

FABRIZIO ROSSI

LE EREDITÀ DEL “PASSATO ISTITUZIONALE”  
NEI LAVORI DELLA COSTITUENTE:  
LA FORMA DI GOVERNO

1. IL GOVERNO TRA PARLAMENTO E CAPO DELLO STATO

Oggetto di questo contributo è evidenziare l'eredità trasmessa all'Assemblea costituente dal “passato istituzionale” del nostro paese. Scontata la netta rottura istituzionale con il dittatoriale regime fascista che ha condotto l'Italia alla catastrofe, la Costituzione repubblicana riannoda un legame con il parlamentarismo dell'Italia monarchica?

Se l'Italia prefascista fosse o meno uno Stato democratico è, come è noto, la *querelle* che oppone nel '45 alla Consulta il liberale Croce e il democratico Parri.<sup>1</sup> La fondazione o rifondazione della democrazia in età repubblicana non va considerata come una «liberazione da un corpo estraneo» né come il semplice ritorno ad una «fisiologia democratica»,<sup>2</sup> tuttavia alcuni elementi di discontinuità con l'età liberale

---

1 P. Pombeni, *Fondazione o rifondazione della democrazia?*, in C. Franceschini, S. Guerrieri, G. Monina (a cura di), *Le idee costituzionali della Resistenza*, Roma, Presidenza del Consiglio dei ministri, 1997, pp. 329-339.

2 P. Scoppola, *La Repubblica dei partiti*, Bologna, Il Mulino, 1991, p. 45.

sono evidenti: il passaggio dalla monarchia alla Repubblica,<sup>3</sup> da una sinistra antisistema ad una sinistra protagonista alla Costituente,<sup>4</sup> dalla sovranità dello Stato alla sovranità popolare.<sup>5</sup>

Resta tuttavia un'eredità del passato che Ruini mette subito in evidenza nel presentare all'Assemblea costituente i lavori della Commissione dei 75 da lui presieduta: il progetto della Commissione «non ha creduto di abbandonare lo schermo del governo parlamentare e di gabinetto che ha dato la libertà nell'800».<sup>6</sup> Tale governo è «un arco di ponte lanciato tra due piloni», il Parlamento da un lato, il Capo dello Stato dall'altro. Venuto meno il pilone del re è però «necessario un Capo dello Stato» che continui a «reggere uno dei lati dell'arco di ponte».<sup>7</sup>

Questa eredità porta però con sé un problema: l'instabilità dell'esecutivo vissuta drammaticamente dagli stessi costituenti nel primo dopoguerra, quando ripetute crisi di governo (7 in 3 anni), favoriscono l'avvento del fascismo. Per questo alla Costituente si avverte l'esigenza di inserire nella forma di governo parlamentare liberale “dispositivi costituzionali” volti ad evitare l'instabilità governativa.

Su questo terreno non mancano peraltro proposte anche al di fuori del modello parlamentare. L'azionista Calamandrei propone il sistema presidenziale in cui la separazione tra esecutivo e legislativo assicurerebbe la stabilità di governo in modo assoluto. Al comunista La Rocca che vede nel presidenzialismo il rischio di «una specie di dittatura», Calamandrei ricorda che in Italia la dittatura è sorta «non a causa di un governo a tipo presidenziale ma di un governo a tipo parlamentare in cui si era verificato il fenomeno della pluralità dei partiti e della impossibilità di avere un governo appoggiato da una solida maggioranza». A coloro che ritengono il presidenzialismo compatibile solo con un assetto bipartitico, Calamandrei replica che

---

3 Sul doppio ruolo, di “arbitro” e di “potere”, esercitato dal monarca italiano nelle crisi di governo si rinvia a F. Rossi, *Corona, ministeri e “partito della maggioranza” nelle crisi di governo dell'Italia liberale (1861-1900)*, pp. 241-270; Id., *Le crisi di governo nell'età giolittiana*, pp. 257-300; Id., *Le crisi di governo dalla guerra al fascismo (1915-1922)*, pp. 209-276; in «Storia, Amministrazione, Costituzione», rispettivamente 24/2016, 25/2017 e 26/2018.

4 La successiva, lunga esclusione della sinistra dal governo sarà dovuta al vincolo esterno della guerra fredda.

5 La Costituzione nata dalla Resistenza «non cancella la sovranità dei singoli» disseminatasi nel vuoto statale creato dall'armistizio ma produce una «forma individualistica della sovranità popolare» in cui i soggetti sono i cittadini che possono usare come propri strumenti i partiti. G. Filippetta, *L'estate che imparammo a sparare, storia partigiana della Costituzione*, Milano, Feltrinelli, 2018, pp. 227 e 229. Torneremo più avanti sulla declinazione partitica e parlamentare della sovranità popolare.

6 *Atti parlamentari*, Assemblea Costituente (da ora in poi AC), 12 marzo 1947, pp. 2020-2021. Ha scritto Lombardi che «la Costituzione, soprattutto in relazione alla forma di governo, è una versione in termini repubblicani dell'antico statuto albertino». G. Lombardi, introduzione a *Le Costituzioni dei paesi europei*, Padova, Cedam, 1999, p. 9.

7 AC, 23 ottobre 1947, p. 1466.

la stabilità sarebbe garantita anche a governi pluripartitici, perché sul programma politico del candidato presidente si formerebbe una coalizione “più stabile” di quella che potrebbe formarsi nel sistema di governo parlamentare, dopo le elezioni, sulla base di accordi tra i partiti.<sup>8</sup>

Il democristiano Mortati propone una via intermedia tra il governo parlamentare e il governo presidenziale, ricalcata sul modello direttoriale svizzero, in cui il Parlamento “nomina” il Governo ma “non può revocarlo”. Si tratterebbe di un governo di legislatura (almeno biennale), che Mortati intende però rafforzare con la «possibilità eccezionale conferita al Capo dello Stato di procedere allo scioglimento del Parlamento» nel caso di un ineliminabile conflitto tra esecutivo e legislativo sancito da un voto di sfiducia.<sup>9</sup>

L'ordine del giorno del repubblicano Perassi, presentato nella seconda Sottocommissione, scarta sia il governo presidenziale che quello direttoriale, scegliendo il governo parlamentare da disciplinarsi, tuttavia, come si è detto, con «dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo».<sup>10</sup> I comunisti, favorevoli all'adozione del sistema parlamentare ma non alla “stabilizzazione” dell'esecutivo, propongono la votazione per parti separate dell'ordine del giorno.<sup>11</sup> La proposta è respinta e l'ordine del giorno è approvato a scrutinio segreto con 22 sì e 6 astenuti, (presumibilmente i 6 comunisti Amendola, Grieco, La Rocca, Nobile, Ravagnan, Terracini). I democristiani Tosato, Vanoni e Bulloni affermano invece che, nel caso in cui gli auspicati “congegni stabilizzatori” non si traducano, nell'Assemblea plenaria, in precise norme costituzionali, sarebbero tornati a riflettere sul presidenzialismo proposto da Calamandrei, che quindi appare, almeno all'inizio del dibattito costituente, meno isolato di quanto solitamente si creda.

