



# *Costituzionalismo.it*

Fascicolo 2 | 2023

**Dalla partecipazione militante,  
all'astensionismo indifferente.  
Appunti su origine  
e linee di sviluppo della forma  
di governo repubblicana**

di Mario Fiorillo

EDITORIALE SCIENTIFICA

DALLA PARTECIPAZIONE MILITANTE,  
ALL'ASTENSIONISMO INDIFFERENTE.  
APPUNTI SU ORIGINE E LINEE DI SVILUPPO  
DELLA FORMA DI GOVERNO REPUBBLICANA

*di Mario Fiorillo*

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico  
Università degli studi di Teramo

SOMMARIO: 1. LE ORIGINI: 1.1 LA TREGUA ISTITUZIONALE E IL RUOLO DEL CLN; 1.2 L'INTERMEZZO DELLE DUE COSTITUZIONI PROVVISORIE; 1.3 L'EPILOGO DELL'ASSEMBLEA COSTITUENTE: QUALCHE LEZIONE E UN MONITO; 2. GLI SVILUPPI: 2.1 EQUILIBRI INSTABILI E CONQUISTE DI CITTADINANZA; 2.2 LA C.D. SECONDA REPUBBLICA: NUOVI PARTITI, VECCHI "SISTEMI"; 2.3 CRISI DEI PARTITI E DELEGITTIMAZIONE DEL PARLAMENTO: FUGA DALLA LEGGE E FUGA DALLE URNE; 3. CONCLUSIONI. A PARLAMENTO DEBOLE, UNA COSTITUZIONE FORTE, DA CUI RIPARTIRE.

## 1. Le origini

### *1.1. La tregua istituzionale e il ruolo del CLN*

Le origini della forma di governo parlamentare italiana vengono generalmente collocate nelle scelte dall'Assemblea Costituente, secondo un indirizzo già assunto all'interno della Seconda Sottocommissione dei 75, in quel breve turno di tempo che va dal 3 al 6 settembre 1946. L'opzione per il regime parlamentare, coniugata con l'approvazione del celebre ordine del giorno Perassi, a sostegno di "dispositivi costituzionali idonei" contro "le degenerazioni del parlamentarismo", avrebbe permesso di superare in Costituente posizioni molto differenziate, che andavano dal presidenzialismo, propugnato dagli azionisti, all'assemblearismo di matrice comunista<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> In tema, fra i tanti, G. AMATO e F. BRUNO, *La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all'Assemblea Costituente*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/1981, pp. 33 ss.; L. ELIA, *L'evoluzione della forma di governo*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Vol. II, Torino, 2005, pp. 251 ss.; A. BARBERA, *Nuova legge elettorale, riforma del Senato e "forma di governo"*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Vol. I, Torino,

Tuttavia le radici più profonde di un indirizzo in tal senso si ravvisano nei primi anni dell'ordinamento transitorio e, pure con tutte le peculiarità del momento, già nella fase anteriore all'adozione del d.l.lgt. n. 151 del 25 giugno 1944, c.d. prima costituzione provvisoria dello Stato. Come noto, il d.l.lgt. n.151/1944, affonda le sue origini nella decisione del Comitato di liberazione, auspicato dal Partito comunista nella persona di Ercole Ercoli (*alias* Palmiro Togliatti) di ritorno da Mosca, di accantonare, dopo mesi di ostruzionismo con la Corona e il governo Badoglio, i dissensi con la monarchia. È questa la "svolta di Salerno", del 1° aprile 1944, il celebre accordo (la "tregua istituzionale") fra Corona e CLN, i cui termini essenziali permisero di consentire la creazione di un nuovo Governo, «forte e autorevole per l'adesione dei grandi partiti di massa», riservando a guerra finita la soluzione della questione istituzionale; ottenendo le forze democratiche, come contropartita, l'annuncio del re Vittorio Emanuele III, in data 12 aprile 1944, di ritirarsi a vita privata alla liberazione della capitale per facilitare "l'unità nazionale", trasferendo tutti i poteri al figlio Umberto, in qualità di Luogotenente generale del Regno<sup>2</sup>.

Esito immediato del patto di Salerno fu il nuovo governo presieduto dal maresciallo Badoglio, primo esecutivo di unità nazionale antifascista, costituito il 22 aprile 1944: attraverso di esso l'ordinamento italiano aprì una fase storica nuova, con un preciso rilievo politico consegnato al Comitato di liberazione nazionale<sup>3</sup>. Innanzitutto, l'ultimo

---

2016, p. 130; M. SICLARI, *Il contributo di Tomaso Perassi ai lavori della Costituente*, in *Nomos*, n. 2/2018, pp. 994 ss.

