

VERA CAPPERUCCI

IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI
MINISTRI E IL GOVERNO
NELL'ORDINAMENTO ITALIANO

1. INTRODUZIONE

Nell'ottica della ricostruzione del processo costituente italiano alla luce della più ampia dimensione del costituzionalismo europeo del secondo dopoguerra, il presente contributo costituisce il risultato finale di una ricerca che ha avuto ad oggetto un aspetto specifico dell'ordinamento italiano, legato alla parte della Carta del 1948 relativa all'organizzazione dello Stato: vale a dire l'inquadramento costituzionale del Governo e, più in particolare, della figura e dei poteri del presidente del Consiglio dei ministri e il rapporto tra dettato costituzionale e l'effettivo dispiegarsi dell'attività di governo.¹ In questa prospettiva, il lavoro ha preso le mosse da due delle questioni

1 Il presente saggio costituisce la riflessione finale di un lavoro di ricerca articolato in due momenti. Il primo dedicato alla ricostruzione storica del lungo dibattito costituente che si sarebbe aperto in Italia dopo la Seconda guerra mondiale e che sarebbe, poi, culminato nella stesura della Carta costituzionale entrata in vigore nel gennaio del 1948. I risultati iniziali di questo lavoro sono stati pubblicati in V. Capperucci, *Tra monocraticità e collegialità. Il ruolo del Presidente del Consiglio dei ministri nel dibattito costituente italiano (1943-1948)*, in «Ventesimo secolo», 43, 2018, pp. 56-81. Il secondo momento della ricerca è stato, invece, dedicato più nello specifico all'approfondimento del ruolo del presidente del Consiglio nella prima legislatura repubblicana, in particolare analizzato attraverso il rapporto con il Consiglio dei ministri. Anche in questo caso, i risultati preliminari sono stati pubblicati in V. Capperucci, *Il*

fondamentali che ricorrono nel dibattito scientifico sulla Costituzione repubblicana, sia negli approcci che prediligono la ricostruzione storico-politico, sia in quelli di maggiore sensibilità giuridica. In primo luogo, spiegare la logica che avrebbe portato i costituenti ad inquadrare il Governo secondo quanto previsto dai cinque articoli ad esso dedicati nella seconda parte del testo costituzionale, insistendo, in particolare, su due aspetti di quella scelta: innanzitutto sulle ragioni che avrebbero indotto a porre a fondamento dell'organo Governo tre principi in posizione paritaria ma tra loro potenzialmente confliggenti (il monocratico, il collegiale e quello della responsabilità ministeriale); poi sulle logiche che avrebbero determinato quella sorta di “vuoto normativo”, rappresentato dall'ultimo comma dell'articolo 95 della Costituzione, che avrebbe demandato al legislatore ordinario il compito di provvedere all'ordinamento della presidenza del Consiglio e determinare il numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei ministeri.

Su entrambi i punti esiste, come noto, una letteratura piuttosto consolidata, tradotta in giudizi non sempre convergenti in particolare rispetto alle ricadute che le norme avrebbero prodotto sul piano materiale e che merita di essere richiamata per fissare le categorie preliminari attraverso le quali orientare la riflessione sul tema oggetto di questo contributo.

Per quanto attiene alla *ratio* delle norme dedicate al Governo, il dibattito scientifico ha evidenziato nel tempo una certa convergenza interpretativa nel ricondurla ad una pluralità di fattori: i tempi e le condizioni della “lunga transizione” dal fascismo alla democrazia; le diverse progettualità messe in campo dagli attori politici;² una certa continuità con la storia costituzionale italiana; le esigenze di contemperare le istanze del parlamentarismo con la centralità dei partiti; il rifiuto del “complesso del tiranno” bilanciato dall'assicurare efficienza e stabilità all'azione del Governo; il rapporto tra la dimensione politica interna e l'evoluzione del quadro internazionale.³

rapporto tra Presidente del Consiglio e Consiglio dei ministri nella prima legislatura repubblicana, in L. Tedoldi (a cura di), *Il Presidente del Consiglio dei ministri dallo Stato liberale all'Unione europea*, Milano, Biblion, 2019, pp. 219-242.

2 Su ciascuno dei fattori che hanno inciso su processo costituente italiano esiste, come noto, un'ampia storiografia di riferimento, di cui non può che darsi un riferimento sommario. Sulle fasi e sulle questioni poste dalla transizione, cfr. E. Galli della Loggia, *La morte della patria. La crisi dell'idea di nazione tra Resistenza, antifascismo e Repubblica*, Roma-Bari, Laterza, 2003; E. Aga Rossi, *Una nazione allo sbando. 8 settembre 1943*, Bologna, Il Mulino, 2006; L. Di Nucci, E. Galli della Loggia, *Due Nazioni. Legittimazione e delegittimazione nella storia dell'Italia contemporanea*, Bologna, Il Mulino, 2003; C. Pavone, *Alle origini della repubblica. Scritti su fascismo, antifascismo e continuità dello Stato*, Torino, Bollati Boringhieri, 1995; E. Di Nolfo, *Le paure e le speranze degli italiani 1943-1953*, Milano, Mondadori, 1998; G. Monina (a cura di), *1945-1946: le origini della Repubblica*, 2 voll., Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007; R. Ruffilli, *Cultura politica e partiti nell'età della Costituente*, 2 voll., Bologna, Il Mulino, 1979; C. Franceschini, S. Guerrieri, G. Monina (a cura di), *Le idee costituzionali della Resistenza*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 1997.

3 Per una riflessione sugli aspetti giuridici e costituzionali, cfr., tra gli altri, L. Elia, *Go-*

Questo insieme di condizioni, che avrebbero disegnato la cornice dell'intero impianto costituzionale repubblicano, avrebbero ispirato anche la decisione di porre a fondamento dell'organo Governo tre principi potenzialmente confliggenti, nella logica di quei "pratici compromessi"⁴ che avrebbero ispirato la fondazione del nuovo Stato su basi largamente condivise. Meno concorde risulta, invece, il dibattito sulla ricaduta che quelle scelte avrebbero prodotto sulla forma di governo e sul suo funzionamento nel caso italiano. Prendendo le mosse proprio dal compromesso tra monocraticità, collegialità e responsabilità ministeriale, una parte della letteratura ha sottolineato come quella scelta si sia tradotta in una sostanziale debolezza e residualità del Governo, tanto rispetto agli altri poteri dello Stato, quanto rispetto alle funzioni proprie di quell'organo, rivelando una evidente ambiguità "originaria" che Bruno e Amato avrebbero efficacemente sintetizzato nella formula del Governo «uno e trino».⁵ In posizione opposta si collocano i giudizi di quanti hanno sostenuto che quella scelta sarebbe derivava dalla volontà esplicita dei costituenti di ispirare il Governo ad una sorta di "terza via", in cui il riferimento alla collegialità, riflesso del pluralismo politico e di logiche coalizionali proprie del caso italiano, non compromettesse le esigenze di governabilità garantite dal principio monocratico.⁶ Nessun compromesso e nessuna ambiguità, ma scelta consapevole di «funzioni che vengono a saldarsi, incidendo su fasi diverse del processo di formazione della volontà governativa».⁷ Come evidente, dunque, l'analisi dell'inquadramento costituzionale del Governo finisce per intersecare inevitabilmente nodi interpretativi più generali che hanno riguardato tanto il percorso di elaborazione delle norme, quanto gli effetti che esse avrebbero prodotto

verno (*forme di*), *Enciclopedia del Diritto*, vol. XIX, Milano, Giuffrè, 1970, pp. 634-675; E. Cheli (a cura di), *La fondazione della Repubblica. Dalla Costituzione provvisoria all'Assemblea Costituente*, Bologna, Il Mulino, 1979; G. Pitruzzella, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri. Profili sistematici ed evoluzione della figura*, Palermo, s.e., 1984; Id., *Il Presidente del Consiglio dei ministri e l'organizzazione del governo*, Padova, Cedam, 1986; A. Predieri, *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei Ministri*, vol. I, *Evoluzione dell'istituto, formazione dell'organo*, Firenze, Barbera, 1951; E. Rotelli, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il problema del coordinamento dell'amministrazione centrale in Italia (1848-1948)*, Milano, Giuffrè, 1972.