Gli auspicati congegni stabilizzatori, sulla scia del “parlamentarismo razionalizzato” sperimentato tra le due guerre da molte costituzioni europee<sup>12</sup> e poi dalla Costituzione francese del '46,<sup>13</sup> vengono dunque tradotti in norme costituzionali dall'As-

---

8 *Atti parlamentari*, Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione (da ora in poi AC, II SC), 5 settembre 1946, pp. 119-120.

9 AC, II SC, 5 settembre 1946, p. 129.

10 AC, II SC, 4 settembre 1946, pp.102-103 e 5 settembre 1946, p. 129.

11 Il comunista La Rocca richiamandosi a Rousseau invoca il modello astratto di «un'Assemblea rappresentativa popolare che nello stesso tempo sia legislativa ed esecutiva». AC, II SC, 5 settembre 1946, p. 114.

12 B. Mirkine-Guetzevitch, *Le Costituzioni europee*, Milano, Edizioni di Comunità, 1954, in particolare pp. 17-38. L'autore sottolinea che il problema centrale di tutte le costituzioni è quello dei rapporti tra l'esecutivo e il legislativo «che determinano la misura delle possibilità riservate ai cittadini di partecipare al governo».

13 Sulle analogie e le differenze tra l'elaborazione della Costituzione francese del 1946 e quella della Costituzione italiana del 1948, e in particolare sulle affinità e le differenze relative alla forma di governo tra comunisti francesi e comunisti italiani cfr. S. Guerrieri, *Le idee costi-*

sembra?

Diciamo subito che, per la maggior parte dei costituenti, “razionalizzare il parlamentarismo” significa «tradurre in norma la prassi costituzionale» dell’Italia liberale,<sup>14</sup> cioè razionalizzare il rapporto del Governo con i due piloni che devono continuare a sostenerlo (Parlamento e capo dello Stato), così come avevano cercato di fare le costituzioni dei paesi nati dalla dissoluzione degli Imperi centrali (Germania, Austria, Cecoslovacchia, Polonia, Prussia, Baviera) prendendo a modello la prassi costituzionale della Terza Repubblica francese.<sup>15</sup>

## 2. LA RAZIONALIZZAZIONE DEL RAPPORTO GOVERNO/PARLAMENTO

Uno dei dispositivi costituzionali “razionalizzatori” tratti dalla prassi dell’Italia liberale è la mozione di sfiducia. Si traduce in norma la procedura del voto nominale palese (che indica al capo dello Stato l’orientamento politico dei parlamentari ai fini della formazione di un eventuale nuovo governo) aggiungendovi altre misure per rendere più difficile sfiduciare il gabinetto: la presentazione della mozione da parte di almeno 1/10 dei membri delle Camere (ne bastava uno in età liberale), la motivazione (in passato assente, facilitando il coagularsi di maggioranze antiministeriali eterogenee ed occasionali, capaci di far cadere i governi ma incapaci di sostituirli), la discussione (non prima di tre giorni dalla presentazione, per evitare i famosi “assalti alla diligenza”, cioè voti a sorpresa che potevano mettere in difficoltà la maggioranza di governo).

Sono invece accantonate le misure più incisive sostenute da Tosato:<sup>16</sup> la sfiducia a maggioranza assoluta delle Camere riunite (che avrebbe reso ancora più difficile far cadere il gabinetto), la sfiducia costruttiva (che avrebbe dovuto assicurare un premier e un governo alternativi, attribuendo al capo dello Stato anche la facoltà di sciogliere le Camere se tale voto non avesse ottenuto la maggioranza assoluta).

Tale razionalizzazione si rivelerà dunque debole e, soprattutto, inefficace perché, come pronosticato da Calamandrei, l’instabilità governativa sarà determinata non da un voto parlamentare ma dalle crisi extraparlamentari provocate da dissensi tra

---

tuzionali del PCF e del PCI all’indomani della liberazione, in Franceschini, Guerrieri, Monina (a cura di), *Le idee costituzionali della Resistenza*, cit., pp. 360-379.

14 P. Biscaretti di Ruffia, *La forma di governo parlamentare alla luce di un ventennio d’attuazione costituzionale*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell’Assemblea Costituente*, Firenze, Vallecchi, 1968, vol. IV, p. 39.

15 Il parlamentarismo francese che nell’800 «era un complesso mobile, puramente consuetudinario, di norme empiriche diviene in questo nuovo diritto costituzionale, una dottrina omogenea e rigida» (Mirkine-Guetzevitch, *Le costituzioni europee*, cit., pp. 27-28).

16 Su Tosato cfr. F. Bruno, *Il problema del rafforzamento dell’esecutivo: Tosato costituente e la dottrina costituzionalistica francese della Terza Repubblica*, in M. Galizia (a cura di), *Egidio Tosato costituzionalista e costituente*, Milano, Giuffrè, 2010, pp. 373-411.

i partiti della coalizione di governo. Si rivelerà inoltre inefficace anche per un altro motivo. I costituenti rinunciano a tradurre in norma costituzionale la prassi che metteva nelle mani del Governo un potente strumento per realizzare il proprio indirizzo politico: il voto sulla questione di fiducia (previsto invece dalla Costituzione francese del 1946). Tale voto, anch'esso espresso con appello nominale palese, rovesciando la gerarchia regolamentare basata sulla prevalenza del voto segreto, consentiva all'esecutivo di stanare i "franchi tiratori" in seno alla maggioranza, orientati a votare contro l'esecutivo nel segreto dell'urna.

Disciplinando il rapporto fiduciario Governo/Parlamento solo sul versante parlamentare (la mozione di sfiducia presentata da deputati e senatori) e non sul versante governativo (la questione di fiducia posta dall'esecutivo) i costituenti rendono "zoppo" il già debole parlamentarismo razionalizzato.<sup>17</sup>

La questione di fiducia, storicamente connaturata alla forma di governo parlamentare, riemergerà tuttavia per via di prassi già nei primi anni Cinquanta, utilizzata da De Gasperi non solo per evitare i "franchi tiratori" della maggioranza ma anche per fronteggiare l'ostruzionismo dell'opposizione, sfruttando la procedura della priorità della votazione del testo governativo che fa "decadere" tutti gli emendamenti e le relative discussioni e votazioni (è il caso della riforma elettorale maggioritaria del '53).<sup>18</sup> I regolamenti parlamentari disciplineranno la questione di fiducia solo nel 1971 alla Camera e nel 1988 al Senato.