<sup>2</sup> «Ponendo in atto quanto ho già comunicato alle autorità alleate ed al mio governo, ho deciso di ritirarmi dalla vita pubblica nominando Luogotenente generale mio figlio Principe di Piemonte. Tale nomina diventerà effettiva, mediante il passaggio materiale dei poteri, lo stesso giorno in cui le truppe alleate entreranno in Roma. Questa mia decisione, che ho ferma fiducia faciliterà l'unità nazionale, è definitiva e irrevocabile». Il testo integrale del proclama di Vittorio Emanuele III, letto a Radio Bari nel pomeriggio del 12 aprile 1944, si può trovare in V. ONIDA, *L'ordinamento costituzionale italiano dalla caduta del fascismo all'avvento della costituzione repubblicana. Testi e documenti*, Bologna, 1976, p. 30. La risoluzione del partito comunista a favore della tregua istituzionale, formulata a conclusione del consiglio nazionale tenuto a Napoli fra il 31 marzo e il 1° aprile del 1944, è contenuta in P. SPRIANO, *Storia del Partito comunista italiano*, Vol. V, *La Resistenza. Togliatti e il partito nuovo*, Torino 1975, pp. 306 s.: per Togliatti, bisognava porre risolutamente fine alla situazione in atto di un governo senza autorità, a fronte di un movimento popolare antifascista «con l'autorità, ma senza il potere».

<sup>3</sup> Ovviamente si fa qui riferimento all'attività di rappresentanza politica del Comi-

Ministero Badoglio venne composto con la partecipazione di esponenti di tutti i partiti del CLN presenti su base paritaria, la c.d. esarchia; e, per accordo all'interno di questa, l'impegno ad assumere le scelte di indirizzo all'unanimità<sup>4</sup>, venendosi così a determinare un doppio vincolo di coabitazione: da una parte fra Corona e CLN, dall'altra, all'interno dei partiti stessi presenti nel Governo.

Inoltre, con il nuovo esecutivo la posizione del Capo del governo corrispondeva ormai a quella di un *primus inter pares* rispetto agli altri membri del Gabinetto. Sicché, quando il r.d.l. 16.5.1944, n. 136, sostituì l'intitolazione di "Capo del governo" con quella di "Presidente del Consiglio dei ministri", tale modifica sottolineava non un mero cambio di intestazione, in capo al governo, ma una vera e propria trasformazione di regime. Di fatto, cessava qui il tentativo della Corona di dissociare, all'esito del colpo di Stato del 25 luglio 1943, le sue responsabilità dal regime autoritario, prefigurando per l'avvenire il ritorno a forme organizzative mutate, *sic et simpliciter*, dall'Italia prefascista (e riecheggiando, nelle linee di indirizzo immediatamente successive al 25 luglio, persino ipotesi restaurative di un governo monarchico puro<sup>5</sup>).

---

tato di liberazione centrale, attivo nei territori liberati del Regno del Sud. Ben diversa fu invece la posizione dei CLN nelle regioni occupate dai nazifascisti del settentrione d'Italia (CLNAI), ove all'azione militare non corrispose mai la piena delega dei poteri politici di governo: solo alla fine del dicembre 1944, dopo lunghe e laboriose trattative con Ivanoe Bonomi, avvenne il riconoscimento del CLNAI come «organo dei partiti antifascisti nel territorio occupato dal nemico». In argomento v. P. CALANDRA, *I governi della Repubblica*, Bologna, 1997, pp. 28 ss., e, da ultimo, L. DI NUCCI, *Da Badoglio a Parri*, in S. CASSESE, A. MELLONI, A. PAJNO (a cura di), *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana*, t. I, Roma-Bari, 2022, pp. 70 ss.

<sup>4</sup> Sul principio di unanimità come «norma fondamentale» per il funzionamento del CLN, S. MERLINI e G. TARLI BARBIERI, *Il governo parlamentare in Italia*, II ed., Torino, 2017, p. 77, e il suo legame con la provvisorietà dell'ordinamento, «unanimente accettato come tale», C. PINELLI, *Comitati di liberazione nazionale*, in *Enciclopedia giuridica*, Vol. VI, Roma, 1988, p. 1.

<sup>5</sup> Sulle misure spiccatamente repressive varate nelle prime settimane di vita del primo governo Badoglio – Gaetano Salvemini arriverà a parlare, testualmente, di «fascismo senza Mussolini» – e le difficoltà di inquadramento del modello di regime politico perseguito in quel momento dalla Corona, rispetto ad una architettura statutaria divenuta ormai *bon à tout faire*, maggiori approfondimenti, se si vuole, in M. FIORILLO, *La nascita della Repubblica e i problemi giuridici della continuità*, Milano, 2000, pp. 44 ss. Molto più attendista, e sulla difensiva, la posizione del Maresciallo Badoglio dopo l'armistizio dell'8 settembre 1943, la fuga a Brindisi e il trasferimento a Salerno, con il c.d. Regno del Sud: la parola d'ordine divenne la gestione del minimo, quotidiano

Infine, tutti i Governi dell'ordinamento transitorio, dal Patto di Salerno in poi, saranno costituiti sulla base delle indicazioni politiche del CLN centrale. Quest'ultimo, agente all'unanimità in funzione dell'uguale rappresentatività dei partiti che lo componevano, non soltanto designava il Presidente del Consiglio ma anche i vari componenti del governo; ed Ivanoe Bonomi, successore di Pietro Badoglio, il 18 giugno 1944, alla carica di Presidente del Consiglio, era anche presidente dei Comitati di Liberazione. Per cui il CLN ebbe ad assumere da allora in poi il ruolo di cruciale organo politico di indirizzo e controllo del Governo, sino a rivestire, per Costantino Mortati, una posizione analoga a quella di un'assemblea parlamentare<sup>6</sup>, in virtù di «un'investitura proveniente dall'impersonare esso le correnti democratiche»<sup>7</sup>.

