indirettamente il portato di una elaborazione che merita anch'essa una breve ricostruzione. Il testo presentato all'Assemblea il 31 gennaio 1947, approvato dalla Commissione dei 75, infine approvato in aula, ha una sua «preistoria», sebbene non scevra da compromessi.

All'origine va certamente ricordato l'enorme lavoro svolto, per merito specialmente di Giannini che, nella sua qualità di capo di gabinetto, dal Ministero per la Costituente, ne diviene praticamente la guida¹¹⁷⁹. Si tratta innanzitutto dell'imponente documentazione, edita e inedita, «lavorata» in modo da poter essere facilmente consultata dai futuri costituenti; e in secondo luogo della costante azione di impulso esercitata dal Ministero, specialmente nella prima e ancor di più nella seconda Commissione Forti.

Di queste due Commissioni, composte non da personalità politiche ma da giuristi e tecnici del diritto, ha scritto ormai molti anni fa Giovanni Focardi, in un volume che ha avuto il merito di confrontare le riforme degli apparati pubblici dell'immediato dopoguerra in Francia e in Italia¹¹⁸⁰. Qui delle due viene in considerazione specialmente la seconda, la «Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato», istituita con decreto del ministro per la Costituente Nenni nell'autunno del 1945 e insediata il 21 novembre; in parziale continuità con la precedente Commissione, pure presieduta da Ugo Forti, che era stata istituita con decreto Bonomi dell'11 ottobre 1944 («Commissione per la Riforma dell'Amministrazione», che continua tuttavia a operare, e sarà anzi questo una delle cause che – secondo alcuni – rallenteranno i lavori).

La Commissione Forti II affronta il tema del «Governo» nelle sedute dal 2 aprile 1946 in poi (verbale n. 21 e seguenti), sulla base di una relazione introduttiva firmata da Cino Vitta, Massimo Severo Giannini e Umberto Terracini: *Organi e funzioni governative e amministrative*¹¹⁸¹. In questo documento sono innanzitutto esposte sinteticamente le esperienze costituzionali di vari Stati contemporanei (ma è anche richiamato qualche caso tratto dalla storia del costituzionalismo ottocentesco); esse sono distinte innanzitutto per forma di governo: i sistemi a monarchia costituzionale, nei quali il capo dello Stato, «senza intromissioni di altra autorità», nomina e revoca i ministri e il Parlamento è tassativamente escluso dalla funzione di governo; o quei sistemi – a regime non più monarchico ma repubblicano – nei quali il presidente della Repubblica è responsabile degli atti e dell'indirizzo del Governo, traendo una sua specifica legittimazione dall'elezione popolare diretta (sistemi presidenziali come quello degli Stati Uniti). I relatori ritengono che queste soluzioni non si adattino al caso italiano. Più consoni appare loro un «altro sistema, [...] quello in cui, pur mantenendosi formalmente al Capo dello Stato la facoltà di nomina e di revoca dei ministri, egli deve tener conto in questo campo delle indicazioni che gli provengono dal Parlamento e più particolarmente dalla Camera bassa, che direttamente rispecchia la volontà popolare»¹¹⁸².

¹¹⁷⁸ *Ibid.*, 575.

¹¹⁷⁹ Fondazione Pietro Nenni, *Il Ministero per la Costituente. L'elaborazione dei principi della Carta costituzionale*, Firenze, La Nuova Italia, 1995, ove si cfr. in particolare C. GIANNUZZI, *L'istituzione e l'attività del Ministero per la Costituente*, 3 ss.

¹¹⁸⁰ G. FOCARDI, *Storia dei progetti di riforma della pubblica amministrazione: Francia e Italia 1943-1948*, Bologna, Bononia University Press, 2004, 253 ss.

¹¹⁸¹ I testi sono in *Alle origini della Costituzione italiana. I lavori preparatori della "Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello stato" (1945-1946)*, a cura di G. D'Alessio, Bologna, il Mulino, 1979. La relazione introduttiva citata è in allegato al Verbale n. 21, 380 ss. Si cfr. in generale G. FOCARDI, *Storia dei progetti di riforma*, cit., specie 265 ss.; e G. FOCARDI e G. MELIS, *Le fonti culturali: le commissioni Forti*, in *Valori e principi del regime repubblicano*, a cura e per la direzione scientifica di S. Labriola, prefazione di G. Napolitano, *I. Sovranità e democrazia*, Roma-Bari, Laterza, Collana della Fondazione della Camera dei Deputati, 2006, 3 ss.

¹¹⁸² *Alle origini della Costituzione italiana*, cit., 382.