### 3. LA RAZIONALIZZAZIONE DEL RAPPORTO GOVERNO/CAPO DELLO STATO

La razionalizzazione del parlamentarismo per cercare di tutelare la stabilità dell'esecutivo trova invece una qualche risposta sul versante del rapporto Governo/capo dello Stato, in relazione ai poteri di nomina dell'esecutivo e di scioglimento del Parlamento. Anche in questo caso Tosato afferma che occorre «tradurre in norma una prassi costituzionale».<sup>19</sup>

In primo luogo, il premier deve continuare ad essere "nominato" dal capo dello Stato, non "designato" dal Parlamento come propongono le sinistre sulla falsariga del progetto della prima Costituzione francese del '46.<sup>20</sup> Se dunque l'ordine del giorno Perassi auspica una razionalizzazione del parlamentarismo per rafforzare la stabilità del Governo, le sinistre, memori dell'esperienza autoritaria del regime fascista, pro-

17 Sul parlamentarismo "zoppo" cfr. S. Galeotti, *Un governo scelto dal popolo. "Il governo di legislatura"*, Milano, Giuffrè, 1984, pp. 18-21.

18 M. Olivetti, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, Giuffrè, 1996, in particolare pp. 207-226.

19 AC, II SC, I sezione, 9 gennaio 1947, p. 69.

20 AC, II SC, I sezione, 8 gennaio 1947, p. 60.

pongono una razionalizzazione di diverso tipo, indirizzata a rafforzare il Parlamento.<sup>21</sup>

Il repubblicano Zuccarini ricorda che «la nomina di Mussolini» rese possibile l'avvento del fascismo «poiché era oramai divenuta un'abitudine che la nomina del Capo dello Stato dovesse senz'altro essere accettata».<sup>22</sup> I democristiani ritengono invece la nomina da parte del presidente della Repubblica garanzia di un governo stabile ed efficiente poiché sono proprio «i governi inefficienti che possono favorire il sorgere di aspirazioni dittatoriali».<sup>23</sup> Lussu, del Partito sardo d'azione, sottolinea in ogni caso che il Comitato ristretto della seconda Sottocommissione ha scartato il modello francese della designazione parlamentare,<sup>24</sup> tenendo conto delle «abitudini costituzionali e delle tradizioni politiche italiane»<sup>25</sup> che evidenziano non solo la figura del capo dello Stato ma anche quella del presidente del Consiglio.

L'articolo 92 della Costituzione, nella sua formulazione letterale, prevede infatti la “doppia nomina”: il capo dello Stato nomina il premier e poi, su proposta di questo, i ministri, e non “un'unica nomina collegiale” come proposto dalle sinistre.<sup>26</sup> Contrario ad inserire in Costituzione tale prassi dell'età liberale è il comunista Terracini (di lì a poco eletto presidente dell'Assemblea costituente al posto di Saragat) perché essa sottolineerebbe, a scapito del Consiglio dei ministri, la preminenza del premier,<sup>27</sup> al quale, anche in previsione dei futuri ministeri di coalizione, dovrebbe spettare non un compito di direzione ma solo di coordinamento dell'attività di governo. Tosato ritiene invece che proprio «nelle condizioni dei governi di coalizione, la concezione del primo ministro come *primus inter pares* significa la dissoluzione dell'idea e della

---

21 È significativo che, tra le due guerre, anche i costituenti prussiani, bavaresi e austriaci (prima della Revisione del '29), «ipnotizzati» dagli aspetti autoritari degli imperi centrali, prevedono la nomina del governo ad opera del Parlamento («un'estrema razionalizzazione» la definisce Mirkine-Guetzevitch). Tuttavia quelle costituzioni, «dimenticando che l'esecutivo delle nuove democrazie non ha passato, lo disarmarono» (Mirkine-Guetzevitch, *Le Costituzioni europee*, cit., pp. 27-29).

22 AC, II SC, I sezione, 8 gennaio 1947, p. 63.

23 Intervento di Vanoni. AC, II SC, I sezione, 7 gennaio 1947, p. 46.

24 Nella seconda Costituzione francese del '46 il premier indicato dal capo dello Stato è “nominato” dal capo dello Stato stesso, solo dopo aver ricevuto la fiducia dell'Assemblea nazionale.

25 AC, II SC, I sezione, 9 gennaio 1947, p. 69.

26 Nella prassi repubblicana, come in quella liberale, il procedimento di formazione del governo è distinto nei due momenti della scelta del premier e della scelta dei ministri. Ciò attraverso però la procedura dell'“incarico” e solo successivamente (andate a buon fine le consultazioni del presidente del Consiglio “incaricato”) attraverso la nomina del premier e, su proposta di questo, dei ministri. Cfr. L. Elia, *Appunti sulla formazione del governo*, Milano, Giuffrè, 1957, pp. 6-14.

27 AC, II SC, 9 gennaio 1947, pp. 68-69.

funzione di governo». <sup>28</sup>

Si riaffaccia dunque alla Costituente l'annosa *querelle* sul ruolo del presidente del Consiglio: *primus inter pares* con meri compiti di coordinamento o "autorità preminente" con il compito di dirigere l'attività dei ministri? In età liberale, anche attraverso i tentativi dei premier di rafforzare il proprio ruolo, dal decreto Ricasoli del 1867<sup>29</sup> a quello Depretis del 1876 e infine a quello Zanardelli del 1901, si approda alla preminenza del premier incarnata dalle figure di Depretis, Crispi e Giolitti, sebbene la loro preminenza nel Consiglio dei ministri resti sempre condizionata dai poteri della Corona. Il fatto che la Costituente scelga alla fine, in luogo dell'espressione "primo ministro", quella di "presidente del Consiglio" non significa rinunciare alla posizione preminente del premier:

Se non volete mettere primo ministro – afferma Ruini – e volete attenervi alla espressione per noi tradizionale di Presidente del Consiglio, niente male, ciò che importa è la sostanza dell'istituto che non vogliamo distruggere ma confermare nel testo della Costituzione.<sup>30</sup>

Non convince quindi la tesi che vede in quella norma «un risultato ambiguo destinato a riproporre un complesso dinamico fra principio monarchico e principio collegiale». <sup>31</sup> La scelta dei costituenti è chiaramente orientata ad assegnare al presidente del Consiglio una "funzione preminente". Sarà il sistema pluripartitico nel quadro della legge elettorale proporzionale, con i conseguenti governi di coalizione, a far sì che tale funzione preminente si manifesti solo a tratti: nella prima legislatura repubblicana, in cui la grande maggioranza che si raccoglie attorno alla *leadership* e alla *premiership* di De Gasperi prevale sui partiti e sulle correnti di partito, e negli anni del maggioritario, in cui la diretta investitura popolare rafforza il presidente del Consiglio, pur non mettendolo al riparo dai rischi di un bipolarismo ancora disomo-

28 *Ibid.*, p. 69.