Di fatto, il CLN stabiliva per il governo direttive ed indirizzi; indicava esponenti per gli organi delle ricostituende amministrazioni locali; individuava le cariche politicamente più significative, come l'Alto commissario per le sanzioni contro il fascismo. La stessa Consulta nazionale, istituita con d.l.lgt. 5.4.1945 n. 146, venne composta in misura proporzionale ai sei partiti che componevano il CLN. Soprattutto, poi, il CLN era chiamato ad assicurare il rispetto di tutte le condizioni per cui era stato concluso il compromesso politico contratto a Salerno

---

possibile, sotto il controllo degli Alleati, e «nessuna trasformazione fu fatta guardando al futuro»: S. CASSESE, *L'attività del governo a Salerno (1944)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1976, p. 305.

<sup>6</sup> Il parallelo ebbe un certo successo soprattutto negli anni della preparazione della Costituente: così, per primo, C. MORTATI, *La Costituente. La teoria. La storia. Il problema italiano*, Roma (1945), ora in *Raccolta di scritti*, Vol. I, Milano, 1972, p. 233 e successivamente, con più ampi svolgimenti argomentativi, anche G. GUARINO, *Due anni di esperienza costituzionale italiana*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1946, p. 68 s.; di più generiche «istituzioni pubbliche originarie», parlava invece A. SANDULLI, *In tema di confische operate dai partigiani*, in *Foro italiano*, 1947, I, coll. 1016 ss. Nel senso invece di una mera organizzazione interpartitica, al massimo assistita da una «presunzione di rappresentatività», V. GUELI, *Diritto costituzionale provvisorio e transitorio*, Roma, 1950 pp. 66-67, nt. 1, e, in senso ancora più avverso, G. ABBAMONTE, *Comitato di liberazione nazionale*, in *Noviss. dig. it.*, Vol. IV, Torino, 1959, p. 599. Contesta l'esclusiva proiezione ciellenista dei ministeri del periodo transitorio U. DE SIERVO, *La transizione costituzionale (1943-1946)*, in *Diritto Pubblico*, n. 3/1996, p. 568, sottolineando il ruolo degli angloamericani nella nomina di ministri e ministeri. Ma sugli alleati come portatori di linee di indirizzo tutt'altro che condivise sull'esecutivo italiano, cfr. anche E. DI NOLFO, *Gli alleati e la questione istituzionale in Italia: 1941-1946*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/1997, p. 240 s.

<sup>7</sup> C. MORTATI, *op. et loc. cit.*

con la Corona. Dunque, una funzione di garanzia, di indirizzo e di rappresentanza popolare provvisoriamente assunta in via di fatto, e la cui definitiva formalizzazione avvenne dopo la liberazione di Roma, le dimissioni del maresciallo Badoglio e l'insediamento del governo Bonomi, attraverso quel d.l.lgt. 25 giugno 1944, n. 151, che rappresenta l'«atto di nascita» dell'ordinamento democratico nazionale<sup>8</sup>.

### 1.2. *L'intermezzo delle due costituzioni provvisorie*

Con la prima Costituzione provvisoria, viene individuato un nucleo di fini/valori dell'ordinamento alternativo al passato, sul presupposto delle forze democratiche antifasciste come nuovo soggetto “sovrano” della comunità politica. Il d.l.lgt. n.151/1944, dopo avere proclamato, all'art. 1, che, alla liberazione del territorio nazionale, «le forme istituzionali saranno scelte dal popolo italiano», all'art. 3 richiama in modo esplicito la tregua istituzionale, indirettamente riconoscendo non solo il ruolo politico del CLN, ma anche il presupposto cardinale di quell'accordo, e cioè la circostanza che tutti i governi a venire dovevano rappresentare l'esclusiva emanazione del CLN. E poiché fondamentale convenzione interna al CLN – come già accennato – era quella della partecipazione al governo, aldilà della sua composizione numerica, sul presupposto della pari dignità politica, ne conseguiva che l'uscita di un qualunque partito dal Ministero avrebbe comportato la crisi di Governo. Dunque governi di coalizione e partecipazione *ex aequo* dei ministri, situazione che peraltro non impedirà – ulteriore suggestione in senso parlamentarista – la costituzione, su impulso di Pietro Nenni, di un “direttorio” o “Consiglio di Gabinetto” composto da ministri senza portafoglio, per lo più *leader* dei nuovi partiti de-

---

<sup>8</sup> Così P. CALAMANDREI, *Cenni introduttivi sulla costituente e i suoi lavori*, in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze, 1950, p. CII. Ma la definizione più diffusa del d.l.lgt. n. 151/1944 (che, per inciso, significa ancora “decreto legge” e non “decreto legislativo” luogotenenziale, come invece si legge in Costituzione) è quella, generalmente attribuita a C. MORTATI, *La Costituente*, cit., p. 204, di «decisione costituente». Essendo stato il d.l.lgt. n. 151/1944 poi integrato e, in parte, modificato dal d.l.lgt. 16 marzo 1946, n. 98, più che di una “decisione costituente”, sarebbe forse più corretto parlare di un “processo costituente”, su cui v. anche G. U. RESCIGNO, *La discussione nella Assemblea costituente del 1946 intorno ai suoi poteri, ovvero del potere costituente, delle assemblee costituenti, dei processi costituenti*, in *Diritto Pubblico*, n. 1/1996, p. 24, nt. 18 e 34 ss.

mocratici, chiamati, più che ad amministrare, ad imprimere l'indirizzo politico del Ministero.