L'arbitro del Governo diventa così il Parlamento. Alla fiducia della Camera (la sola Camera bassa, anche se sul punto, ancora impregiudicato, la Sottocommissione competente si dividerà) devono sottoporsi i singoli ministri, per poter essere nominati; dal voto di sfiducia espresso dalla Camera dipende la loro eventuale decadenza. In una parola la relazione propende per un Governo di tipo parlamentare, ma di un parlamentarismo nel quale il Parlamento non si limiti alla funzione legislativa ma ne eserciti anche un'altra, consistente «nell'indirizzo della funzione governativa». Il Governo parlamentare, peraltro, «trova la sua espressione nel Gabinetto, che è il Consiglio dei Ministri riuniti collegialmente a deliberare: esso infatti è costituito dal comitato della maggioranza che in un determinato momento si è affermata nella Camera elettiva»¹¹⁸³; tutti i Ministri sono responsabili dell'indirizzo del Governo, stabilito collegialmente; il Presidente del Consiglio altro non è che un primo fra i suoi pari¹¹⁸⁴.

E qui uno scarto significativo: messi a confronto i vari sistemi,

«sembra ai relatori che, se si intende di dare un indirizzo intensamente democratico alla nuova Costituzione italiana in modo che la volontà popolare abbia il maggiore risalto in tutti i pubblici negozi, sia giuocoforza affidarsi in certa misura all'intervento diretto del Parlamento, in cui [...] tale volontà meglio si rispecchia. All'uopo i relatori pensano che sarebbe utile una distinzione fra la nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri, Primo Ministro e quella dei Ministri rimanenti. Il Primo Ministro dovrebbe essere nominato sovra specifica designazione mediante votazione da parte del Parlamento, senza nessuna possibilità eventuale di scelta da parte del Capo dello Stato [...]. A ciò non farebbe poi ostacolo che l'investitura formale nell'ufficio di Primo Ministro, per solennità avvenisse in virtù di atto del Capo dello Stato, Re o Presidente della repubblica [...]. Per la nomina degli altri Ministri si potrebbe lasciare il sistema della scelta senza previa votazione, con la nomina del Capo dello Stato, salvo ad assoggettarsi costoro a voto di fiducia del Parlamento e a doversi dimettere se la fiducia non fosse concessa»¹¹⁸⁵.

L'orientamento della relazione, dunque, è decisamente parlamentaristico¹¹⁸⁶. Le «linee direttive del Governo» le stabilisce senza ombra di dubbio il Parlamento, esercitando così un sostanziale potere di indirizzo. Il Gabinetto, una volta composto attraverso la scelta dei ministri, ha l'obbligo di ripresentarsi al Parlamento «per riportarne l'assenso in tutto il suo complesso»; il «Primo Ministro» (così è ancora chiamato nella relazione), pure votato dal Parlamento, non deve tuttavia risultare preponderante rispetto ai ministri. Il capo dello Stato resta sullo sfondo, in quanto «non può avere una propria volontà in contrasto con quella del Parlamento»¹¹⁸⁷.

Ma non tutti i problemi appaiono perfettamente risolti. Lo si intuisce nella seconda parte della relazione, dove la dominante impostazione parlamentaristica sembra a tratti, se non proprio rovesciata, per lo meno corretta. Quando si affrontano infatti le funzioni del Governo i relatori, dopo aver notato che nelle Costituzioni moderne queste funzioni devono necessariamente restare almeno in parte presupposte (non potendosi risolvere il problema con una mera elencazione delle funzioni), soggiungono:

«Per il passato si diceva che il compito del Governo era eseguire le leggi, donde gli è venuto il nome di potere esecutivo; oggi pare più corretto abbandonare cotesta nomenclatura e non fare del Governo un mero esecutore della volontà del potere legislativo, ma riconoscergli un potere autonomo, una fondamentale

¹¹⁸³ *Ibid.*

¹¹⁸⁴ *Ibid.*

¹¹⁸⁵ *Ibid.*, 383-384. «A tale scelta senza votazione – aggiunge la relazione – persuade il considerare che nella formazione del Gabinetto occorre trovare fra i vari Ministri un certo affiatamento personale, un certo consenso almeno sui punti fondamentali di Governo, specialmente nei Governi di coalizione, che talora non si raggiungono se non attraverso molteplici scandagli e trattative, onde conviene che a tali operazioni proceda il Primo Ministro designato senza essere costretto a prendersi per collaboratori altri designati da precedente votazione».

¹¹⁸⁶ S. BENVENUTO, *Elementi di raffronto fra i più significativi istituti della Costituzione e i suggerimenti del Ministero per la Costituente*, in Fondazione Pietro Nenni, *Il Ministero per la Costituente*, cit., 219.