29 Ricasoli intendeva dare una fisionomia giuridica al Presidente del Consiglio e al Consiglio dei ministri, visto che lo Statuto parlava solo di "ministri responsabili", G. Stolfi, *Il consiglio dei ministri e il presidente del Consiglio: due organi spontanei?* [con una presentazione di R. Ferrari Zumbini], in «Le Carte e la Storia», 1, 2019, pp. 34-42. Ricasoli, a condizione che il premier mantenesse «l'uniformità nell'indirizzo politico e amministrativo di tutti i ministeri», avrebbe accettato di conservare la sola presidenza del Consiglio, abbandonando la carica di ministro dell'Interno e superando la prassi secondo cui il premier assumeva sempre un incarico ministeriale (di regola Interno, Esteri, Tesoro), C. Satto «*Il re regna e non governa*». *Monarchia costituzionale e sistema parlamentare in Bettino Ricasoli*, in «Ricerche di Storia politica», 3, 2108, p. 291. Come è noto, il decreto Ricasoli fu poi abolito dal governo Rattazzi, sull'onda delle polemiche della Sinistra che intendeva mantenere il presidente del Consiglio entro i confini di un *primus inter pares*, E. Rotelli, *La presidenza del Consiglio dei ministri*, Milano, Giuffrè, 1972, pp. 37-71.

30 AC, 23 ottobre 1947, p. 1501.

31 C. Bassu, *Articolo 92* e P. Milazzo, *Articolo 95*, in F. Clementi, L. Cuocolo *et al.* (a cura di), *La Costituzione italiana*, Bologna, Il Mulino, 2018, pp. 208 e 219.

geneo.

A fronte della instabilità delle coalizioni di governo e delle pretese “spartitorie” dei partiti riemerge invece ciclicamente l’“asse istituzionale” capo dello Stato/presidente del Consiglio, secondo l’applicazione letterale dell’articolo 92 della Costituzione.<sup>32</sup> Ciò consente una più ampia libertà di manovra del capo dello Stato durante l’agonia del centrismo, con Einaudi che nomina Pella<sup>33</sup> e Gronchi che nomina Zoli e Tambroni.<sup>34</sup>

A tale riguardo lo stesso Terracini cambia opinione rispetto alle argomentazioni sostenute alla Costituente. Favorevole all’attivismo di Gronchi in politica interna (le sollecitazioni ad attuare la Costituzione) e in politica estera (le aperture nei confronti dell’Urss), Terracini difende ora la nomina del premier da parte del capo dello Stato, per la quale (a differenza di tutti gli altri atti del capo dello Stato controfirmati dai ministri proponenti) non reputa necessaria la controfirma ministeriale perché l’articolo 92 della Costituzione non prevede alcun “ministro proponente” e quindi responsabile.<sup>35</sup> L’asse istituzionale capo dello Stato/presidente del Consiglio si ripropone nel periodo del pentapartito con Pertini che nomina i primi governi “laici” Spadolini e Craxi,<sup>36</sup> e infine negli anni della transizione dalla proporzionale al maggioritario e poi del bipolarismo disomogeneo con Scalfaro e Napolitano che nominano i cosiddetti governi “tecnici” o “del presidente” (Ciampi, Dini, Monti).

Se i costituenti vedevano nel capo dello Stato il secondo pilone del governo parlamentare è inevitabile che considerassero questa funzione importante soprattutto nelle crisi di governo in cui veniva meno il rapporto fiduciario tra il Governo e l’altro pilone rappresentato dal Parlamento. Anche se in età repubblicana, come si è detto, le crisi di gabinetto sono quasi sempre extraparlamentari, il capo dello Stato continua

---

32 Tale applicazione letterale viene peraltro invocata non solo riguardo alla nomina del premier da parte del capo dello Stato ma anche riguardo alla nomina dei ministri “proposti” dal premier, reclamando un più autonomo ruolo di quest’ultimo nella composizione e nella direzione del governo.

33 A. Viarengo, *Luigi Einaudi*, in S. Cassese, G. Galasso, A. Melloni (a cura di), *I presidenti della Repubblica. Il Capo dello Stato e il Quirinale nella storia della democrazia italiana*, Bologna, Il Mulino, 2018, p. 147.

34 A. Giaccone, *Giovanni Gronchi*, in Cassese, Galasso, Melloni (a cura di), *I presidenti della Repubblica*, cit., pp. 171-172 e 179-182.

35 *Atti parlamentari*, Senato, 12 dicembre 1957, pp. 25483-25484. Terracini elogia la prassi dell’età liberale in cui il presidente del Consiglio aveva sempre l’incarico di un dicastero, di solito l’Interno, «connaturatamente alla concezione tipica in Italia della funzione di direzione politica del paese. Se oggi i presidenti si curassero di un ministero sarebbero meno propensi ai grandi giochi del sottogoverno». *ibid.*, p. 25487. In realtà fino al centro-sinistra, in cui si afferma la *premiership* di Moro, più di “mediazione” che di “direzione”, la prassi dell’età liberale di presidenti del Consiglio con incarichi ministeriali è assolutamente prevalente.

36 In questo periodo si richiama espressamente il duplice sostegno del governo da parte del Parlamento e da parte del capo dello Stato. Cfr. P. Armaroli, *Governo: La doppia fiducia*, in «Quaderni costituzionali», 3, 1981, pp. 580-590.



tuttavia a svolgere il fondamentale ruolo di “gestore delle crisi di governo”,<sup>37</sup> anzi, come avveniva in età liberale, proprio nelle crisi extraparlamentari, è maggiore, di regola, il suo spazio manovra. La regola classica è il funzionamento “a fisarmonica” del potere di nomina del premier, che si amplia o si riduce a seconda dell’ampiezza e della coesione delle maggioranze di governo.<sup>38</sup>

Vale la pena infine di sottolineare un’ultima eredità dell’Italia liberale relativa alla nomina del Governo. A differenza della Costituzione francese del ’46, la Costituzione italiana non prevede “ad inizio legislatura” l’obbligo delle dimissioni del Governo di fronte al nuovo Parlamento e la nomina di un altro esecutivo. Dopo la vittoria elettorale dell’aprile ’48 De Gasperi, seguendo la prassi dell’età liberale, “non si dimette” di fronte alle nuove Camere ma rassegna le dimissioni nelle mani del nuovo capo dello Stato Einaudi, che le respinge (si tratta delle c. d. “dimissioni di cortesia”, altra eredità istituzionale dell’età liberale). De Gasperi procede, quindi, ad un rimpasto.<sup>39</sup> Solo dopo le elezioni del 1958, una pronuncia del presidente della Repubblica Gronchi fissa la regola delle dimissioni del governo a seguito della «volontà manifestata dal popolo per la formazione delle nuove Camere».<sup>40</sup>

I costituenti cercano di tradurre in norma costituzionale anche la prassi costituzionale che affidava, di fatto, al re il potere di scioglimento della Camera. Sebbene sia ancora assai diffusa tra gli storici e i giuristi l’idea che tale potere, almeno a partire da Depretis, passi dalle mani del re a quelle del presidente del Consiglio,<sup>41</sup> in realtà, in età liberale, sono i premier a chiedere lo scioglimento, ma è sempre la Corona a decidere se concederlo o meno.