4 Cfr. F. Bonini, *La Consulta e L'Assemblea Costituente*, in L. Violante (a cura di), *Il Parlamento. Storia d'Italia*, Annali, 17, Torino, Einaudi, 2001, pp. 293-324.

5 F. Bruno, G. Amato, *La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all'Assemblea Costituente*, in «Quaderni costituzionali», 1, 1981, pp. 33-85, cit. p. 84. Sul giudizio di ambiguità, cfr. anche L. Paladin, *Governo italiano*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milano, Giuffrè, 1970, pp. 675-711.

6 Si vedano, tra gli altri, E. Cheli, V. Spaziantè, *Il Consiglio dei Ministri e la sua Presidenza: dal disegno alla prassi*, in S. Ristuccia (a cura di), *L'istituzione Governo. Analisi e prospettive*, Milano, Edizioni di Comunità, 1977; E. Cheli, *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1978.

7 Cfr. Cheli, *Costituzione e sviluppo delle istituzioni*, cit., p. 106; E. Cheli, *Il problema storico della Costituente*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2008.

sulla definizione della forma di governo nell'Italia postfascista.

La seconda questione posta a fondamento della ricerca ha spostato, invece, l'attenzione su un diverso livello di analisi: verificare l'effettività del rapporto tra il dettato costituzionale e la sua concreta attuazione in una fase circoscritta della storia repubblicana. In questa direzione, si è deciso di limitare lo studio all'arco cronologico della prima legislatura. Si tratta di una scelta evidentemente non casuale: nella prospettiva del confronto tra norma e prassi, il periodo compreso tra il 1948 e il 1953, infatti, è stato spesso interpretato tanto come una sorta di "parentesi", o di eccezione, rispetto al quadro più generale della storia istituzionale italiana, caratterizzata da una sorta di premierato di fatto non replicabile, quanto come punto di partenza di un certo sviluppo della forma di governo parlamentare destinata poi a consolidarsi negli anni e nelle legislature successive.⁸

Anche in questo caso, come già evidenziato rispetto al dato normativo e alla sua elaborazione, il discorso sul Governo e sul presidente del Consiglio interseca nodi interpretativi più generali, che fissano i termini di un dibattito dal quale in premessa non è possibile prescindere. Nodi che possono essere sintetizzati, innanzitutto, nella più ampia questione dell'attuazione della Costituzione e del cosiddetto congelamento costituzionale. Senza entrare troppo nel merito di un confronto che ha visto emergere posizioni spesso divergenti, basterà ricordare come alla luce del dettato costituzionale, la prima legislatura sia stata letta prevalentemente come una fase caratterizzata proprio dalla mancata attuazione della Costituzione: sarebbero andati in questa direzione gli studi di Predieri,⁹ o i severi giudizi espressi da Balladore Pallieri,¹⁰ o, ancora, la celebre accusa lanciata da Calamandrei dalle colonne de «Il Ponte», sulla «Costituzione inattuata».¹¹

Vi è poi un secondo nodo che interseca il problema del Governo nella prima legi-

8 Cfr., tra gli altri, L. Bianco, *La prima legislatura repubblicana: un profilo storico-istituzionale*, in «Scienza e politica», 44, 2011, pp. 99-110; A. Gigliotti, *De Gasperi e il centrismo: la prima legislatura repubblicana*, in «Federalismi», 13, 2013, pp. 1-12; U. De Siervo, S. Guerrieri e A. Varsori (a cura di), *La prima legislatura repubblicana. Continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, Carocci, Roma, 2004; C. Chimenti, *Il rapporto Parlamento-Governo nelle legislature repubblicane*, in «Associazioni per gli studi e le ricerche parlamentari», Quaderno 2, Milano, Giuffrè, 1992, pp. 3-12; G. Tarli Barbieri, *La forma di governo nella prima legislatura repubblicana: un premierato ante litteram?*, in P. Caretti e M.C. Grisolina (a cura di), *Lo Stato costituzionale. La dimensione nazionale e la prospettiva internazionale. Scritti in onore di Enzo Cheli*, Bologna, Il Mulino, 2010, pp. 441-456.

9 A. Predieri (a cura di), *Il Parlamento nel sistema politico italiano*, Roma, Edizioni di Comunità, 1975.

10 G. Balladore Pallieri, *La Costituzione italiana nel decorso quinquennio*, in «Il Foro padano», 9, 1954, pp. 33-64.

11 P. Calamandrei, *L'ostruzionismo della maggioranza*, in «Il Ponte», 2-4, 1953; cfr. anche A. Battaglia, P. Calamandrei, E. Corbino, G. De Rosa, E. Lussu, M. Sansone, L. Valiani, *Dieci anni dopo (1945-1955). Saggi sulla vita democratica italiana*, Bari, Laterza, 1955, in particolare p. 211.

slatura collocandosi proprio lungo lo scarto tra norma e prassi e andando ad interrogarsi sui meccanismi attraverso i quali il sistema avrebbe compensato a quel certo “vuoto” normativo al quale si è fatto prima riferimento. Anche in questo caso, il dibattito storico e giuridico si è tradotto in letture complesse e plurali che, per esigenze di sintesi, non potrà che essere richiamato in maniera semplificata. Da una parte si collocano quanti hanno sostenuto che nella prima legislatura il meccanismo di compensazione del congelamento costituzionale si sarebbe realizzato grazie ad una forte accentuazione dei poteri e del ruolo tanto del Governo quanto del presidente del Consiglio. Su questo piano si sarebbero mossi, tra gli altri, gli studi di Balladore Pallieri;¹² ma anche i lavori di Maranini che, con sfumature diverse, avrebbe notato come, tra il 1948 e il 1953, il sistema costituzionale si fosse avvicinato al modello di gabinetto inglese, facendo ruotare la comparazione proprio intorno alla figura e alla personalità del presidente del Consiglio, De Gasperi.¹³ Su un fronte diverso, e non privo di valutazioni critiche, si posizionano quanti hanno sostenuto che il meccanismo di compensazione del congelamento costituzionale si sarebbe, invece, realizzato attraverso l’affermazione di un certo primato del Parlamento sul Governo, tanto nella sua collegialità quanto nella sua monocraticità.¹⁴ Ad una posizione intermedia, infine, vanno ricondotte le riflessioni di quanti hanno sostenuto che la prima legislatura debba essere letta come la storia di un sistema “fluido”, caratterizzato da una certa debolezza di tutti gli organi costituzionali e in cui la funzione di supplenza rispetto alla mancata attuazione della Costituzione sarebbe stata svolta dai partiti politici.¹⁵

Muovendosi all’interno di un dibattito articolato ma consolidato rispetto alle ca-

12 Balladore Pallieri, *La Costituzione italiana*, cit., p. 39.

13 G. Maranini, *Storia del potere in Italia 1848-1967*, Milano, Feltrinelli, 1995, pp. 500-501.

14 Per una ricostruzione critica di questa lettura del rapporto tra Parlamento e Governo condotta soprattutto attraverso l’esame dell’attività legislativa, cfr. G. Melis, *Le leggi*, in De Siervo, Guerrieri, Varsori (a cura di), *La prima legislatura repubblicana*, cit., pp. 17-44; A. Simoncini, V. Boncinelli, *La produzione legislativa*, *ibid.*, pp. 151-183; A. Predieri, *La produzione legislativa*, in S. Somogyi, L. Lotti, A. Predieri e G. Sartori, *Il Parlamento italiano. 1946-1963. Una ricerca diretta da G. Sartori*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1963, pp. 203-276. In una prospettiva più ampia cfr., inoltre, L. Elia, *Il Governo come Comitato direttivo del Parlamento*, in «Civitas», 4, 1951, pp. 59-66; G. Pasquino, *Parlamento e Governo nell’Italia repubblicana*, in «Rivista italiana di Scienza politica», 1, 2007, pp. 3-24; A. Predieri (a cura di), *Il Parlamento nel sistema politico italiano*, Milano, Edizioni di Comunità, 1975;