¹¹⁸⁷ *Alle origini della Costituzione italiana*, cit., 384.

facoltà d'iniziativa, sotto la stretta sorveglianza dei precetti del legislatore. Il Governo insomma può e deve fare tutto ciò che gli sia richiesto dall'interesse dello Stato e che non gli sia vietato dalle leggi»¹¹⁸⁸.

Un Governo che dipende dal Parlamento, insomma, ma non perciò privo di una sua sfera di iniziativa autonoma. Nella discussione in Sottocommissione questa sorta di doppia visione sarà all'origine di differenze che, per quanto sia possibile desumerle dal verbale, non saranno di poco conto.

Si dichiarano senz'altro per il Governo parlamentare Azzariti (che vorrebbe i ministri votati non solo dalla Camera ma anche dal Senato, dando per scontato che si mantenga un sistema bicamerale)¹¹⁸⁹, Orrei («porre il Parlamento in posizione di centro di tutta l'attività politica dello Stato»)¹¹⁹⁰, Ambrosino e poi via via quasi tutti gli altri commissari. Giannini, che si dice a favore di una Costituzione «a tipo parlamentare» («ovvero che il Parlamento abbia un peso specifico e non sia un Parlamento che si occupi solamente di fare leggi e non di più»), però

«osserva che bisogna tenere presente che il Governo parlamentare ha due significati: c'è un significato strettamente strutturale con cui si designa quella forma di Governo nella quale è il Parlamento che deve dare la sua fiducia al Governo ma c'è anche una significazione un po' più ampia, secondo la quale spetta al Parlamento il potere di dare un indirizzo politico a coloro che partecipano al Governo». Si tratta – dice – di scegliere: ma lo si potrà fare solo avendo «un quadro di tutti i poteri dello Stato nella loro distribuzione e nel loro equilibrio»¹¹⁹¹.

Un problema ulteriore è costituito dalla figura del presidente del Consiglio. Deve essere designato dal capo dello Stato e solo poi, a Governo formato, sottoposto al voto di fiducia parlamentare oppure deve avere subito quel voto, dal quale deriverebbe allora la sua legittimazione a formare il Governo? Sul punto la Sottocommissione si divide: Azzariti è preoccupato che, se votato a parte prima della formazione del Governo, il presidente di certo «si innalzerà sugli altri ministri», e preferisce quindi che sia invece il capo dello Stato a nominarlo¹¹⁹²; Mortati è favorevole al voto preventivo della Camera (ne parla al singolare) «perché la nomina significa non semplice scelta di una persona ma approvazione di un programma», il che accrescerebbe la stabilità degli esecutivi¹¹⁹³; altrettanto Pepe («la questione della stabilità è molto importante. Bisogna fare in modo che il Governo possa governare»)¹¹⁹⁴; Orrei obietta che, se si votasse prima il presidente, la Camera si troverebbe poi nell'imbarazzo di non poter esercitare verso il Governo la sua funzione ispettiva (propende dunque per una designazione da parte del capo dello Stato, sia pure vincolandolo alle indicazioni della Camera)¹¹⁹⁵; Giannini preferisce l'elezione subito da parte del Parlamento, ma attenderebbe che fossero meglio definite le funzioni del capo dello Stato: teme – dice – che «il Capo dello Stato a un certo momento faccia un colpo di forza e sciolga la Camera»¹¹⁹⁶; Boeri è invece favorevole alla scelta da parte del capo dello Stato¹¹⁹⁷; e così

¹¹⁸⁸ *Ibid.*, 389. Più sotto: «il Governo cura i supremi interessi dello Stato nei rapporti internazionali ed interni, presiede alle forze armate., veglia all'osservanza dei diritti fondamentali dei cittadini, mantiene l'ordine pubblico e la pubblica salute, soprintende a tutti i pubblici servizi, entro i rigorosi limiti imposti dalla Costituzione, dalle leggi speciali e dalla legge del bilancio».

¹¹⁸⁹ *Ibid.*, 363.

¹¹⁹⁰ *Ibid.*, 367.

¹¹⁹¹ Su questa posizione di Giannini si cfr. S. CASSESE, *Giannini e la preparazione della Costituzione*, cit., 870 che giudica il suo punto di vista «cauto, preoccupato della coerenza del sistema».

¹¹⁹² *Alle origini della Costituzione italiana*, cit., 365: «se c'è uno già investito del potere con una dichiarazione di fiducia che ha avuto in anticipo dal Parlamento, egli necessariamente si innalzerà sugli altri. Bisogna non dimenticare che in Italia usciamo da una prassi di venti anni in cui il Capo del Governo si era trovato in una posizione più elevata, prassi che purtroppo ha lasciato i suoi strascichi».

¹¹⁹³ *Ibid.*, 369.