Vi è pertanto una riconosciuta centralità politica dei nuovi partiti democratici che è, *in primis*, conseguenza diretta di uno stato di cose eccezionale, vale a dire la supplenza svolta dagli stessi, nei fatti, per l'esercizio delle funzioni dell'apparato statale, la cui sciagurata sorte era plasticamente simboleggiata dalla fuga del sovrano a Brindisi, e dal disfacimento delle sue forze armate, in esito dell'armistizio dell'8 settembre 1943: circostanza che non andrebbe mai trascurata quando, con lo sguardo dell'oggi, si radicano nella democrazia dei partiti dell'età costituente le degenerazioni partitocratiche dei decenni successivi<sup>9</sup>.

Con tale legittimazione, il CLN si pose alla guida della straordinaria transizione istituzionale in atto, che condurrà dal principio dinamico all'affermazione della sovranità popolare. Ciò non solo autocoostituendosi come soggetto direttamente rappresentativo della volontà popolare, ma anche modellando, sin da subito, regole e convenzioni in un senso tutt'altro che lontano dalla forma di governo parlamentare, a presidio del processo costituente. Ed è sempre questo indirizzo di garanzia della nuova forma istituzionale in itinere, che induce a configurare un modello elettorale in direzione spiccatamente proporzionalistica, anticipando così, in tema di rappresentanza, scelte normative e modelli istituzionali poi ampiamente mutuati dal Costituente<sup>10</sup>.

Per un ordinamento che pretendeva di divenire autenticamente democratico, si trattò di una scelta non da tutti condivisa, ma praticamente inevitabile. In quel particolare frangente storico, infatti, l'opzione per il sistema elettorale proporzionale appariva quella più efficace per consentire la partecipazione di tutte le forze politiche alla realizzazione della nuova architettura costituzionale. E in tale prospettiva si mos-

---

<sup>9</sup> I partiti democratici «erano lo Stato, perché lo Stato era fuggito, perché il riscatto della dignità italiana si incarnava in loro, perché dove lo Stato aveva smesso di funzionare nei mesi precedenti e successivi alla fine della guerra erano stati gli stessi partiti ad assicurare il funzionamento dei servizi essenziali»: G. AMATO, *Per i sessanta anni della Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1/2008, p. 162. Più diffusamente, sulla dissoluzione delle istituzioni statali, in seguito all'armistizio dell'8 settembre, M. FIORILLO, *La nascita della Repubblica e i problemi giuridici della continuità*, cit., pp. 79 ss.

<sup>10</sup> Sul punto, v. P. CARETTI, *Forma di governo e diritti di libertà nel periodo costituzionale provvisorio*, in E. CHELI (a cura di), *La fondazione della Repubblica. Dalla Costituzione provvisoria all'Assemblea costituente*, Bologna, 1979, p. 52 s., e U. DE SIERVO, *op. cit.*, p. 569.

se la “Commissione per la elaborazione della legge elettorale politica”, istituita sotto il I governo De Gasperi, all’interno del “Ministero della Costituente”, nato già nel luglio 1945, poche settimane dopo l’investitura di Ferruccio Parri alla presidenza del Consiglio<sup>11</sup>. E il progetto legislativo di quest’ultima, sorto senza particolari problemi intorno al suo impianto proporzionalistico, venne sostanzialmente riversato nel d.l.lgt. 10.3.1946, n. 74, sulle norme per l’elezione dei deputati in Assemblea Costituente.

Quest’ultimo decreto confermò infatti il suffragio universale dei cittadini con voto diretto, libero e segreto; assicurò la realizzazione di una rappresentanza proporzionale; adottò infine il sistema dei collegi plurinominali con liste concorrenti e recupero dei resti in un collegio unico nazionale. La preferenza per il meccanismo proporzionale rappresentò un’opzione in realtà non scontata, viste la responsabilità che si attribuivano a tale sistema elettorale, a partire da larghe frange dei partiti della sinistra, per l’instaurazione del regime fascista. E tuttavia alla fine si impose per l’acquisita consapevolezza di assicurare il più ampio accesso alla rappresentanza politica, garantendo un effettivo carattere pluralistico al processo costituente in atto<sup>12</sup>. Sicché, quando l’Assemblea Costituente approvò le norme sull’elezione della Camera

<sup>11</sup> V. l’attenta ricostruzione di A. MASTROPAOLO, *L’enigma presidenziale. Rappresentanza politica e capo dello Stato dalla monarchia alla repubblica*, Torino, 2017, p. 183 ss. Sull’attenzione del Ministero della Costituente – e il suo dinamismo interno, mercé l’impegno di un giovane capo di Gabinetto del ministro che rispondeva al nome di Massimo Severo Giannini – alle transizioni costituzionali di altri paesi occidentali e in particolare alla Gran Bretagna, vista come modello istituzionale di democrazia parlamentare, P. POMBENI, *La questione costituzionale in Italia*, Bologna, 2016, p. 96, nt. 34.