I costituenti lungi dall’attribuire il potere dello scioglimento al Governo (come prevede, seppur in particolari condizioni, la costituzione francese del ’46) ritengono di continuare ad affidarlo, di fatto, secondo la prassi dell’età liberale, al capo dello Sta-

37 Cassese, *Il presidente nello sviluppo della democrazia*, in Cassese, Galasso, Melloni (a cura di), *I presidenti della Repubblica*, cit., p. 36.

38 Si è parlato di un ruolo camaleontico del capo dello Stato «un po’ arbitro, un po’ capitano, spesso tutore» (C. Fusaro, *Il presidente della Repubblica*, Bologna, Il Mulino, 2003, pp. 125-127). In ogni caso, a differenza dell’età liberale, il capo dello Stato repubblicano non può mai imporsi al *continuum* governo/Parlamento come accadde nel 1915 (con la decisione di entrare in guerra) e nel 1922 (con l’appoggio a Mussolini).

39 Nell’Italia liberale a partire dal 1909 si instaura, ad inizio legislatura, la prassi costituzionale di un rinnovo della fiducia da parte della Camera neoeletta al governo in carica (F. Rossi, *Saggio sul sistema politico dell’Italia liberale. Procedure fiduciarie e sistema dei partiti tra Otto e Novecento*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2001, pp. 83-133).

40 Cfr. R. Gallinari (a cura di), *Discorsi e messaggi del Presidente della Repubblica Giovanni Gronchi*, quaderni di documentazione n. 11, Roma, Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, 2009, pp. 218-219. In caso di scioglimento anticipato delle Camere, le dimissioni del governo avvengono, invece, di regola, “prima” e non “dopo” le elezioni.

41 A. Barbera, *Tendenze nello scioglimento delle Assemblee parlamentari*, in «Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari», 7, 1996, p. 8.

to. «Non si dica - afferma Ruini - che occorre la controfirma del Capo del governo. È uno dei casi in cui per correttezza costituzionale la controfirma non sarà rifiutata».<sup>42</sup>

La maggior parte dei costituenti, basandosi sull'esperienza statutaria, pensa infatti che nel caso in cui un esecutivo sufficientemente solido e coeso sia colpito da un esiguo voto di sfiducia da parte di eterogenee e occasionali maggioranze (capaci di far cadere i gabinetti ma non di sostituirli), il capo dello Stato possa concedere al governo “sfiduciato” lo scioglimento del Parlamento affidando al corpo elettorale la decisione finale sul conflitto tra esecutivo e legislativo.

Anche a questo riguardo, l'ipotesi di un uso del potere di scioglimento a tutela del governo “sfiduciato” risulta inefficace perché, come si è detto, non vi saranno quasi mai crisi parlamentari. Tuttavia, il fatto che la razionalizzazione del rapporto Governo/capo dello Stato in merito al potere di scioglimento in generale (cioè non circoscritto all'ipotesi delle crisi parlamentari) si presenti ambigua,<sup>43</sup> fa pensare che i costituenti abbiano voluto lasciare un ampio spazio di manovra al capo dello Stato.

Di fronte alle posizioni contrastanti tra chi propone lo scioglimento come potere autonomo del capo dello Stato (i democristiani Benvenuti e Dominedò) e chi invece (come alcuni esponenti della sinistra) intende sottoporlo a particolari condizioni (ad esempio esercitarlo non prima di 18 mesi dall'inizio della legislatura) si sceglie di lasciare la norma sul potere di scioglimento allo stadio di abbozzo.<sup>44</sup>

#### 4. IL MUTAMENTO DEL CLIMA POLITICO DOPO IL MAGGIO '47. LE CRITICHE DEI COMUNISTI E DI ORLANDO

Nel marzo '47 Ruini sottolinea la “via intermedia” proposta dalla Commissione dei 75 rispetto alla concezione socialcomunista dello “Stato ultra-parlamentare” (Nenni e Togliatti criticano i troppi poteri del capo dello Stato e le «troppe barriere che non danno via libera all'Assemblea») e rispetto alla concezione conservatrice di Orlando

---

42 AC, 12 marzo 1947, p. 2022.

43 Anche per il decreto di scioglimento delle Camere (come per il decreto di nomina del premier di cui si è già parlato) si discute tra i costituzionalisti se sia necessaria la controfirma, non essendo per esso richiesta dall'articolo 88 della Costituzione «la proposta ministeriale». Ciò in contraddizione palese con altre norme costituzionali (articoli 89 e 90) secondo cui è invece invalido ogni atto del capo dello Stato, nell'esercizio delle sue funzioni, non controfirmato dai “ministri proponenti” che ne assumono la responsabilità (G.F. Ciaurro, *Disfunzione delle Camere e potere di scioglimento*, in *Indagine sulla funzionalità del Parlamento*, Milano, Giuffrè, 1969, p. 195).

44 Stabilire le possibili ragioni dello scioglimento comportava infatti «definire la stessa funzione equilibratrice del Capo dello Stato, chiarendo se egli debba fungere da arbitro al solo interno dello Stato-apparato o possa direttamente rivolgersi al paese, anche scavalcando gli organi istituzionali di governo o addirittura contrapponendosi ad essi. La scarsa disposizione dell'articolo 88 della Costituzione non era e non è sufficiente a sciogliere il dilemma» (L. Paladini, voce *Presidente della Repubblica* in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXV, Milano, Giuffrè, 1986, p. 169).

(che critica la «Costituzione totalitaria», cioè una Costituzione che vede nel Parlamento il «solo organo sovrano» e che diminuisce i poteri del capo dello Stato).<sup>45</sup> Sia i comunisti che Orlando non vedono dunque di buon occhio la “razionalizzazione del parlamentarismo” volta a rafforzare il Governo e a limitarne l’instabilità.