¹¹⁹⁴ *Ibid.* Dirà poi di essere favorevole alla designazione da parte del Parlamento perché «se si accetta il principio che il Governo per potere governare deve avere il gradimento del Parlamento e deve avere la sua fiducia è chiaro che questa fiducia sarà maggiormente riconosciuta se si tratta di fiducia preventiva piuttosto che successiva» (*ibid.*, 371).

¹¹⁹⁵ *Ibid.*, 370.

¹¹⁹⁶ *Ibid.*: «In Italia anziché dei grandi partiti di maggioranza si hanno delle coalizioni di partiti. Basterà lo spostamento di un partito per provocare uno spezzamento della coalizione e il Governo non ha più la maggioranza. In questa situazione attribuire al Capo dello Stato poteri così grossi può essere pericoloso».

Zanobini, che teme altrimenti di svuotare il capo dello Stato di qualunque funzione¹¹⁹⁸; Mortati osserva che «quelli che chiedono la nomina del Governo da parte della Camera intendono che questa riforma sia accompagnata da un complesso di istituti che rendono seria e consapevole tale nomina e le diano garanzia di stabilità»¹¹⁹⁹; Galanti vuole preservare la funzione del capo dello Stato e quindi gli riserverebbe il potere di nomina¹²⁰⁰; Spatafora, che rappresenta il ministro per la Costituente (Giannini interviene in commissione come professore), è per l'elezione del presidente da parte dell'assemblea¹²⁰¹; Piccardi nettamente contrario¹²⁰²; Sorrentino è anch'egli per la nomina da parte del capo dello Stato, contestando che votando prima il presidente si dia davvero più stabilità ai governi¹²⁰³; così Astuti, secondo il quale «quando il Capo dello Stato non avesse più questa facoltà di nomina, non vede cosa ci starebbe a fare»¹²⁰⁴.

Altri punti della discussione toccano indirettamente il Governo. Sono i limiti della responsabilità ministeriale e il tema dell'attribuzione dell'iniziativa legislativa (Giannini avanza l'ipotesi di «togliere tale iniziativa al Governo attribuendola a organi intermedi tra il Governo e le Camere») ¹²⁰⁵.

Si fronteggiano, insomma, almeno due concezioni. Entrambe convergono sulla scelta del Governo parlamentare ma poi divergono sul peso da conferire alle Camere o al capo dello Stato nella nomina del presidente del Consiglio. Emergono anche alcune «soluzioni tecniche» che, accantonate sul momento dal presidente Boeri, saranno in parte riprese in Assemblea: «soluzioni nel complesso molto tradizionali – è stato osservato –, che utilizzavano prevalentemente gli ingredienti forniti dal vecchio costituzionalismo liberale e rimanevano invece diffidenti o ignare di fronte alle tendenze di governo maturate ovunque dopo gli anni '30»¹²⁰⁶. In ciò pesa certo l'esperienza del fascismo («il complesso del tiranno», secondo la fortunata definizione che ne ha dato Giuliano Amato)¹²⁰⁷; ma anche «l'incertezza circa la soluzione istituzionale» e sull'assetto che avrebbe assunto nel suo complesso e in via definitiva il quadro dei poteri costituzionali. Come su molte altre questioni, i lavori della Costituente sarebbero valsi a sciogliere le alternative in campo, anche se spesso lo avrebbero fatto allontanandosi dalla discussione precostituente.

7. Le decisioni definitive sull'assetto delle istituzioni centrali le assume la Seconda Sottocommissione dell'Assemblea nei primi giorni di settembre del 1946¹²⁰⁸.

Tocca a Costantino Mortati impostare la discussione. «Il problema della forma dello Stato – esordisce – è il problema dei rapporti tra potere legislativo e potere esecutivo»¹²⁰⁹. E subito aggiunge:

«Vi sono alcune Costituzioni che fanno derivare direttamente dal popolo sia gli organi esecutivi che gli organi legislativi, e questi organi sono tra loro in “rapporto di separazione”, nel senso che l'uno non dipende dall'altro; tutti originano dal popolo, ma con forme e direzioni diverse, di modo che l'uno dall'altro è diviso [...]. In contrapposto a questo sistema sta il regime parlamentare, che presenta, rispetto al precedente, il vantaggio di stabilire un nesso di omogeneizzazione fra l'un potere e l'altro, di modo che non dovrebbero

¹¹⁹⁷ *Ibid.*

¹¹⁹⁸ *Ibid.*, p. 372.

¹¹⁹⁹ *Ibid.*, 373.

¹²⁰⁰ *Ibid.*, 374.

¹²⁰¹ *Ibid.*

¹²⁰² *Ibid.* Interessante la motivazione messa a verbale: «In certi momenti delicati nei quali si prospetta un Governo di coalizione, il che potrà accadere spesso in Italia dato il carattere frazionato che avrà certamente la nostra Assemblea legislativa, per trovare l'uscita occorre un *deus ex machina* che interpreti la situazione dall'esterno».