<sup>12</sup> Lo stesso Pietro Nenni, ministro per la Costituente, aprendo nel settembre 1945 i lavori della Commissione ministeriale incaricata di elaborare la legge elettorale, affermò che «si può discutere se la proporzionale sia un buon sistema in tempi normali, ma mi pare che sia indiscutibile quando si tratta della Costituente», occorrendo prioritariamente, imprimere alla nuova Costituzione quello spirito di mutua convergenza quale in particolare era stato sperimentato nell’attività ciellenista. Sul ruolo svolto da Nenni per l’approvazione della nuova legge elettorale, prima nella Commissione ministeriale e poi nella Consulta, cfr. C. DURST, *Pietro Nenni e le iniziative del ministero per la costituente per la formazione di una “coscienza costituente”*, in *Nomos*, n. 3/2018, pp. 7 ss. Sulle ragioni dell’opzione per il sistema proporzionale nel periodo transitorio, si v. anche G. AMATO, *Il dilemma del principio maggioritario* (1994), ora in *Le istituzioni della democrazia*, Bologna, 2014, pp. 144 ss., e C. DE FIORES, *Rappresentanza politica e sistemi elettorali in Italia*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2007, p. 6 s.

dei deputati, sostanzialmente non fece che recepire le disposizioni del d.l.lgt. n. 74/1946, che ha così attraversato la Costituente rimanendo, nei decenni successivi, il fondamento delle leggi elettorali italiane.

Il decreto con le norme per l'elezione della Costituente anticipò di qualche giorno la seconda Costituzione provvisoria dello Stato, emanata il 16 marzo 1946, con il d.l.lgt. n. 98. Nota soprattutto per la previsione della contemporaneità delle elezioni per l'Assemblea Costituente e la scelta istituzionale affidata, dopo lungo dibattito, al referendum popolare (ciò che a molti, ma non del tutto propriamente, apparve un sostanziale ridimensionamento della futura Assemblea), il d.l.lgt. n. 98/1946 offriva un aiuto decisivo anche per la configurazione della forma di governo del regime transitorio. L'art. 3, co. 3, sanciva infatti la responsabilità del governo verso l'Assemblea Costituente, obbligando poi l'esecutivo alle dimissioni «in seguito alla votazione di un'apposita mozione di sfiducia»; tale mozione andava approvata non prima di due giorni dalla sua presentazione, e a maggioranza assoluta; infine, il rigetto di una proposta governativa da parte dell'Assemblea non importava l'obbligo delle dimissioni del Governo.

La scelta della forma di governo parlamentare sembra netta, per quanto l'edificio costituzionale emerso dal d.l.lgt. n. 98 appaia modellato più sulle forme di un parlamentarismo alquanto *sui generis*. Infatti, «il potere legislativo resta delegato, salva la materia costituzionale, al Governo» (art. 3), potendo l'Assemblea statuire solo in materia di leggi elettorali, ratifica di trattati internazionali, e qualunque altro argomento per il quale l'esecutivo, discrezionalmente, avesse ritenuto opportuna una sua deliberazione. Manca la previsione di una regolare potestà di ratifica, e avocazione, degli atti del Governo da parte dell'Assemblea. Inoltre risultano assenti dispositivi per una messa a conoscenza delle misure attraverso cui l'indirizzo politico del Governo si manifestava, e tanto più questo appare sorprendente nel momento in cui l'Italia veniva guidata verso la rifondazione *ex novo* delle sue forme istituzionali<sup>13</sup>.

Queste singolarità vanno inquadrare nel clima politico in cui sorse la seconda costituzione provvisoria, figlia di un accordo fra i partiti al Governo del 28 febbraio 1946, promosso da De Gasperi nella prima fase del suo Ministero: un'atmosfera già molto più conflittuale rispet-

---

<sup>13</sup> Da qui il severo giudizio di C. MORTATI, *Costituente e ordinamento provvisorio dello Stato*, in *Idea*, n.7, Luglio 1946, p. 391, per il quale la disciplina emergente dal d.l.lgt. n. 98 appariva «giuridicamente illogica e politicamente assai inopportuna».

to agli anni precedenti, in cui si paventano dichiaratamente i pericoli di radicalizzazione di un'Assemblea Costituente ormai prossima ad entrare nel pieno dell'esercizio delle sue funzioni<sup>14</sup>. Nuovi rapporti di forza si andavano progressivamente orientando a favore delle organizzazioni politiche moderate, con conseguente consolidamento di tutti gli apparati burocratici centrali e periferici ereditati dal passato, circostanza che evidenziava la spaccatura fra le differenti, e per alcuni versi contrapposte, ideologie politiche che muovevano le forze protagoniste della transizione democratica.