15 Sul ruolo dei partiti come fattori di stabilizzazione democratica cfr., tra i numerosi contributi e nella diversità delle prospettive interpretative, P. Scoppola, *La Repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico (1945-1996)*, Bologna, Il Mulino, 1997; U. De Siervo, *La mancata riforma delle istituzioni politiche*, in De Siervo, Guerrieri, Varsori (a cura di), *La prima legislatura repubblicana*, cit., pp. 3-15; P. Calandra, *I governi della repubblica. Vicende, formule, regole*, Bologna, Il Mulino, 1996; S. Colarizi, *Storia politica della repubblica. Partiti, movimenti e istituzioni 1943-2006*, Roma-Bari, Laterza, 2007; P. Craveri, *L’arte del non governo. L’inesorabile declino della Repubblica italiana*, Venezia, Marsilio, 2016; A. Giovagnoli, *La repubblica degli italiani 1946-2006*, Roma-Bari, Laterza, 2016.

tegorie interpretative di fondo, il saggio si propone allora di ricostruire le dinamiche che avrebbero caratterizzato il processo costituente italiano, conferendo una specifica identità normativa al Governo e al presidente del Consiglio dei ministri, e di valutare quanto, e in quale direzione, l'attività concreta di quegli organi abbia giocato un ruolo altrettanto significativo nel contribuire a dotare quella identità di caratteri ancora più specifici.

2. L'ELABORAZIONE DELLA NORMA. L'INQUADRAMENTO COSTITUZIONALE DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO E DEL GOVERNO NEL PROCESSO COSTITUENTE ITALIANO

Il percorso di analisi appena tracciato non può, dunque, che prendere le mosse da una ricostruzione del dibattito costituente che, a partire dai primi momenti della transizione democratica fino ad alla concreta elaborazione del testo costituzionale, consenta di comprendere l'origine e la *ratio* delle norme dedicate a quell'organo.

La questione della futura architettura dello Stato postfascista, di cui Governo e presidente del Consiglio avrebbero costituito parte integrante, sarebbe, infatti, entrata nel dibattito politico già a partire dal luglio del 1943; avrebbe poi trovato una prima e più concreta sistematizzazione nell'attività della Commissione Forti e della Consulta nazionale; si sarebbe, infine, tradotta in testo attraverso il complesso lavoro svolto dall'Assemblea costituente, tanto in sede di Sottocommissione, quanto in sede di assemblea plenaria. Questa più lunga contestualizzazione del processo costituente, che espande i confini temporali dell'analisi, permette di cogliere meglio la complessità di un processo di cui il dettato normativo non avrebbero rappresentato che il risultato finale. Detto più semplicemente: una lettura di lungo periodo permette da un lato di far emergere il profondo legame tra i diversi momenti della transizione e le diverse ipotesi di volta in volta emerse rispetto al ruolo e alle funzioni del Governo; dall'altro, di comprendere come il dettato costituzionale sia effettivamente il punto di arrivo di uno sforzo di composizione e di scomposizione di progetti costituzionali emersi proprio nel corso della transizione.

In effetti, se si guarda alle diverse fasi che avrebbero preceduto il “compromesso costituzionale”, l'esigenza di arrivare ad una mediazione appare piuttosto evidente e, in qualche modo, coerente con il progressivo modificarsi delle condizioni interne ed esterne in cui la ricostruzione democratica si sarebbe dispiegata.

Come anticipato, il tema del Governo sarebbe entrato nel dibattito politico già a partire dal primo momento della transizione, vale a dire quello compreso tra il 25 luglio del 1943 e l'entrata in vigore della prima Costituzione provvisoria, legandosi a filo doppio non soltanto ai problemi posti dalla prosecuzione del conflitto bellico, ma soprattutto alla progressiva legittimazione dei partiti antifascisti e alla possibile istituzionalizzazione del Comitato di liberazione nazionale. In questa fase, segnata dal nesso tra unità antifascista e Governo, il discorso sul ruolo e sulle funzioni di quell'organo sarebbe stato declinato attraverso una forte valorizzazione del princi-

pio della collegialità, riflesso proprio del carattere coalizionale del Cln, e un rifiuto, altrettanto radicale, di qualsiasi ipotesi monocratica sulla quale pesavano tanto il ruolo della monarchia, quanto, soprattutto, il così detto “complesso del tiranno”. Una conferma del riferimento alla collegialità e alla centralità dei partiti si ricava da almeno due misure: innanzitutto dal testo del Regio decreto legge del 16 maggio 1944, n. 136, che avrebbe sancito la definitiva abolizione della figura del capo del Governo, di memoria fascista, e la sua sostituzione con quella di presidente del Consiglio, rendendolo un *primus inter pares*; in secondo luogo, dalla procedura prevista nella formazione del secondo governo Bonomi, nel giugno del 1944, che di fatto reintroduceva il meccanismo della fiducia nella sua versione partitica e, dunque, collegiale.¹⁶ Era poi la prima Costituzione provvisoria, il dll del 25 giugno 1944 n. 151, a chiudere questa fase, sancendo formalmente quella prassi: quel documento, infatti, non soltanto riconosceva la sovranità popolare come principio informatore del nuovo ordine costituzionale, valorizzando indirettamente il ruolo dei partiti politici, ma rafforzava la funzione del Governo, tanto rispetto alla procedura di giuramento, quanto rispetto alla facoltà legislativa di quell'organo.¹⁷ La prima fase si chiudeva, di conseguenza, con una prima soluzione compromissoria: il Governo acquisiva una certa centralità proprio in virtù del suo essere espressione del Cln, mentre il riferimento alla collegialità risultava prevalente perché traduzione del carattere coalizionale dell'unità antifascista e, dunque, della collaborazione tra i partiti politici.

Rispetto a questo equilibrio, la seconda fase della transizione, compresa tra il giugno del 1944 e l'entrata in vigore della seconda Costituzione provvisoria nel marzo del 1946, segnava una significativa modificazione del ruolo del Governo, sia dal punto di vista della prassi che rispetto alle progettualità sul futuro assetto costituzionale. Modifiche che sarebbero originate da una pluralità di fattori, intrinsecamente connessi alla diversità tanto del contesto politico interno quanto di quello internazionale, e che sarebbero risultate evidenti in almeno due ambiti: in primo luogo, nella maggiore autonomia acquisita dai partiti rispetto alla dimensione collegiale dell'azione politica, esplicita ad esempio nella formazione del secondo governo Bonomi;¹⁸

16 Cfr. Pitruzzella, *Il Presidente del Consiglio dei ministri*, cit. pp. 65-67; S. Merlini, *Struttura del governo e intervento pubblico in economia*, Firenze, La Nuova Italia, 1979; G. Guarino, *Due anni di esperienza costituzionale*, Napoli, Cem, 1946; Predieri, *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei Ministri*, cit.

17 C. Decaro Bonella, *Le due Costituzioni provvisorie*, in *Il Parlamento italiano 1981-1988*, vol. XVI, 1946-1947. *Repubblica e Costituzione. Dalla luogotenenza di Umberto alla Presidenza De Nicola*, Milano, Nuova Cei, 1989, pp. 46-49; Bonini, *La Consulta e l'Assemblea Costituente*, cit.; cfr. Merlini, Tarli Barbieri, *Presidente del Consiglio e collegialità di governo*, cit., pp. 7-32; C. Ghisalberti, *Storia costituzionale d'Italia*, Roma-Bari, Laterza, 2002; Rotelli, *La presidenza del Consiglio dei ministri*, cit.