¹²⁰³ *Ibid.*, 375.

¹²⁰⁴ *Ibid.*

¹²⁰⁵ *Ibid.*, G. D'ALESSIO, *Introduzione*, cit. (ripreso di recente da S. CASSESE, *Giannini e la preparazione della Costituzione*, cit., 871).

¹²⁰⁶ G. AMATO e F. BRUNO, *La forma di governo italiana*, 52.

¹²⁰⁷ G. AMATO e F. CLEMENTI, *Forme di Stato e forme di governo*, Bologna, il Mulino, 2012.

¹²⁰⁸ Sull'intero dibattito e sulle sue conclusioni è fondamentale *La Costituzione della Repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori da Vittorio Falzone, Filippo Palermo, Francesco Cosentino, con prefazione di Vittorio Emanuele Orlando*, Roma, Camera dei deputati, Tip. Colombo, 1949, in particolare *Titolo III. Governo* (168 ss.).

¹²⁰⁹ Atti Assemblea Costituente, *Commissione per la Costituzione*, Seconda Sottocommissione, 3 settembre 1946, 81.

sorgere possibilità di antitesi, di squilibri, di disarmonie tra i due poteri, nel senso che l'uno è derivante dall'altro. L'azione dello Stato dovrebbe procedere con maggior fusione, senza il pericolo di disarmonie e contrasti»¹²¹⁰.

La relazione Mortati è ampia, approfondita, tocca tutti i punti caldi, dando su ognuno di essi un'ampia informazione comparatistica che investe altre esperienze costituzionali non solo europee. Illustra nel dettaglio il sistema presidenziale degli Stati Uniti. Cita a lungo il caso dell'Inghilterra, dove il capo del Governo è il leader del partito prevalente alle elezioni, dunque «ha una notevole libertà in ordine alla composizione del Governo, ed ha nel contempo il dominio della Camera»¹²¹¹. Ma quei modelli – spiega – si giustificano nel caso del bipartitismo, mentre mal si adattano alla pluralità di partiti e ai Governi di coalizione. Evoca poi il caso svizzero del governo direttoriale, che stabilizza il Governo per un periodo di tempo nel corso del quale il Parlamento, che pure lo ha eletto, non può sfiduciarlo. Fa cenno al regime assembleare, nel quale la Camera, che pure può sfiduciare il Governo che essa stessa ha eletto, non può però essere a sua volta disciolta prima della fine della legislatura. Si domanda:

«In questo momento, data la situazione italiana, date le esigenze che si sono manifestate attraverso quella che è stata chiamata la crisi dello Stato [...] quale è l'interesse politico maggiore che può spingere alla scelta dell'uno o dell'altro sistema?»¹²¹².

Esiste il concreto pericolo, insito nel primo sistema, il presidenziale, che sul presidente direttamente eletto «si accentri un complesso di poteri tale che esso possa abusarne» (il che negli Stati Uniti si cerca di temperare attraverso una struttura federale dello Stato). Ed esiste il danno probabile di un sistema che contrapponga i poteri (il legislativo e l'esecutivo), anziché fonderli tra di loro.

Mortati passa quindi ad analizzare i possibili vizi del governo parlamentare, che stanno – per opposto – nella «confusione dei poteri». Pazientemente, gradualmente, il professore della Dc costruisce il suo ragionamento. Non esistono sistemi in astratto migliori. Ne esistono però alcuni che meglio si attagliano alle caratteristiche di un Paese. E per l'Italia, come in una sorta di sofisticato *bricolage* istituzionale, occorrono in concorso tra loro alcuni imprescindibili ingredienti: un capo dello Stato, intanto, e non ridotto a figura di mera cornice («un fantoccio», si era più volte polemicizzato nel dibattito precedente); poi un Governo autonomo; poi un Parlamento (si vedrà se monocamerale o bicamerale) consapevole del suo ruolo centrale; infine il popolo, giacché «naturalmente bisogna ricondursi al principio democratico il quale vuole che il popolo sia la fonte di tutti i poteri, non solo, ma anche il mezzo di riequilibrio nel caso di dissidio tra questi poteri»¹²¹³. A ognuno di questi «ingredienti» Mortati attribuisce una precisa funzione. Al capo dello Stato quella di «valutare quella che è la situazione politica in relazione alle elezioni» e di «designare per la composizione del Governo la persona che si suppone più adatta ad esprimere questo indirizzo o gli indirizzi dominanti nei gruppi espressi dalle elezioni popolari»¹²¹⁴. Alle Camere il compito di discutere il programma di governo e di conferire la fiducia. Al popolo, cui spetta il potere fondamentale di scegliere i suoi rappresentanti attraverso il voto, quello di intervenire in casi determinati anche attraverso l'istituto nuovo del referendum.