A questo riguardo, però, le cose peggiorano dopo il maggio del ’47. Ruini stesso avverte che in Assemblea il clima politico è cambiato:

La seconda sottocommissione era partita con il fermo e concorde proposito di impedire più che fosse possibile l’instabilità e l’eccessiva mutevolezza dei governi [...]. Nella Commissione dei 75 dovevo reagire a chi voleva troppo consolidare i governi...ma qui si passa da un eccesso all’altro. E viene in prima linea l’opposta preoccupazione che non sia ferita la libertà di discussione del Parlamento e non siano imposti vincoli alla sua facoltà di dare e non dare la fiducia ai governi.<sup>46</sup>

La crisi del maggio ‘47, interrompendo l’alleanza tra i tre grandi partiti di massa, con la conseguente esclusione dal governo dei socialcomunisti, non solo fa venir meno qualsiasi suggestione presidenzialista tra i democristiani (prevale ormai l’atteggiamento pragmatico di De Gasperi, che teme l’affermazione di Nenni in un’eventuale elezione popolare del capo dello Stato) ma «blocca il lavoro» anche sul tema della stabilità del Governo «portando ad una elusione dell’ordine del giorno Perassi».<sup>47</sup>

Da un lato si attenuano le misure a tutela della stabilità dell’esecutivo (in Assemblea si passerà da 1/5 a 1/10 di parlamentari per presentare la mozione di sfiducia al Governo) e Ruini si lamenta che:

Le estreme sinistre e gli stessi liberali (che pur hanno, nei loro scritti, invocato la stabilità dei governi) protestano ora a gran voce perché, richiedendo un alto *quorum* di presentazione, si soffocherebbe la libertà di discussione al Parlamento.<sup>48</sup>

Dall’altro i comunisti sono ancora più contrari alla preminenza del premier sancita dalla procedura della “doppia nomina”, cioè, come sappiamo, la nomina del premier da parte del capo dello Stato e quindi, su proposta del premier, la nomina dei ministri:

L’unica cosa che vogliamo escludere – afferma Laconi – è la doppia nomina attualmente contemplata

45 AC, 12 marzo 1947, pp. 2020-2021.

46 AC, 24 ottobre 1947, p. 1536.

47 L. Elia, *Governo senza difese*, in «La Repubblica», 29 novembre 1998, citato in A. Barbera, *La Costituzione della Repubblica italiana in Enciclopedia del diritto*, Annali VIII, Milano, Giuffrè, 2015, p. 302. La rottura tra i tre partiti antifascisti e la prospettiva dello scontro elettorale accentua inoltre «le preoccupazioni difensive e di sopravvivenza di ogni partito e perciò gioca a favore della conferma della proporzionale anche per la formazione del Parlamento ordinario» (Scoppola, *La Repubblica dei partiti*, cit., p. 202).

48 AC, 24 ottobre 1947, p. 1536.

## Le eredità del “passato istituzionale”: la forma di governo

dall' articolo 86 [...] basta un solo atto di nomina di tutto il governo, dato che concepiamo la figura del presidente del Consiglio come un *primus inter pares*.<sup>49</sup>

Dal canto suo Orlando, all'opposto, continua a criticare il fatto che il premier trae la sua vera forza dal Parlamento e non anche dal capo dello Stato, considerato un “fannullone”, in singolare e speculare raffronto con la tesi sonniniiana di cinquant'anni prima sul premier “maestro di Palazzo” che usurpa i poteri del re facendo leva sulla fiducia della Camera. Orlando sottolinea che il capo dello Stato è escluso «dal potere legislativo» (senza poteri di iniziativa e di sanzione) e non si sa più nemmeno «se gli spetti il potere esecutivo»:

Non si capisce come questo governo si colleghi col presidente della Repubblica, se ne dipenda o se sia autonomo [...]. I ministri rispondono verso chi? Voi dite: rispondono verso il Parlamento, ma questo in un secondo momento. Rispondono essi verso il Capo dello Stato? E se non è così, quale sarà il nesso che lega questi due organi? [...] Evidentemente voi non fate il sistema parlamentare, fate altra cosa.<sup>50</sup>

Per Orlando infatti il “governo parlamentare classico” non può che basarsi sulla doppia fiducia (del capo dello Stato e del Parlamento) consentendo così di mantenere «l'unità fra Parlamento, Governo e Capo dello Stato», mentre la proposta dalla Commissione dei 75 sembra far venir meno il rapporto di dipendenza del Governo dal presidente della Repubblica.<sup>51</sup> Ruini replica che il capo dello Stato italiano (diversamente da quello della Costituzione francese del '46) conserva invece un «insieme imponente di attribuzioni», fra cui quelle di «nominare e revocare i ministri e di sciogliere le Camere», ricordando però che lo Stato parlamentare repubblicano è qualcosa di diverso dallo Stato parlamentare liberale perché «tutte le sue fondamenta sono ormai nella sovranità popolare» e questo vale anche per «il pilone del Capo dello Stato». <sup>52</sup>

---

49 AC, 23 ottobre 1947, p. 1501.

50 AC, 23 ottobre 1947, pp. 1469-70.

51 *Ibid.*, p. 1469.

52 AC, 23 ottobre 1947, p. 1466. Lo stesso Orlando, però, sul potere di scioglimento è più prudente di Ruini che, di fatto, come si è detto, lo attribuisce al capo dello Stato, e di Benvenuti e Dominèdò che addirittura lo ritengono un potere autonomo (cioè senza necessità della controfirma ministeriale). Per Orlando deve invece restare un atto diarchico, affidato a due volontà concorrenti che reciprocamente si completano (AC, 22 ottobre 1947, pp. 1459-1460). Preciserà tuttavia qualche anno dopo che la necessaria controfirma ministeriale a tutela della irresponsabilità del capo dello Stato non faceva venire meno l'influenza del presidente della Repubblica nelle cruciali decisioni politiche (V.E. Orlando, *Studio sulla forma di governo vigente in Italia secondo la Costituzione del 1948*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1951, pp. 41-42). In età liberale tali cruciali decisioni politiche riguardavano anche le crisi di governo provocate direttamente dal re, ritenute legittime costituzionalmente, ma politicamente eccezionali (V.E. Orlando, *Principi di diritto costituzionale*, Firenze, Barbera, 1921, p. 237).

La forma di governo proposta, conclude Ruini, non esprime né la sovranità del Parlamento, cioè il governo di Assemblea auspicato dalla sinistra, né la conservazione del potere legislativo ed esecutivo in capo al presidente della Repubblica invocata da Orlando.

## 5. SOVRANITÀ DELLO STATO E SOVRANITÀ POPOLARE

Nella contrarietà di Orlando e dei comunisti (pur da posizioni opposte)<sup>53</sup> al rafforzamento del Governo è stata vista, in ultima istanza, una difesa del «valore costituzionale della continuità della sovranità dello Stato». Una sovranità che i liberali volevano salvare attraverso «la rivalutazione del Capo dello Stato», i comunisti trasferendola nel Parlamento che «esprime in sé, attraverso il ruolo decisivo dei partiti politici, la rappresentazione del popolo sovrano».<sup>54</sup>

I giovani costituzionalisti democristiani Tosato e Mortati, ma anche l'ex radicale Ruini, intendevano invece rafforzare l'unità e la solidarietà all'esecutivo richiamandosi espressamente, come si è detto, alla prassi costituzionale dell'età liberale in cui il presidente del Consiglio non è semplicemente un *primus inter pares*.