18 Cfr. Bonini, *La Consulta e l'Assemblea Costituente*, cit., pp. 297-298. A segnare un evidente mutamento nelle relazioni tra i partiti avrebbe contribuito il dibattito intorno alle note “cinque lettere” che avrebbe diviso il fronte antifascista tra quanti sostenevano l'opportunità

in secondo luogo, nella nascita di organi consultivi finalizzati ad avviare un dibattito più compiuto proprio intorno ai principi e alle forme del nuovo assetto democratico: la Commissione Forti e la Consulta nazionale.

Era, infatti, in seno alla Commissione Forti, in particolare alla prima Sottocommissione incaricata di discutere dei problemi costituzionali, che per la prima volta il discorso sul Governo veniva legato al ruolo dei partiti e alla preferenza accordata dalle forze politiche al regime parlamentare.¹⁹ In quella sede, la natura parlamentare del Governo veniva non soltanto preferita, ma ricondotta sul piano costituzionale al modello di governo di gabinetto inglese, in cui il principio della collegialità del Consiglio dei ministri trovava la sua ragion d'essere nel fatto stesso di essere il Governo espressione della maggioranza parlamentare.²⁰ Da questa premessa derivava anche la necessità di non dotare il presidente del Consiglio di una posizione preminente e differenziata rispetto agli altri membri dell'esecutivo.²¹ In qualche modo, dunque, non soltanto il Governo perdeva la centralità acquisita nella prima fase della transizione a vantaggio del Parlamento, ma il riferimento alla collegialità, che restava assolutamente prevalente rispetto alla monocraticità, cambiava natura, divenendo più "complesso". La collegialità, cioè, non era più il riflesso dell'unità antifascista e della parità tra partiti, ma espressione di quella logica coalizionale che avrebbe costituito la condizione imprescindibile per la formazione delle maggioranze parlamentari, anche nel futuro quadro democratico che si supponeva basato su una certa centralità dei singoli attori politici.

Il rapporto tra partiti, maggioranze di coalizione e Governo sarebbe tornato anche al centro dei lavori della Consulta nazionale: in quella sede sarebbero emerse con maggiore chiarezza le principali linee di demarcazione tra le forze politiche che avrebbero investito tutto il futuro impianto costituzionale.²² Andando a semplificare

di fare del Cln un organo permanente della struttura dello Stato e quanti, al contrario, prendevano posizione a favore di un suo definitivo superamento. Su quest'ultimo aspetto, cfr. A. Ricci, *Aspettando la repubblica. I governi della transizione 1943-1946*, Roma, Donzelli, 1996.

19 Cfr. G. D'Alessio (a cura di), *Alle origini della Costituzione italiana. I lavori preparatori della "Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato" (1945-1946)*, Bologna, Il Mulino, 1979; M.S. Giannini, *Il ministero per la Costituente e gli studi preparatori della Costituzione*, in *I precedenti storici della Costituzione. Studi e lavori preparatori*, vol. IV, *Raccolta di scritti sulla Costituzione*, Comitato nazionale per la celebrazione del primo decennale della promulgazione della Costituzione, Milano, Giuffrè, 1958; *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, vol. I, *La Costituzione e la democrazia italiana*, Firenze, Vallecchi, 1969.

20 Su questi aspetti, si vedano i verbali delle sedute del 20 marzo, in cui veniva presentata la relazione di Mortati, e del 2 aprile 1946, in D'Alessio, *Alle origini della Costituzione italiana*, cit.

21 Cfr. *Relazione all'Assemblea Costituente (relazione della prima Sottocommissione "Problemi Costituzionali")*, Roma, s.e., 1946.

22 Sui lavori della Consulta nazionale e sui relativi contributi storiografici, mi permet-

i termini di un dibattito piuttosto articolato: da una parte si sarebbero schierati i sostenitori di un sistema parlamentare, in cui la formazione delle maggioranze sarebbe dipesa da accordi coalizionali che avrebbero imposto l'esigenza di ispirare il Governo al principio della collegialità.²³ Dall'altra, e in posizione diametralmente opposta e manifestamente polemica, si sarebbero schierati quanti, come Grassi o Einaudi,²⁴ avrebbero denunciato l'incompatibilità tra logica coalizionale ed efficacia nell'azione di Governo, spingendo per soluzioni che esaltassero il principio della monocraticità. Progettualità diverse che sarebbero riemerse anche nel dibattito che precedeva la definizione della legge elettorale per l'Assemblea costituente: ai fautori del metodo proporzionale, non a caso allineati sulla logica delle maggioranze coalizionali e sulla collegialità del Governo, avrebbero replicato quanti, come Einaudi o Nitti,²⁵ avrebbero dichiarato la propria totale repulsione per quel metodo, ritenuto "scellerato" perché il meno adatto a garantire stabilità ed efficacia all'azione di Governo. Con tutti i limiti connessi alla valenza dell'attività di quell'organo, di natura meramente consultiva, il dibattito in seno alla Consulta finiva per essere rilevante da almeno due punti di vista: in primo luogo, perché per la prima volta il problema del Governo sarebbe stato declinato in termini più complessi e legato alla scelta del sistema parlamentare, alla formazione delle maggioranze e al ruolo centrale dei partiti; in secondo luogo, e soprattutto, perché avrebbe anticipato la maggior parte delle questioni intorno alle quali si sarebbe articolato il confronto in sede di Assemblea costituente, facendo emergere linee di demarcazione piuttosto evidenti, soprattutto tra le componenti più di sinistra del sistema, e le forze più moderate.

Era, così, nella terza ed ultima fase della transizione, che si apriva con l'avvio dei lavori della Assemblea costituente e si chiudeva con l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, che sarebbero maturate le condizioni per tentare una convergenza tra posizioni diversificate, e tradurla in norme costituzionali condivise.

La prima sede in cui il discorso sul Governo veniva affrontato era la seconda Sottocommissione dei 75 che delineava la cornice all'interno della quale il dibattito costituente si sarebbe poi articolato.²⁶ Una cornice disegnata sostanzialmente dall'ap-

to di rimandare al mio, *La memoria della seconda guerra mondiale nei dibattiti della Consulta e della Costituente: il caso italiano*, in P. Craveri, G. Quagliariello (a cura di), *La seconda guerra mondiale e la sua memoria*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2006, pp. 289-326.

23 A titolo esemplificativo si rimanda alla posizione di Longo nella seduta del 28 settembre 1945, *Atti della Consulta Nazionale. Discussioni dal 25 settembre 1945 al 9 marzo 1946*, Camera dei Deputati, Roma 1946, p. 59

24 Cfr. l'intervento di Grassi alla seduta del 28 settembre 1945, *ibid.*, p. 65 e quello di Einaudi alla seduta del 21 novembre 1945, *ibid.*, pp. 568-574.