«I dettagli», come Mortati li chiama, cioè se la designazione delle Camere debba avvenire solo nei riguardi del presidente del Consiglio o anche dei singoli ministri, e chi debba presentarsi in Parlamento per ottenerne la fiducia, se il solo capo del Governo o anche i singoli ministri, «potranno essere esaminati in un secondo momento». Quel che però Mortati ritiene a questo punto indispensabile è un vincolo, che all'atto della fiducia impegni le Camere o la Camera a non sfiduciare il Governo per almeno due anni: «Questo elemento, che si assume dal regime direttoriale, corrisponderebbe all'esigenza preminente dei regimi democratici moderni di dare

¹²¹⁰ *Ibid.*, 82.

¹²¹¹ *Ibid.*

¹²¹² *Ibid.*, 84.

¹²¹³ *Ibid.*

¹²¹⁴ *Ibid.*

forza, stabilità e autorità al potere esecutivo»¹²¹⁵. Se poi il conflitto tra Governo e Parlamento che lo ha eletto risultasse nel biennio insormontabile, toccherebbe allora al capo dello Stato «il potere di regolare i conflitti»¹²¹⁶.

Sfrondata di altri importanti passaggi (ma qui quel che interessa è il tema del Governo) la relazione Mortati individua insomma il delicato punto di conciliazione tra le due esigenze più attuali del momento: quella di «temperare» il potere esecutivo, consentendo al Parlamento di esprimere pienamente il suo indirizzo; e quella, apparentemente opposta, di assicurare stabilità e quindi relativa autonomia al Governo. Come due corni di un dilemma di non facile soluzione, queste due esigenze hanno dominato le discussioni precedenti e ritornano in tutto il dibattito costituente, sia in Sottocommissione, sia poi in Assemblea. Tra i molti interventi nella prima delle due sedi vanno citati quello di Luigi Einaudi, che compie una puntuale ricostruzione dei due sistemi statunitense e inglese nei loro pregi ma soprattutto nei loro difetti; quello di Ambrosini, un intervento tutto incentrato sull'assenza in Italia dei presupposti per un Governo presidenziale; quello di La Rocca, pure a favore della forma parlamentare.

Lussu esordisce con la confessione «di aver sentito il bisogno di un tipo di repubblica presidenziale in Italia quando ero all'estero». Ma poi – dice – «tornato in Italia e vissuta l'esperienza dei primi Governi di coalizione dell'Esarchia e del presente Governo si è però convinto che quel tipo di Repubblica non è adatto alla situazione politica italiana» e ciò specialmente perché urgono grandi riforme sociali che «non sono attuabili in un Governo di coalizione in seno al quale non possono esser sopite le diversità ideologiche mentre, nell'ipotesi di un Governo di maggioranza che uscisse dalle prossime elezioni, il voler realizzare grandi riforme sociali potrebbe comportare il rischio di una situazione molto confusa, forse anche rivoluzionaria, così come potrebbe portare allo stesso risultato il non volerle realizzare». In una Repubblica parlamentare, insomma, «queste estreme conseguenze possono essere più facilmente evitate dalla maggiore possibilità di manovre, di equilibrio di transazioni fra i partiti»¹²¹⁷. Fedele alla sua idea di Governo presidenziale si dichiara (lo si è in parte già visto) Piero Calamandrei («poiché il Presidente, per riuscire eletto, deve conseguire la metà dei voti, è necessario che si formi una coalizione, uno schieramento di due gruppi di partiti; e poiché l'elezione avviene su un programma del Presidente, è più facile che su questo programma si formi una coalizione che abbia probabilità di essere più stabile»¹²¹⁸). Problematico e acuto Tosato, per il quale bisogna prevedere un capo dello Stato distinto da quello del Governo, «che sia elemento di moderazione»¹²¹⁹. *Tranchant Amendola*, che esordisce ricordando le lezioni universitarie ascoltate a Napoli nel 1927, nelle quali – dice – «mentre il fascismo imperversava, il professore illustrava le caratteristiche dello Stato italiano» definendolo quale più non era, «sulla base della costituzione, monarchico-parlamentare». Dunque «regime parlamentare il più aperto possibile – conclude l'esponente comunista –, perché la situazione è fluida ed è bene che si consentano adeguamenti successivi» (e con ciò, lo coglierà subito Vanoni in un breve intervento, tradisce quello che è forse il non detto della posizione comunista alla Costituente: la ricerca di una posizione di stallo che non comprometta domani la ripresa dell'avanzata rivoluzionaria)¹²²⁰.