Ciò si rifletteva necessariamente sull'idea di rinnovamento istituzionale, e la forma di governo che si intendeva edificare *pro futuro*. Fra i partiti protagonisti della lotta di liberazione vi erano infatti i fautori del presidenzialismo e del parlamentarismo, dell'accentramento e del federalismo, della proprietà privata e della socializzazione, del modello conflittuale di determinazione della decisione politica, come dell'organicismo societario<sup>15</sup>. Sino alla fine del 1945, che non casual-

---

<sup>14</sup> Come noto, la questione delle competenze legislative della Costituente si ripropose dopo le elezioni legislative del 2 giugno 1946, sentendosi ovviamente l'Assemblea pienamente legittimata a richiedere, come soggetto esercitante *potere costituente*, la revisione dell'art. 3 del d.l.lgt. n. 98/1946. A quel punto, il Presidente del Consiglio De Gasperi riconobbe all'Assemblea una facoltà di deliberazione più estesa di quella prevista dal decreto n. 98, intendendo «che anche la Costituente possa intervenire di sua iniziativa per l'esame di qualche disegno di legge», oltre ad impegnare il Governo a fare «il più largo uso dell'art. 3 del decreto 16 marzo 1946», nella parte in cui prevedeva l'estensione dell'ambito materiale di competenza dell'Assemblea. La dichiarazione di De Gasperi sta in V. ONIDA, *L'ordinamento costituzionale*, cit., p. 113 s.; ma in tema, anche ID., *Costituzione provvisoria*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, IV, Torino, 1989, p. 341. In merito alla seduta governativa del 28 febbraio 1946, e le motivazioni politiche del contenzioso sorto intorno ai poteri della costituente, A. G. RICCI, *Aspettando la Repubblica. I governi della transizione. 1943-1946*, Roma, 1996, p. 205. Sul complessivo modesto bilancio della produzione normativa del periodo, ben al di sotto di quelle riforme economico-sociali di struttura vagheggiate da qualche costituente, a livello governativo non meno che assembleare, L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, 2004, pp. 43 ss., e U. ALLEGRETTI, *Storia costituzionale italiana. Popolo e istituzioni*, Bologna, 2014, p. 116 s., che ipotizza uno scambio fra decisioni politiche del momento, essenzialmente conservatrici, e scelte costituenti in materia sociale di lungo periodo, decisamente più avanzate, ma ben di là da venire, e dunque «insieme solenni e precarie».

<sup>15</sup> Più diffusamente, sul punto, P. RIDOLA, *L'esperienza costituente come problema storiografico: bilancio di un cinquantennio*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/1998, p. 246 s. Nello specifico, sulle diverse declinazioni dell'idea di parlamentarismo che mossero le scelte dei costituenti, M. RUBECHI, *La forma di governo dell'Italia Repub-*

mente coincide con le dimissioni del governo resistenziale presieduto da Ferruccio Parri, la lotta all'antifascismo restò elemento di coesione sufficientemente forte per realizzare un modello cooperativo, fondato, più che su una piattaforma positiva di finalità generali da realizzare, intorno ad un minimo comune denominatore fatto di interessi politici contingenti<sup>16</sup>.

Ora si trattava però di riedificare l'architettura costituzionale del Paese, stringere un nuovo patto fondativo, individuare ascendenze ideali comuni attraverso valori condivisi, prima ancora che tracciare formule organizzative alternative al passato. E tutto questo nel mentre l'Italia emergeva come realtà profondamente disomogenea, conflittuale, divisa; alle prese con traguardi enormi, ma anche con dilemmi di non poco rilievo da sciogliere a breve, e che stavano per essere consegnati alla riflessione dei costituenti. Da una parte, vi era infatti un Paese materialmente da ricostruire e una comunità politica da modellare in senso democratico, attraverso uno sforzo straordinario che evidentemente non poteva che essere il più corale possibile. Dall'altra, c'era la consapevolezza di una società attraversata al suo interno da varie linee di frattura, che andavano da quella storica, momentaneamente sopita, fascismo/antifascismo, alla questione istituzionale, al divario fra aree geografiche del Paese socialmente ed economicamente lontane, sino alla spaccatura ideologica all'interno degli stessi partiti democratici, protagonisti della Resistenza.

### *1.3. L'epilogo dell'Assemblea Costituente: qualche lezione e un monito*

Risolta, con il referendum del 2 giugno, la questione istituzionale, l'Assemblea Costituente si costituisce dunque, il 25 giugno 1946, con due obiettivi di fondo: invernare nella società italiana principi e regole

---

*blicana. Genesi, caratteristiche e profili evolutivi di un nodo mai risolto*, in F. CORTESE, C. CARUSO, S. ROSSI (a cura di), *Immaginare la Repubblica. Mito e attualità dell'Assemblea Costituente*, Milano, 2018, pp. 175 ss.