25 Cfr. l'intervento di Nitti alla seduta del 23 febbraio 1946, *ibid.*, p. 934.

26 Sul dibattito in Assemblea costituente, nelle diverse sedi, cfr. Rotelli, *La presidenza del Consiglio dei Ministri*, cit., pp. 414 ss; G. Rizza, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri. Posizione, poteri e attività nell'ordinamento costituzionale italiano*, Napoli, Jovane, 1967; Boni-

provazione dell'ordine del giorno Perassi che, come noto, prevedeva una forma di parlamentarismo razionalizzato in cui la centralità del Parlamento venisse bilanciata da una serie di "correttivi" finalizzati a garantire la stabilità del Governo e l'efficacia della sua azione. Se la scelta del regime parlamentare, in un sistema caratterizzato dalla centralità dei partiti, induceva a dare per acquisito il carattere coalizionale delle maggioranze e una certa conseguente collegialità del Governo, il dibattito sui correttivi creava il primo corto circuito tra principi da porre a fondamento di quell'organo. Proprio la ricerca dei correttivi, infatti, poneva in maniera esplicita la questione del potere monocratico, dunque dell'inquadramento costituzionale del presidente del Consiglio dei ministri. Sulla questione della monocraticità le posizioni si facevano, non a caso, particolarmente rigide: da una parte quanti, come Einaudi, Tosato e Lussu, individuavano nella preminenza del presidente del Consiglio la garanzia per la stabilità e l'efficienza del Governo; dall'altro quanti, come La Rocca e Terracini, denunciavano il rischio di involuzioni autoritarie e personalistiche che quella preminenza avrebbe automaticamente comportato. In sede di seconda Sottocommissione un primo tentativo di composizione sarebbe stato rappresentato dalla proposta avanzata dallo stesso Perassi: imputare al presidente del Consiglio la direzione della politica generale del governo, e a tutto il Governo la sua responsabilità, introducendo per la prima volta nel dibattito sul Governo i tre principi che sarebbero stati a fondamento dell'articolazione di quell'organo.²⁷

Il *Progetto di Costituzione*, redatto dal Comitato dei 18 e preceduto da una nota introduttiva del presidente Ruini, avrebbe recepito la mediazione di Perassi, conservando il riferimento ai tre principi, ma rovesciando il rapporto tra monocraticità e collegialità a favore del primo, prevedendo un rafforzamento delle prerogative e dei poteri del presidente del Consiglio, al quale venivano ricondotte tanto la direzione quanto la responsabilità dell'azione generale del Governo²⁸. Su questo testo, a partire dal mese di ottobre del 1947, in un contesto dunque segnato dalla fine della collaborazione tripartita e dalle prime tensioni del confronto bipolare, si apriva la discussione in assemblea plenaria. Discussione che riaccendeva la polemica, ricalcando toni e linee di demarcazione emersi già durante i lavori della Sottocommissione e facendo

ni, *La Consulta e l'Assemblea Costituente*, cit.; P. Biscaretti, *La forma di governo parlamentare dell'Italia alla luce di un ventennio di attuazione costituzionale*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, vol. IV, *Aspetti del sistema costituzionale*, Firenze, Vallecchi, 1969, pp. 39-65; Cheli, *Costituzione e sviluppo delle Istituzioni in Italia*, cit.; Id., *Il problema storico della Costituente*, cit.; Pitruzzella, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri*, cit.

27 Su questi aspetti, si veda il corposo dibattito in sede di seconda Sottocommissione in *Atti dell'Assemblea Costituente*, vol. VIII, *Commissione per la Costituzione. Seconda Sottocommissione*, Roma, Camera dei Deputati, 1976.

28 Cfr. la relazione di Ruini che precedeva il *Progetto di Costituzione* presentato alla presidenza dell'Assemblea costituente il 31 gennaio 1947, testo disponibile al sito www.documenti.camera.it.

emergere due linee prevalenti. Da una parte, si collocavano i sostenitori della preminenza del ruolo del presidente del Consiglio, difesa tra gli altri da Tosato, Ruini e Nitti, che chiedevano nuovamente l'attribuzione a quell'organo della responsabilità e della direzione della politica generale del Governo; dall'altro i sostenitori del primato della collegialità che si sarebbero spinti fino al punto di proporre l'eliminazione di ogni riferimento al presidente del Consiglio nel testo costituzionale. Lo sforzo di sintesi, portato avanti soprattutto dall'abile lavoro di mediazione di Tosato, si sarebbe tradotto nella formulazione del titolo dedicato al Governo e, più in particolare nelle due norme in cui il compromesso si sarebbe reso più evidente, l'articolo 92 e l'articolo 95 del testo definitivo: articoli che temperavano il momento collegiale con il riconoscimento dei poteri di indirizzo presidenziale.²⁹ Le norme finivano, così, per recepire tutti gli elementi che erano emersi nel lungo dibattito sul Governo, riconducendoli ad una soluzione "compromissoria", comprensibile solo alla luce del contesto storico che avrebbe fatto da cornice alla definizione dell'intero assetto costituzionale. Nella mediazione tra ipotesi progettuali diverse e contesto storico-politico si spiega, allora, quel «compromesso a valenza plurima» sul Governo, di cui avrebbe parlato Pitruzzella, e che avrebbe investito tanto la questione del rapporto tra i tre principi posti a fondamento di quell'organo, quanto la delega legislativa prevista dall'ultimo comma dell'articolo 95.

3. DALLA NORMA ALLA PRASSI: UNA IDENTITÀ ALLA PROVA

Se, dunque, il carattere compromissorio avrebbe conferito all'organo Governo nel suo complesso una identità frutto di un percorso storico e delle necessità di far convergere istanze e progettualità spesso divergenti all'interno di norme condivise, il passaggio all'esercizio concreto di quelle funzioni permette di valutare il peso che la prassi avrebbe avuto nel completare, o colmare, quanto previsto dal dettato costituzionale. Nel solco delle ipotesi interpretative più generali e già richiamate in precedenza, vale a dire il tema della attuazione o inattuazione della Costituzione e dei correttivi finalizzati a garantire efficacia all'azione dell'esecutivo, l'analisi dell'attività di Governo nella prima legislatura fornisce indicazioni più precise su almeno tre aspetti. In primo luogo, sul modo in cui sarebbero stati declinati i tre principi posti a fondamento delle norme costituzionali; in secondo luogo, sul fatto che la loro "convivenza" abbia generato o meno ambiguità o conflittualità; infine, sul peso che la mancata attuazione dell'ultimo comma dell'articolo 95 avrebbe avuto rispetto alla stabilità e all'esercizio delle funzioni proprie del Governo. Lo scopo, dunque, è capire se nella prima legislatura la forma di governo si sia stabilizzata intorno ad una certa prevalenza del ruolo del presidente del Consiglio, e dunque sulla valorizzazione di

²⁹ Per una ricostruzione del dibattito in Assemblea plenaria, cfr. i verbali delle sedute dell'ottobre 1947 in www.legislature.camera.it.

una monocraticità fondata più sulla prassi che non sul dato normativo o, al contrario, se la centralità del modello parlamentare e partitico abbia prodotto una primazia del principio collegiale e, con esso, di un modello di organizzazione del governo “a direzione plurima”. Si tratta, come inevitabile, di dinamiche complesse, per tentare una ricostruzione delle quali si è scelto di sviluppare l'analisi isolando, tra i diversi possibili, una serie di indicatori ritenuti significativi tanto del rapporto tra monocraticità e collegialità, dunque del rapporto tra presidente del Consiglio e Consiglio dei ministri, quanto dell'incidenza che l'attività del Governo avrebbe avuto in particolare rispetto all'attività del Parlamento e dei partiti.

In questa prospettiva, la ricerca si è mossa lungo tre direttrici principali: l'esame dell'attività legislativa del Governo; la ricostruzione dell'*iter* di formazione e di crisi dei governi; il percorso di attuazione dell'ultimo comma dell'articolo 95 e l'organizzazione interna dell'organo Governo.

Per quanto riguarda il primo aspetto, l'esame dell'attività legislativa costituisce, come noto, un parametro rilevante nella valutazione dell'esercizio delle prerogative del Governo, in particolare rispetto al rapporto con il Parlamento e, di riflesso, con i partiti.³⁰ Come hanno messo bene in evidenza le scrupolose analisi di Guido Melis, nella prima legislatura repubblicana le leggi approvate dal Parlamento sarebbero state 2317: un dato che indurrebbe a confermare una certa preminenza dell'attività parlamentare rispetto agli altri poteri titolari della facoltà legislativa, confermando un “protagonismo” del Parlamento e dei partiti, e una certa residualità del Governo. Una analisi più approfondita suggerisce, tuttavia, una interpretazione meno “istintiva” di quel dato. Non soltanto, infatti, quasi il 90 per cento delle leggi approvate dal Parlamento sarebbe derivato da una iniziativa governativa,³¹ ma il Governo avrebbe visto approvati circa il 90 per cento dei propri provvedimenti, contro il 19 per cento circa di quelli proposti dal Parlamento.³² La tendenza, rispetto a quanto rilevato prima, sembrerebbe dunque invertita, rivelando una certa consistenza dell'iniziativa e dell'efficacia legislativa del Governo rispetto al Parlamento. In sostanza: un ruolo più attivo del Governo che sarebbe risultato dominante tanto rispetto al Parlamento, quanto rispetto ai partiti. Anche questa lettura, tuttavia, merita almeno tre annotazioni critiche: la prima riguarda la tipologia della “iperproduzione” normativa della prima legislatura, derivante in larga misura dalla conversione di atti ereditati dalla fase transitoria che, dunque, suggerisce di non arrivare a conclusioni sommarie circa la centralità di un organo rispetto all'altro³³; la seconda, concerne la consistente atti-

30 Bianco, *La prima legislatura repubblicana*, cit.; Simoncini, Boncinelli, *La produzione legislativa*, cit., pp. 151-183.