Si vota infine (è la tarda serata del 5 settembre) sull'ordine del giorno del repubblicano Perassi:

«La seconda Sottocommissione [...], ritenuto che né il tipo del governo presidenziale, né quello del governo direttoriale risponderebbero alle condizioni della società italiana, si pronuncia per l'adozione del sistema parlamentare, da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo e ad evitare degenerazioni del parlamentarismo»¹²²¹.

¹²¹⁵ *Ibid.*: «perché la instabilità dei Governi è il danno peggiore che possano lamentare i vari paesi, in quanto ne deriva l'impossibilità di seguire una linea logica, di svolgere un programma coerente che risponda alle esigenze del Paese, e quindi il discredito della democrazia».

¹²¹⁶ *Ibid.*, 85.

¹²¹⁷ *Ibid.*, 5 settembre 1946, 116.

¹²¹⁸ *Ibid.*, 120.

¹²¹⁹ *Ibid.*, 121.

¹²²⁰ *Ibid.*, 125.

¹²²¹ *Ibid.*, 129. L'odg è approvato con 22 voti a favore e 6 astensioni.

In aula il Titolo III, *Il Governo*, viene discusso a partire dal 23 ottobre. L'articolo cruciale consta di due commi: nel primo si stabilisce che «Il Governo della Repubblica è composto del Primo Ministro, Presidente del Consiglio, e dei Ministri». Nel secondo che «Il Presidente della Repubblica nomina il Primo Ministro e, su proposta di questo, i Ministri»¹²²².

Rispetto a quello che sarà il definitivo art. 92 della Costituzione sono evidenti alcune sostanziali differenze: l'espressione «Primo Ministro», intanto, introdotta nella tradizione legislativa italiana dal fascismo, sarà totalmente cancellata, il che vorrà corrispondere anche a un'ulteriore attenuazione della figura del Presidente del Consiglio; il Consiglio dei ministri, citato nel testo della Commissione quasi di passaggio, e solo come estensione del suo Presidente, assumerà invece rilievo autonomo nella versione finale: «Il Governo della Repubblica è composto del Presidente del Consiglio e dei ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei ministri».

Il dibattito attraverso il quale si giunge a questa formulazione è interessante, e non si limita certamente agli aspetti linguistici. Tra gli interventi che ne segnano in qualche modo l'itinerario, l'emendamento di Francesco Colitto (deputato dell'Uomo qualunque), ispirato al concetto che «gli organi [...] dell'Amministrazione centrale sono non soltanto il Primo Ministro e i Ministri, ma anche il Consiglio dei Ministri»¹²²³ (emendamento accolto dal relatore Tosato); e quello La Rocca, Grieco e Spano (comunisti) secondo i quali l'articolo dovrebbe riassumersi seccamente nella più essenziale formulazione: «Il Governo della Repubblica è costituito dal Consiglio dei Ministri» («il concetto veramente democratico – spiega La Rocca illustrando l'emendamento in aula [...] – è che il Gabinetto debba costituire un organo collegiale, che risponda nel suo insieme dell'indirizzo generale del Governo»)¹²²⁴. Respinto l'emendamento delle sinistre dal relatore Tosato e bocciato poi a larga maggioranza dal voto dell'aula (da segnalare qui un incisivo intervento contrario di Nitti, appoggiato dallo stesso Ruini)¹²²⁵, resta agli atti la scaramuccia (perché di questo si è trattato), che però sottintende una differenza di valutazione non secondaria. Le sinistre pensano evidentemente a un organo di governo improntato alla collegialità, con un Presidente debole e i singoli ministri poco autonomi quando non siedono nel Consiglio. La maggioranza dell'Assemblea si attesta invece sulle posizioni più tradizionali di Nitti, che ancora una volta si rifà ai modelli storici delle grandi democrazie europee e forse pensa (come si intuisce da qualche «nostalgia» che lascia trapelare per il modello inglese) a forme più marcate di leadership. Infine viene accettata la proposta del socialista Gastone Costa, che sostituisce ovunque nel testo della futura Costituzione l'espressione «Presidente del Consiglio dei ministri» a quella di «Primo Ministro».

Il compromesso finale tra la visione delle sinistre e quella intermedia della maggioranza potrebbe essere assunto come chiave interpretativa di tutto il lavoro della Costituente. L'iperparlamentarismo confluisce nel parlamentarismo temperato dell'ordine del giorno Perassi. Come ha scritto anni fa Roberto Ruffilli, il «felice stallo» della Costituente consiste anche nel sorvolare su quel che non si può decidere perché sarebbe troppo divisivo, nei compromessi che occorre stipulare tra visioni molto diverse tra loro e apparentemente inconciliabili, nelle rinunce responsabili che i partiti devono compiere pur di raggiungere l'accordo¹²²⁶. L'esigenza di individuare il punto d'intesa, in commissione come poi in aula, prevale largamente sulle posizioni ideologiche di partenza, molte delle quali sono lasciate in ombra in nome del realismo politico. Il che anche spiega uno dei paradossi meno indagati della Costituente: il relativo distacco che separa l'elaborazione concreta della Carta dalla fase preparatoria.