Ruini in Assemblea è chiarissimo: «volete buttare giù la prassi ormai consolidata? Noi vogliamo conservarla e scriverla nella Costituzione».<sup>55</sup> I comunisti in realtà non contestano la “prassi delle consultazioni” che affida al premier incaricato la formazione del Governo, ma ritengono che essa non debba «risultare in Costituzione» perché, come osserva Laconi, ciò significherebbe «rendere responsabile rispetto al Capo dello Stato e rispetto alle Camere il Primo Ministro», le cui dimissioni comporterebbero automaticamente le dimissioni dell'intero Governo. «Noi pensiamo che questo metodo non sia democratico, anche se è stato introdotto dal gabinetto De Gasperi»,<sup>56</sup> alludendo alle dimissioni di De Gasperi del maggio '47 (la crisi extraparlamentare che determina l'esclusione dei socialcomunisti dal governo).

Come si vede il termine di derivazione britannica “primo ministro” entra nel lessico della Costituente e ad un certo punto si pensa che sia quello più appropriato per sottolineare la preminenza del premier. Tuttavia quando, in omaggio alla tradizione

53 La differenza tra Orlando e i comunisti riguarda anche un'importante questione di metodo: favorevoli i comunisti ad una Costituzione-programma, contrario invece Orlando: «Perché dobbiamo noi assumere la veste di legislatori mitici, di semidei, come dei Mosè o dei Soloni, per pregiudicare la competenza dei legislatori futuri?». AC, 23 aprile 1947, p. 3240.

54 M. Fioravanti, *Costituzione e popolo sovrano*, Bologna, Il Mulino, 1998, p. 112.

55 AC, 23 ottobre 1947, p. 1501.

56 AC, 23 ottobre 1947, p. 1502. «Stabilendo che i ministri sono nominati dal capo dello Stato su proposta del premier, viene a riconoscersi implicitamente anche il principio inverso, per cui le dimissioni del presidente del Consiglio comportano necessariamente quelle di tutti gli altri ministri» (M.P. Viviani, *La presidenza del Consiglio dei ministri in alcuni Stati dell'Europa Occidentale ed in Italia*, Milano, Giuffrè, 1970, p. 112).

liberale, si sceglie l'espressione “presidente del Consiglio” Ruini, come si è già accennato, non fa una questione di nomi: «togliamo pure il nome di primo ministro ma resta la figura direttiva e coordinatrice del presidente del Consiglio che traduce in atto la indispensabile esigenza della unità e solidarietà del gabinetto». <sup>57</sup>

Mortati e Tosato, come si è visto, oltre all'unità intendono garantire anche la stabilità del Governo proponendo, in forme diverse, lo scioglimento da parte del capo dello Stato a fronte di un voto di sfiducia per consentire al popolo di «assumere una funzione di decisione in ordine ai motivi che hanno portato alla crisi». <sup>58</sup> Si introdurrebbero così – osserva Mortati – «nella forma rappresentativa elementi propri della forma diretta», l'unica via per «sperare di conseguire un maggior grado di stabilità». <sup>59</sup>

Anche se, ancora una volta, le proposte di Mortati e Tosato si muovono nell'ottica di crisi parlamentari che non si verificheranno, Togliatti rovescia tale approccio affermando tutt'altra concezione della sovranità popolare. Difendendo il Parlamento (in cui risiede la sovranità popolare attraverso il ruolo decisivo dei partiti) da un «sistema di inciampi, di voti di fiducia, di seconde camere, di referendum a ripetizione, di Corti costituzionali, ecc;», <sup>60</sup> Togliatti si avvicina al parlamentarismo classico di Orlando. <sup>61</sup>

Afferma infatti che «fu un errore non includere nella Commissione (dei 75) i rappresentanti della vecchia scuola costituzionalistica italiana» basata sui «grandi principi delle rivoluzioni borghesi elaborati poi attraverso l'esperienza costituzionale

---

57 AC, 23 ottobre 1947, p. 1501. Del resto anche Nitti ritiene che «sia meglio conservare il vecchio titolo italiano. Perché cambiare? Le novità devono servire per le cose utili, e non per le inutili» (*ibid.*, p. 1500).

58 Anche Santi Romano nel 1947 scrive che nello scioglimento a seguito di conflitto tra governo e Parlamento la «funzione elettorale ha un significato che va al di là della semplice scelta dei rappresentanti del popolo» configurandosi come un “istituto di governo diretto”, poiché il risultato delle elezioni «si considera come una specie di verdetto o di giudizio che serve a risolvere quel conflitto» (S. Romano, *Principi di diritto costituzionale generale*, Milano, Giuffrè, 1947, p. 248).

59 AC, II SC, 5 settembre 1946, pp. 128-129. Mortati propone il meccanismo dello scioglimento e dell'appello al popolo per rafforzare la funzione di governo ma esalta anche la funzione del partito come cinghia di trasmissione tra società ed istituzioni. Egli «si domanda da che cosa dipenda questa paura di ricorrere al popolo [...] l'unico timore potrebbe essere che il Governo facesse delle elezioni addomesticate. Ma in uno Stato di 28 milioni di elettori e con partiti organizzati è molto difficile che si possano fare delle elezioni addomesticate» (AC, II SC, I sezione, 13 gennaio 1947, p. 116). Sulla questione del partito alla Costituente cfr. M. Gregorio, *Parte totale. Le dottrine costituzionalistiche del partito politico in Italia tra Otto e Novecento*, Milano, Giuffrè, 2013, in particolare pp. 341-394.

60 AC, 11 marzo 1947, p. 1998.

61 Sappiamo però che Orlando intendeva limitare la preminenza del premier non facendo leva, come Togliatti, sul Parlamento ma sul capo dello Stato, un aspetto, questo, del parlamentarismo classico che Togliatti non poteva accettare. Rimprovera infatti Orlando di cercare «qualcosa che noi non abbiamo voluto mettere nella Costituzione», cioè di «cercare il re» (*ibid.*, p. 1997).

dell'Ottocento». Nella Commissione hanno invece operato gli esponenti della scienza giuridica degli ultimi venti anni (alludendo a Tosato e Mortati), ispirata alla dottrina che colloca «la sovranità non nel popolo ma soltanto nello Stato»:

Questo spiega perché quando abbiamo dovuto scrivere una Costituzione democratica e abbiamo chiesto l'ausilio dei giuristi, essi non sono stati in grado di darci un aiuto efficace. Per darcelo occorreva che essi cancellassero o dimenticassero qualcosa (la figura del Capo del governo, n.d.a.); bisognava che ritornassero a qualcosa che avevano dimenticato (la valorizzazione del Parlamento, n. d.a.), e non erano sempre in grado di farlo. Questo è un motivo profondo delle debolezze e del carattere equivoco di molte tra le formulazioni del testo che sta davanti a noi.<sup>62</sup>

Il “carattere equivoco” di molte norme costituzionali segnalato da Togliatti sembra far riferimento proprio alla “razionalizzazione” di quel “parlamentarismo orleanista” volta a disciplinare il rapporto del Governo con i due piloni su cui esso si regge (capo dello Stato e Parlamento) al fine di garantire una maggiore stabilità dell'esecutivo.