31 Melis, *Le leggi*, cit. pp. 17-44.

32 *Ibid.*

33 Cfr. A. Predieri, *La produzione legislativa*, in Somogyi, Lotti, Predieri, Sartori, *Il Par-*

vità emendativa delle Camere sui provvedimenti presentati dal Governo, che integra il successo dell'iniziativa legislativa di quest'ultimo; la terza, infine, si ricava dal forte consensualismo sull'iniziativa parlamentare rispetto a quella governativa, che rende più articolato il giudizio sul processo di decisione politica all'interno del Governo.³⁴ Se, dunque, si assume l'*iter* legislativo come parametro attraverso il quale valutare l'attività del Governo e la sua efficacia, soprattutto nell'ottica della attuazione della Costituzione, non si può non sottolineare una evidente conformità della prassi al dettato costituzionale che attribuisce la competenza legislativa ad entrambi gli organi: Parlamento e Governo. In altre parole, il riferimento alla produzione legislativa non aggiunge, sul piano della prassi, elementi in contraddizione con il dettato costituzionale, non conferma l'ipotesi della mancata attuazione della Costituzione e, soprattutto, non segna una preminenza di un organo su un altro, non consentendo dunque di ricavarne indicazioni rilevanti rispetto alla presenza di meccanismo di compensazione resi necessari dalla mancanza di correttivi nel rapporto tra parlamentarismo ed efficacia dell'azione del Governo. In qualche misura, nel rapporto tra norma e prassi, questo parametro conferma i tratti dell'identità del Governo delineati in Costituzione.

Il secondo parametro risulta, per certi aspetti, più complesso da analizzare ma forse più indicativo rispetto all'impatto che la prassi avrebbe avuto su una maggiore caratterizzazione dell'identità di quell'organo: il processo di formazione e di crisi degli esecutivi, infatti, chiama in causa in maniera più diretta ed esplicita tanto il legame con il Parlamento, la sua maggioranza e il carattere di quest'ultima, quanto il rapporto con i partiti, quanto, infine, il rapporto tra i tre principi posti a fondamento delle norme sul Governo.³⁵

Come noto, nel corso della prima legislatura si sarebbero succeduti tre esecutivi, caratterizzati da alcuni importanti elementi di continuità: la guida del Governo affidata a De Gasperi, la conferma di maggioranze basate su coalizioni, seppur variabili nella composizione, il numero dei dicasteri. Accanto ad essi, tuttavia, una analisi delle fonti permette di evidenziare anche alcuni tratti di novità sui quali vale la pena soffermarsi. Se, infatti, il V governo De Gasperi nasceva da un rimpasto che rinnovava in parte la composizione dell'esecutivo ma non modificava la maggioranza parlamentare, il VI originava da una prassi mai sperimentata fino a quel momento. Era, infatti, il ritiro dei ministri e dei sottosegretari del Psdi a convincere De Gasperi dell'opportunità di procedere a dimissioni «tattiche», piuttosto che a rimpasti. Più complessa ancora sarebbe apparsa la formazione del VI governo presieduto dal

lamento italiano. 1946-1963, cit., pp. 205-276.

34 Bianco, *La prima legislatura repubblicana*, cit.

35 Tra gli altri, cfr. G. Zagrebelsky, *La formazione del governo nelle prime quattro legislature repubblicane*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 3, 1968, pp. 805-891.

leader trentino, che giungeva alla fine di una crisi piuttosto articolata, scandita in due fasi: una prima, segnata da un nuovo ritiro degli esponenti socialdemocratici dall'esecutivo; la seconda, dal forte contrasto emerso in sede parlamentare sulla linea Pella, e che avrebbe portato alla nascita di una nuova maggioranza basata sul solo accordo tra Democrazia cristiana e Partito repubblicano italiano.³⁶ Se, dunque, si guarda all'*iter* di formazione dei Governi, emergono almeno due indicazioni importanti rispetto alla definizione dell'identità del Governo. Da una parte, il ruolo giocato dal presidente del Consiglio tanto rispetto al Parlamento quanto rispetto ai partiti, sembra evidenziare una certa preminenza del capo dell'esecutivo che, sul piano della prassi, accentua il riferimento al principio monocratico rispetto a quello della collegialità; dall'altro, l'*iter* delle crisi e della loro soluzione mostra una prevalenza dei partiti rispetto al Parlamento, esplicita nel carattere sempre extraparlamentare delle crisi stesse. Semplificando si potrebbe dire: sul piano della prassi, una *leadership* di Governo forte, una centralità dei partiti e una maggiore debolezza del Parlamento.

Questa lettura trova conferma, con alcune annotazioni sulle quali si tornerà tra breve, nell'analisi degli atti parlamentari e dei verbali del Consiglio dei ministri. Entrambe le fonti restituiscono i tratti di una forte polemica che avrebbe investito proprio il rapporto tra Parlamento e Governo e che, se da un lato evidenziava il ruolo centrale giocato dal presidente del Consiglio, dall'altro andava nella direzione di una accalorata difesa delle prerogative e delle funzioni del Parlamento. Lo si ricava, ad esempio dalla polemica che le sinistre avrebbero mosso nelle aule parlamentari in occasione della formazione del V governo De Gasperi e che avrebbero investito tanto la procedura seguita dal presidente del Consiglio, quanto la scelta di De Gasperi di non prestare nuovamente giuramento nelle mani del presidente della Repubblica.³⁷ Come sarebbe accaduto anche in occasione della crisi del novembre 1949³⁸ e della primavera del 1951, il ricorso allo strumento del rimpasto appariva alle opposizioni l'esercizio di un intollerabile potere personale: un presidente che, di volta in volta, operava alla stregua di un Cancelliere, esautorando le prerogative del Parlamento e operando fuori dei limiti fissati dalla Costituzione. I dibattiti sulla crisi mostrano, dunque, i tratti di un quadro più complesso: vale a dire una *leadership* di governo

³⁶ Oltre ai già richiamati volumi sull'Italia repubblicana, cfr. la ricostruzione puntuale di Calandra, *I governi della repubblica*, cit., pp. 61 sgg.

³⁷ Cfr. a questo proposito i dibattiti che tanto alla Camera quanto al Senato avrebbero preceduto il voto di fiducia al governo dopo le dichiarazioni programmatiche di De Gasperi e le repliche finali. In particolare, per quanto riguarda la Camera, le sedute dell'1, 3, 9 e 16 giugno 1948, *Atti Parlamentari* (d'ora in poi AP), Camera dei deputati (d'ora in poi CD), *Discussioni*, pp. 15-58; pp. 63-96; pp. 227-255; pp. 425-463. Per il Senato, le sedute dal 22 giugno al 2 luglio 1948, AP, Senato della Repubblica (d'ora in poi SR), *Discussioni*, pp. 329-693. Cfr. anche Gigliotti, *De Gasperi e il centrismo*, cit.