<sup>16</sup> Sul ruolo nella politica nazionale del tempo dei partiti del CLN, prima "levatrici" e poi "costruttori" del nuovo ordine costituzionale, G. AZZARITI, *Diritto o barbarie. Il costituzionalismo moderno al bivio*, Bari-Roma, 2021, p. 65. Per G. U. RESCIGNO, *La discussione*, cit., p. 30, i tre grandi partiti di massa furono il «vero potere costituente del periodo transitorio».

della democrazia pluralista e, insieme, preservare, innanzi alle profonde divisioni sopra richiamate, l'unità politica del Paese.

Allo scopo di legittimare le nuove istituzioni democratiche, lo strumento che sceglie di adottare il Costituente, in ciò mutuando esperienze, convenzioni e regole proprie del periodo transitorio, è quello della massima valorizzazione della inclusione sociale e della partecipazione politica; indirizzo che, nell'immediato, viene corroborato da scelte manifestamente promozionali della riconciliazione nazionale. Tale orientamento si evidenzia sin dai primissimi giorni di vita dell'Assemblea, quando il 28 giugno viene eletto Capo provvisorio dello Stato Enrico De Nicola, uomo notoriamente vicino alla dinastia appena deposta, oltre che artefice del compromesso istituzionale dell'aprile 1944. Ma è successivamente, con le prime sedute dell'Assemblea Costituente, dedicate all'organizzazione dello Stato, che inizia a trovare un'elaborazione organica il nesso inscindibile fra cittadinanza, democrazia e le sue forme istituzionali. Esiste una questione cruciale per la "costruzione della democrazia" in Italia, e tale questione va risolta perseguendo quella che Mortati chiama "omogeneità di struttura" del corpo sociale, vale a dire sollecitando la concordanza dei consociati intorno a un nucleo di principi fondativi, essenziale per il successo di qualunque soluzione istituzionale<sup>17</sup>.

A ciò consegue la prevalente contrarietà emersa nella maggioranza dell'Assemblea Costituente per una forma di governo presidenziale (a cui favore risultavano invece Calamandrei e gli azionisti), e non solo

---

<sup>17</sup> «Quando si dice che l'ordinamento anglosassone funziona bene per costume politico, si accenna solo ad una parte della realtà, perché il costume politico si forma sulla base di una omogeneità di struttura. È da questa stabilità dell'assetto sociale che deriva la stabilità dell'organismo giuridico e costituzionale. Il costume politico non è una causa, ma un effetto. Quindi le forze politiche italiane dovranno cercare di realizzare questa finalità, senza di che qualunque congegno renderebbe vano il funzionamento pacifico degli ordinamenti democratici»: così Costantino Mortati, a conclusione della relazione sul "Potere legislativo", innanzi alla II sottocommissione nella seduta del 3 settembre 1946, in *La formazione della Costituzione nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente. Atti dell'Assemblea Costituente*, Vol. VII, Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, Roma, 1971, p. 908. Sulla «omogeneità del tessuto sociale» come fondamento, e viceversa, del fisiologico funzionamento della democrazia politica nel pensiero di Mortati v. anche S. SICARDI, *Maggioranza, minoranze e opposizione nella teoria dello Stato e delle forme di governo di Costantino Mortati*, in M. GALIZIA (a cura di), *Forme di Stato e forme di governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, Milano, 2007, p. 965, nt. 49.

per i rischi di rigenerazione di un conflitto interno da cui il Paese era appena fuoriuscito<sup>18</sup>. Si è parlato in proposito di “sindrome bonapartista”, ma non c'è dubbio che l'elezione diretta del vertice d'indirizzo, all'interno di una comunità nazionale già spaccata in quel momento su più fronti, avrebbe seriamente messo a rischio la legittimazione del nascente ordinamento democratico. Da qui, innanzitutto, l'opzione, supportata in particolare da democristiani e liberali, per la forma di governo parlamentare, ma dichiaratamente integrata da meccanismi di razionalizzazione – che invece incontravano il dissenso delle sinistre – destinati a mitigare i rischi di deriva assemblearistica, evocativi delle degenerazioni della III Repubblica francese, e dei “fantasmi” di Weimar<sup>19</sup>. E poi l'affermazione della centralità del Parlamento, sul presupposto storico in essere del primato dei partiti politici democratici di massa, il cui rilievo sarà poi consacrato – restando però sospeso fra *Ignorierung* e *Inkorporation* – nel futuro art. 49 della Costituzione<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> «Con una Repubblica di tipo presidenziale potrebbe determinarsi un irrigidimento delle parti in contrasto, con conseguente pericolo della guerra civile»: così E. Lussu, nella seduta del 5 settembre 1946, in *La formazione della Costituzione nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, cit., p. 930.

<sup>19</sup> «Bisogna evitare che si affacci in qualsiasi modo la prassi costituzionale della Terza Repubblica francese, che diminuiva il prestigio ed i poteri del presidente col sistema di costringerlo a dimettersi, quando non fosse più gradito alla maggioranza, prima ancora della scadenza del periodo di tempo previsto dalla Costituzione»: G. Ambrosini, seduta del 4 settembre 1946, in *La formazione della Costituzione nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, cit., p. 923.