Anche Orlando, tracciando tre anni più tardi un bilancio sulla forma di governo della Costituzione repubblicana, sembra non dare un giudizio positivo su quella razionalizzazione. A suo avviso, infatti, la «traduzione in norme delle usanze» dell'Italia liberale ha finito per nuocere anziché giovare alla forma di governo parlamentare. Da un lato il rapporto fiduciario Governo/Parlamento è «imbrigliato in un eccesso normativismo» (le regole sulla fiducia preventiva e sulla mozione di sfiducia), dall'altro il rapporto Governo/capo dello Stato resta invece normativamente imprecisato. Secondo Orlando le tradizionali «usanze parlamentari» non hanno bisogno di «ricevere il crisma della giuridicità» attraverso le norme costituzionali, il che non vuol dire però che la forma di governo parlamentare classica, definita «anglo-italiana»,<sup>63</sup> senza una normativizzazione resti confinata nella sfera della politica, trattandosi pur sempre di «materia in sé giuridica (l'ordinamento stesso dello Stato!) che sfugge però, almeno per quella parte, ad una normatività formalmente obbligatoria».<sup>64</sup>

Alla luce di queste riflessioni ci si può però allora chiedere se la decisione dei costituenti di non imbrigliare entro norme “troppo vincolanti” il rapporto Governo/capo dello Stato in ordine alla nomina del gabinetto e allo scioglimento del Parlamento, non si sia rivelato, alla fine, una scelta saggia, consentendo (per usare la stessa terminologia orlandiana) che “l'unione tra Capo dello Stato, governo e Parlamento” si misurasse, di volta in volta, sulla base delle concrete contingenze politiche, senza

62 *Ibid.*, pp. 1996-1997.

63 Orlando, *Studio sulla forma di governo*, cit., p. 22. Orlando elogia «la tendenza eminentemente antinormativa ed antisistemica degli anglosassoni, dove è il fatto che precede la norma» (*ibid.*, p. 21). Omette però di ricordare che proprio la tendenza che fa precedere il fatto alla norma aveva portato la forma di governo parlamentare inglese, con il bipartitismo e l'investitura popolare del premier, ad assomigliare sempre più alla forma di governo presidenziale americana.

64 *Ibid.*, p. 28.

«conformarsi ad una regola assoluta aprioristicamente concepita». <sup>65</sup>

Sulla base della ricostruzione «pienamente attendibile» del giovane costituzionalista Biscaretti di Ruffia, Orlando prende comunque atto che le costituzioni europee del primo dopoguerra (sulla scia della costituzione di Weimar<sup>66</sup> e della costituzione austriaca) avevano cercato di razionalizzare il parlamentarismo o nel senso di rafforzare i poteri del Parlamento o in quello di rafforzare i poteri del capo dello Stato e che poi, nel secondo dopoguerra, «la necessità di ricorrere ai ripari dei danni prodotti da quelle due prime razionalizzazioni (si pensi soprattutto alla fine della Repubblica di Weimar e all'avvento del nazismo, n. d. a.) avrebbe dato luogo ad un ritorno verso l'originario meccanismo del Governo parlamentare classico, che costituirebbe una razionalizzazione a tendenza equilibratrice».

Anche se Orlando resta scettico sulla possibilità di razionalizzare il parlamentarismo classico (che gli pare «voler raddrizzare le gambe ai cani») riconosce tuttavia, in linea teorica, che «si tratterebbe nel caso della Costituzione italiana» proprio di «una razionalizzazione a tendenza equilibratrice», volta a rafforzare sia i poteri del Parlamento, sia i poteri del presidente della Repubblica,<sup>67</sup> rappresentando, in qualche modo, il tentativo di razionalizzare la forma di governo orleanista, basata appunto sui due piloni del Parlamento e del capo dello Stato.<sup>68</sup>

Come si è visto, però, è nel secondo pilone, cioè nell'asse istituzionale Governo/capo dello Stato, che quella razionalizzazione, cioè l'esigenza di tutelare l'esecutivo dalle degenerazioni del parlamentarismo (leggi, nel secondo dopoguerra, “dalle degenerazioni del sistema dei partiti”) trova una qualche risposta.

Tenere insieme “l'equilibrio dei poteri” e un “esecutivo stabile ed efficiente” resta ancora oggi un problema per l'Italia repubblicana, così come lo era stato per l'Italia liberale. I partiti di massa, pur svolgendo un ruolo decisivo nell'integrare e radicare le masse popolari nelle istituzioni democratiche, si trovano infatti ad operare nel quadro di quel “connubio tra parlamentarismo e proporzionalismo”<sup>69</sup> in cui si ripropone il conflitto tra sovranità dello Stato e sovranità popolare.

Come è stato osservato «la Costituzione italiana ha bisogno di fondarsi sul popolo

---

<sup>65</sup> *Ibid.*, p. 29.

<sup>66</sup> Lo studio di Mortati del '46 sulla Costituzione di Weimar offre spunti di riflessione sulle posizioni delle forze politiche nel dibattito costituente italiano. Come a Weimar è la destra liberale ad invocare un presidente forte per limitare i poteri del Parlamento, sono i socialisti a difendere la sovranità del Parlamento, sono i democratici a chiedere contrappesi di democrazia diretta per assicurare una certa autonomia al governo (C. Mortati, *La costituzione di Weimar*, Firenze, Sansoni, 1946, pp. 15-18).

<sup>67</sup> Orlando, *Studio sulla forma di governo vigente in Italia*, cit., pp. 22-23 e 25-26.

<sup>68</sup> Sulla sostanziale continuità dello schema orleanista cfr. F. Bonini, *Il capo dello Stato: i retaggi della Monarchia e le prerogative della Repubblica*, in M. Ridolfi (a cura di), *Presidenti. Storia e costumi della Repubblica nell'Italia democratica*, Roma, Viella, 2014, pp. 27-46.

<sup>69</sup> Scoppola, *La Repubblica dei partiti*, cit., pp. 197-207.



sovrano ma nello stesso tempo sostanzialmente lo teme».

I costituenti cercano di tradurre e riscrivere la tradizione costituzionale liberale alla luce della sovranità popolare ma, nonostante alcune importanti novità (il ruolo dei partiti politici, la Corte costituzionale, il referendum, le regioni) riescono a correggere, ad integrare ma non a superare il principio della sovranità dello Stato e del Parlamento.<sup>70</sup>

---

70 Fioravanti, *Costituzione e popolo sovrano*, cit., pp. 11 e 115.