³⁸ Cfr. in particolare i resoconti della seduta del 22 novembre 1949, AP, CD, *Discussioni*, cit., pp. 235-254.

forte, ma contestata proprio in nome di una difesa della centralità del Parlamento e, indirettamente, dei partiti.

Questo “rovesciamento” interpretativo, che deriva dal diverso modo in cui le forze politiche avrebbero concepito le relazioni tra Governo, Parlamento e partiti, non restituisce una fotografia corretta della prima legislatura se non si tiene conto anche delle logiche che avrebbero ispirato le scelte politiche degasperiane e che si ricavano dai numerosi interventi che lui stesso avrebbe pronunciato in replica alle accuse mossegli dalle opposizioni. Interventi che si sarebbero mossi lungo due binari principali: da un lato, verso la ferma rivendicazione del rispetto della centralità del Parlamento; dall'altro verso l'esigenza di garantire stabilità ed efficacia all'azione dei Governi, anche attraverso l'esercizio delle funzioni e delle prerogative attribuite al presidente del Consiglio.³⁹

Per quanto riguarda il primo aspetto, al di là delle numerose volte in cui De Gasperi sarebbe tornato sull'importanza del Parlamento in un sistema democratico e rappresentativo, vale la pena richiamare due circostanze in cui, nel corso della legislatura, la sua posizione in merito sarebbe divenuta non solo esplicita ma emblematica di un percorso personale e politico che affondava le radici in un passato più lontano. Entrambe avrebbero riguardato la decisione di apporre la questione di fiducia su disegni di legge di iniziativa governativa. Procedimento che si sarebbe verificato due volte: la prima, nel febbraio del 1952, in occasione della presentazione del disegno di legge n. 2177 sulla *Revisione del trattamento economico dei dipendenti statali*,⁴⁰ la seconda volta, nel 1953, in occasione della discussione sul disegno di legge sulla Riforma elettorale. Rispetto alle motivazioni che avrebbero indotto quella scelta, dovute in gran parte all'esigenza di fronteggiare l'ostruzionismo delle opposizioni, va rilevata la estrema ritrosia, messa bene in luce dai resoconti dei verbali del Consiglio dei ministri, mostrata da De Gasperi nel ricorrere a quello strumento: quasi che la fiducia gli apparisse come una alterazione della naturale dialettica tra Parlamento e Governo,

39 Cfr. gli interventi di replica di De Gasperi pronunciati il 17 aprile del 1951 alla Camera, AP, CD, *Discussioni*, cit., pp. 27493-27501, e il 5 maggio 1951 al Senato, AP, SR, *Discussioni*, cit., pp. 23934-23944; cfr. l'intervento di De Gasperi alla Camera dei Deputati nella seduta del 22 novembre 1949, AP, CD, *Discussioni*, cit., pp. 13698-13709 e i già richiamati interventi di De Gasperi pronunciati alla Camera dei Deputati il 17 aprile 1951 e al Senato della Repubblica il 5 maggio 1951.

40 Per i resoconti dei verbali del Consiglio dei ministri cfr. F.R. Scardaccione (a cura di), *Verbali del Consiglio dei ministri. Maggio 1948-Luglio 1953*, Edizione critica, vol. III, *Governo De Gasperi 26 luglio 1951-7 luglio 1953*, Roma, Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, 2007, in particolare p. 229. Un precedente si era verificato in occasione della discussione sull'autorizzazione di spese straordinarie per il potenziamento della difesa del paese, nel marzo del 1951. La soluzione adottata era stata la presentazione di un ordine del giorno, primo firmatario Bettiol, sul quale si apriva una votazione che assumeva la valenza, sottolineata dallo stesso De Gasperi, di un voto di fiducia. Cfr. I verbali della seduta della Camera dei deputati del 6 marzo 1951, AP, CD, *Discussioni*, cit., pp. 26777-26833.

alla quale dunque ricorrere con parsimonia e solo in casi di necessità e urgenza⁴¹.

La difesa del Parlamento doveva, poi, trovare una contemperazione nell'efficacia dell'azione di Governo: era, in qualche misura, il richiamo alla *ratio* dell'ordine del giorno Perassi del settembre del 1946⁴². In questa direzione, tra i numerosi interventi, sarà sufficiente ricordare la polemica che sarebbe nata con il segretario del Pci in occasione del rimpasto del 1951. All'accusa avanzata da Togliatti di operare come un cancelliere, nel disinteresse del primato del Parlamento e della centralità dei partiti, De Gasperi avrebbe replicato, rivendicando di operare nel pieno rispetto tanto dei poteri conferitigli dalla Costituzione, quanto della disciplina relativa all'inquadramento costituzionale dei partiti⁴³.

L'analisi del processo di formazione e di crisi degli esecutivi, e il dibattito che avrebbero innescato chiamando in causa anche la questione del rapporto tra i poteri e il ruolo dei partiti, consente allora, di aggiungere qualche tratto in più alla definizione dell'identità tanto dell'organo Governo nel suo complesso, quanto del presidente del Consiglio. Era, in qualche misura, proprio la presenza dei tre principi posti a fondamento di quell'organo a rendere legittimi sia i richiami delle opposizioni, sia l'esercizio di alcune prerogative da parte di De Gasperi, esercitate senza "violare" le prerogative fissate nella Costituzione. Sul piano della prassi, ancorata sempre al dettato normativo, trovava così attuazione una forma di monocraticità che non contraddiceva né il principio della collegialità, poggiato sul carattere coalizionale delle maggioranze e sul proporzionalismo elettorale, né il parlamentarismo.

Se i primi due indicatori hanno consentito di guardare alla identità del Governo e del presidente del Consiglio attraverso un'analisi dei rapporti esterni, l'ultimo indicatore sposta l'attenzione sulle dinamiche interne al Governo. In questo caso, la questione dell'organizzazione del Governo interseca due temi principali: da un lato quello della attuazione della Costituzione; dall'altro quello di operare scelte che consentissero di incidere sull'efficacia di quell'organo, anche attraverso la definizione di norme che ne regolassero il funzionamento.

Per quanto riguarda il primo aspetto, la lettura degli atti parlamentari e dei verbali del Consiglio dei ministri permette di evidenziare non soltanto come esso abbia rappresentato un tema caratterizzante di tutta la prima legislatura, ma anche come le

41 Sul lungo *iter* che avrebbe accompagnato le discussioni in seno al Consiglio dei ministri sulla modifica della legge elettorale, sulle resistenze di De Gasperi e sulla decisione di porre la fiducia sul provvedimento, cfr. i verbali del Consiglio dei ministri in Scardaccione (a cura di), *Verballi del Consiglio dei ministri. Maggio 1948-Luglio 1953*, Edizione critica, vol. III, cit.

42 Su questi aspetti, cfr. P.L. Ballini, *Alcide De Gasperi: la costruzione della democrazia (1948-1954)*, in S. Lorenzin, B. Taverni (a cura di), *Alcide De Gasperi, Scritti e discorsi politici*, vol. IV, *Alcide De Gasperi e la stabilizzazione della Repubblica 1948-1954*, tomo 1, Bologna, Il Mulino, 2009, pp. 13-200, in particolare pp. 74 sgg.