¹²²² Atti Assemblea Costituente, seduta del 23 ottobre 1947, p. 1498.

¹²²³ *Ibid.*

¹²²⁴ *Ibid.*: «Non è che ci si voglia opporre ad una dizione di sapore più o meno mussoliniano, ma è che tendiamo ad impedire che nel Gabinetto venga a costituirsi una funzione staccata, preminente, avulsa e del tutto indipendente dal Ministero: quella del suo Presidente».

¹²²⁵ *Ibid.*, 1500: «l'idea di abolire, diciamo così, il Primo Ministro e di fare una specie di formazione collettiva, l'idea di dire che il Primo Ministro e tutti i Ministri solo uguali mi pare assurda».

¹²²⁶ R. RUFFILLI, *Sulla fondazione della Repubblica democratica in Italia*, in *Cultura politica e partiti nell'età della Costituente*, I. cit., 26, ora anche in *ID., Istituzioni società Stato*, Bologna, il Mulino 1991, III, 183 ss., che parla dello «stallo che si lega alla "felice impossibilità" per ogni partito di eliminare gli avversari, con la creazione per tale via delle condizioni attraverso le quali in Occidente si è arrivati alla fondazione della convivenza democratica fra forze diverse». Lo stesso concetto con altre parole è sviluppato anche nel saggio *Crisi dei partiti e culture politiche in Italia* (1979), *ivi*, 512.

Sotto questo profilo il tema del Governo è in certo modo emblematico. È certamente tra quelli meno definiti: di per sé sfuggente, forse, non appartiene alla tradizione e alla cultura dei costituenti, non è nelle loro corde. Resta in definitiva in sospeso e affidato alla prassi successiva; l'ordine del giorno Perassi, nonostante la sua seconda parte parzialmente correttiva della prima, non definisce sino in fondo quale rapporto dovrà instaurarsi nella nuova Costituzione tra Governo e Parlamento; né la Costituzione chiarisce sino quale sarà il ruolo del capo dello Stato e quali i suoi poteri in relazione all'esecutivo (sicché i presidenti che si succederanno nella storia repubblicana «interpreteranno», ognuno secondo la sua indole e le circostanze esterne, un ruolo non precisamente definito dalle norme). Nulla o quasi si dice peraltro sulle funzioni che il Governo dovrà esercitare, né sui limiti di questo esercizio; poco e in termini generali sul rapporto tra Governo centrale e eventuali autonomie territoriali; niente sui ministeri quali articolazioni del Governo, né sulla Presidenza del consiglio (se si eccettua il ricorrente *refrain* del presidente *primus inter pares*), né sugli assetti degli apparati amministrativi, che costituirebbero poi la forma concreta della esistenza stessa del Governo.

Sono lacune vistose. Le grandi finalità della Costituzione «presbite», scolpite con enfasi nella prima parte del testo, resteranno singolarmente scisse dai mezzi che sarebbero stati necessari per realizzarle, solo accennati invece nella seconda parte della Carta da un costituente che si rivela qui sostanzialmente «miope», spesso solo propenso ad attingere agli schemi del passato. Dirà Calamandrei, traendo un amaro bilancio nella fase finale dei lavori in Assemblea:

«nella Costituzione il problema di dare una struttura nuova, di snellire, di semplificare il funzionamento dei Ministeri non è stato neanche visto: di esso non è stata fatta neanche una parola»¹²²⁷.

E appena tre anni dopo l'entrata in vigore della Costituzione uno dei più acuti giovani giuristi italiani del dopoguerra, Leopoldo Elia, rileverà con preoccupazione

«il contrasto esistente nell'attuale Costituzione italiana tra il piano teleologico, concepito come una premessa a profonde modificazioni economico-sociali, e il piano dell'organizzazione dei poteri, che dovrebbe logicamente, in quanto strumentale, corrispondere al primo, ed è invece il prodotto di una accentuata applicazione dei principi garantisti»¹²²⁸.

¹²²⁷ P. CALAMANDREI, *Chiarezza nella Costituzione*, cit., 41.

¹²²⁸ L. ELIA, *Il Governo come comitato direttivo del Parlamento*, in *Civitas*, n.s., II, n. 4, aprile 1951, 59 ss., ora in ID., *Costituzione, partiti, istituzioni*, cit., 15.