43 Cfr. il già richiamato intervento di De Gasperi alla seduta della Camera dei deputati del 17 aprile 1951, AP, CD, *Discussioni*, cit.

diverse soluzioni fossero espressioni di un preciso modo di concepire ed intendere il Governo all'interno dell'ordinamento italiano. Non è questa la sede per ricostruire nel dettaglio i termini di un dibattito complesso. Basterà ricordare che in diverse circostanze De Gasperi avrebbe richiamato l'attenzione sull'urgenza di lavorare ad una legge che «precisi quello che la Costituzione ha lasciato imprecisato»,⁴⁴ fondando l'identità del Governo su presupposti solidi che non implicassero necessariamente l'autorevolezza del presidente del Consiglio o il ricorso a prassi costituzionali risalenti all'epoca prefascista. A questo scopo avrebbe dovuto rispondere il disegno di legge presentato alla Camera il 6 giugno del 1952, di concerto con il ministro di Grazia e Giustizia, Zoli, e con il ministro ad *interim* del Tesoro, Pella, e articolato in tre capi: il primo dedicato al Consiglio dei Ministri e alla Presidenza del Consiglio; il secondo al potere normativo del governo; il terzo all'ordinamento della presidenza del Consiglio⁴⁵. Al di là dei singoli dettagli, quel progetto non soltanto rispondeva all'esigenza di dare attuazione alla Costituzione, ma risultava emblematico del modo in cui De Gasperi avrebbe voluto tradurre, in norme, i riferimenti alla monocraticità e alla collegialità, con una certa accentuazione del primo rispetto al secondo, definendo anche con maggiore precisione il rapporto tra il Governo e i partiti⁴⁶. La mancata approvazione di quel testo, in gran parte da addursi alla reticenza nei confronti di misure che accentuassero le prerogative del presidente del Consiglio, avrebbe lasciato irrisolto il nodo della più efficiente organizzazione del Governo. Un nodo che, di volta in volta, sarebbe stato sciolto tanto attraverso il ricorso alla legislazione precedente, quanto attraverso misure concrete che, soprattutto nella composizione degli esecutivi, bilanciassero il carattere «coalizionale» delle maggioranze con il rispetto dei rapporti di forza interni⁴⁷. Dunque, una certa collegialità nella composizione, ma sintetizzata dalla forza maggioritaria della Dc e, soprattutto, dal peso politico e dall'autorevolezza del presidente del Consiglio.

In questa opera di equilibrio che avrebbe segnato tutta la legislatura, una serie di indicatori confermano la preminenza del ruolo del presidente del Consiglio rispetto

44 Cfr. la replica del presidente del Consiglio al termine del dibattito sulla fiducia che si sarebbe svolto al Senato dal 22 giugno al 2 luglio 1948, AP, SR, *Discussioni*, cit., p. 675.

45 Cfr. il testo del disegno di legge n. 2762, *Attribuzioni degli organi del Governo della Repubblica e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri*, presentato alla Camera dei deputati nella seduta del 6 giugno 1952, AP, CD, *Documenti - Disegni di legge e relazioni*, 6 giugno 1952, pp. 1-20.

46 Su questo punto cfr. le conclusioni dello studio di E. Rotelli, *La prima legislatura repubblicana e il ruolo del Parlamento*, in «Quaderni Costituzionali», 1, 1981, pp. 87-114, in cui si sottolinea come in quel torno di tempo proprio l'autorità personale di De Gasperi riuscì a contenere il «peso della partitocrazia»; Id., *La Presidenza del Consiglio dei ministri*, cit.

47 Sul carattere coalizionale e sul rapporto tra coalizione e presidente del Consiglio, cfr. G. Ferrara, *Il governo di coalizione*, Milano, Giuffrè, 1973; P.A. Capotosti, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei Ministri*, Milano, Giuffrè, 1975.

alla collegialità del Governo e al ruolo dei singoli ministri. Il primo si ricava dall'attività legislativa: i dati disponibili consentono di rilevare come sui 2054 progetti di iniziativa governativa, quelli presentati dal presidente del Consiglio sarebbero stati in totale 474, 434 come primo firmatario, 40 come altro firmatario. Preponderanza confermata anche da un dato ulteriore: nei cinque anni della legislatura, De Gasperi sarebbe intervenuto in Parlamento 102 volte, 54 alla Camera, 48 al Senato, tanto in qualità di presidente del Consiglio, quanto di ministro ad *interim* dell'Africa italiana e di ministro ad *interim* degli Affari esteri. Il secondo indicatore emerge dall'analisi dei verbali del Consiglio dei Ministri che mostrano come, in diverse circostanze, De Gasperi abbia "imposto" la propria autorità ai ministri, impendendo che la tutela di interessi particolari finisse per condizionare l'efficacia complessiva dell'azione del Governo.⁴⁸ Il terzo, infine, si evidenzia dall'intervento che De Gasperi pronunciava in occasione del rimpasto del 1951: a quanti sollecitavano la crisi, egli faceva notare che mentre le dimissioni del presidente del Consiglio «trascinano con sé quelle di tutto il gabinetto», le isolate dimissioni di altri membri del governo non necessariamente avrebbero determinato lo stesso esito.⁴⁹

Una attenta lettura delle fonti mostra, tuttavia, come in diversi passaggi, desumibili dai resoconti delle sedute del Consiglio dei ministri e dei verbali d'aula, emerga una certa prevalenza del riferimento alla collegialità nell'azione dell'esecutivo. In diverse circostanze, lo stesso De Gasperi avrebbe difeso l'operato complessivo del Governo. Sarà sufficiente richiamare, su questo punto, la posizione assunta in occasione del dibattito sul bilancio del suo V governo⁵⁰ o, ancora, il richiamo, rivolto a tutti i ministri nel febbraio del 1950, ad evitare personalizzazioni e ad anteporre l'azione unitaria del Governo all'approvazione dei «direttori dei partiti».⁵¹ In qualche misura, dunque, anche il terzo indicatore, relativo all'analisi dell'organizzazione del Governo e dei tentativi di dare attuazione a quanto previsto dal dettato costituzionale confer-

48 Cfr. ad esempio i verbali del Consiglio dei ministri del maggio 1948 che riportano il resoconto della discussione intorno alla predisposizione del programma da presentare alle Camere in occasione della fiducia al V governo De Gasperi, in F.R. Scardaccione (a cura di), *Verbali del Consiglio dei Ministri. Maggio 1948-Luglio 1953*, Edizione critica, vol. I, *Governo De Gasperi 23 maggio 1948-14 gennaio 1950*, Roma, Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, 2005.

49 Cfr. il già richiamato intervento di De Gasperi alla seduta della Camera dei deputati del 17 aprile 1951, AP, CD, *Discussioni*, cit.

50 De Gasperi presentava il bilancio dell'operato del suo V governo in occasione della seduta del Consiglio dei ministri del 10 gennaio 1950, cfr. Scardaccione (a cura di), *Verbali del Consiglio dei ministri. Maggio 1948-Luglio 1953*, vol. I, *Governo De Gasperi 23 maggio 1948-14 gennaio 1950*, cit., p. 849.

51 Cfr. l'intervento di De Gasperi alla riunione del Consiglio dei ministri del 17 febbraio 1950 in Scardaccione (a cura di), *Verbali del Consiglio dei ministri*, cit., vol. II, *Governo De Gasperi 27 gennaio 1950-19 luglio 1951*, Roma, Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, 2006, p. 19.

mano i caratteri di quella identità del Governo già evidenziata in precedenza.

Arrivando, dunque, alle conclusioni: se alcuni parametri rivelano, sul piano della prassi, una certa prevalenza del riferimento alla monocraticità, altri confermano il significativo e non raro primato della collegialità. Tuttavia, c'è un aspetto che pure in questa cornice merita di essere sottolineato: nella prima legislatura la compatibilità tra principi potenzialmente confliggenti e il problema del vuoto normativo avrebbero trovato una sintesi dentro il preciso perimetro della visione istituzionale e costituzionale degasperiana. De Gasperi avrebbe, cioè, riconosciuto l'importanza dei partiti, accettato la logica proporzionale, difeso la centralità del Parlamento, mai ceduto sul rapporto tra maggioranza parlamentare, segreterie di partito e Governo, valorizzato la collegialità senza mai rinunciare all'esercizio di quelle funzioni che la Costituzione assegnava al presidente del Consiglio.

Era forse in questa opera di mediazione, garantita anche dall'autorevolezza riconosciuta alla sua persona, che quella identità del Governo definita dalla Costituzione poteva perfezionarsi, realizzando sul piano della prassi quella razionalizzazione del parlamentarismo che l'ordine del giorno Perassi aveva previsto ma che, sul piano normativo, era risultata di non facile attuazione.