<sup>20</sup> Per l'art. 49 Cost. come espressione di garanzia del massimo spettro possibile delle aggregazioni politiche emergenti dalla società del tempo, P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXII, Milano 1982, p. 74. Sulla genesi della disposizione in Assemblea Costituente, la cui formulazione finale fu prodotta “all'ombra” della minaccia della democrazia protetta (vale a dire, la messa fuori legge del PCI), L. ELIA, *A quando una legge sui partiti?*, in S. MERLINI (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, 2009, pp. 56-57; F. BIONDI, *Il finanziamento pubblico dei partiti politici. Profili costituzionali*, Milano, 2012, pp. 44 ss.; A. SCORNAJENGI, *La riflessione dei cattolici sul partito e la rappresentanza*, in F. BONINI, V. CAPPERUCCI, P. CARLUCCI, S. GUERRIERI (a cura di), *La Costituente italiana. Un percorso europeo*, Siena, 2020, pp. 247 ss. I termini *Legalisierung* e *Inkorporation* fanno riferimento alla celeberrima quadripartizione (*Bekämpfung, Ignorierung, Legalisierung, Inkorporation*) di Heinrich Triepel, ora in E. Gianfrancesco e G. Grasso (a cura di), *La Costituzione dello Stato e i partiti politici* (1930), Napoli, 2015 pp. 6-7. Sulle degenerazioni del *Parteienstaat* dell'epoca liberale, e l'applicazione della sistematica triepeliana alle vicende in esame, F. BILANCIA, *La Costituzione dello Stato e i partiti politici: l'attualità del noto saggio di Heinrich Triepel*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2015, pp. 8 ss.; G. RIVOSECCHI, *I partiti politici nella giurisprudenza costituzionale*, in *Osser-*

Di fatto, in questa primissima fase dei lavori della Costituente, non trovarono seguito né la proposta di Costantino Mortati di vincolare la vita del Governo a una durata fissa, approssimativamente individuata, sul modello elvetico, in due anni<sup>21</sup>, né il suggerimento di Egidio Tosato di ipotizzare meccanismi di stabilizzazione, vicini ad un modello di “sfiducia costruttiva”<sup>22</sup>, e che anticipava un paradigma fatto proprio, qualche anno più tardi, dalla *Grundgesetz* di Bonn<sup>23</sup>. E altri meccanismi di stabilizzazione, originariamente evocati nella seconda Sottocommissione, sfumeranno del tutto in incedere di tempo, nel prosieguo dei lavori della Costituente.

C'è stato, in effetti, un “secondo tempo” della storia della Assemblea Costituente, in cui il deterioramento progressivo del quadro internazionale si riflesse bruscamente sul panorama politico nazionale, e sulle decisioni dei costituenti in materia. Il confronto interno al Governo De Gasperi assunse, nella sua ultima fase, i tratti di una dura contrapposizione ideologica, sul terreno – assai rischioso per la Costituente – di una mentalità collettiva già predisposta a quella che Piero Scoppola definiva l’«espressione di appartenenze separate»<sup>24</sup>. Culmine di questo duro conflitto politico, fu l’estromissione delle sinistre dal III Governo De Gasperi, ultimo di unità nazionale, intervenuta con le dimissioni rassegnate dal Presidente del Consiglio il 13 maggio 1947, in un momento di conclamata crisi internazionale, e con le prime manifestazioni della guerra fredda già visibilmente all’orizzonte.

In tale quadro internazionale, la crescente diffidenza fra le forze politiche, unita all’incertezza (il “velo d’ignoranza”) sul futuro politico del Paese, indussero tutti i partiti maggiori della Costituente, e non solo più la sinistra, a valorizzare ulteriormente le istituzioni di garanzia, anziché di indirizzo: l’invito, formulato dal partito comunista sin

---

*vatorio costituzionale*, n. 3/2016, pp. 2 ss.; M. LUCIANI, *Partiti e forma di governo*, in *Nomos*, n. 3/2018, pp. 4 ss.

<sup>21</sup> *La formazione della Costituzione nei lavori preparatori dell’Assemblea costituente*, cit., p. 898.

<sup>22</sup> *La formazione della Costituzione nei lavori preparatori dell’Assemblea costituente*, cit., p. 936.

<sup>23</sup> Commenterà molti anni più tardi Leopoldo Elia, che, se la proposta di Tosato fosse stata accolta a quel tempo nella Costituzione italiana, «gli avrebbe assicurato il premio Nobel dell’ingegneria costituzionale»: ID. *La “stabilizzazione” del governo dalla Costituente ad oggi*, in *AstridRassegna*, 2008, p. 4.

<sup>24</sup> P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico 1945-1996*, Bologna, 1997, p. 193.

dalle prime sedute della II Sottocommissione, ad “abbondare in garanzie”<sup>25</sup>, divenne la parola d'ordine di buona parte dei partiti presenti in Assemblea.

Vennero meno così anche elementari dispositivi di razionalizzazione rivolti a stabilizzare gli esecutivi a venire. Scomparve, dopo il passaggio in Assemblea, l'attribuzione, sostenuta da Tosato, all'Assemblea nazionale, il futuro Parlamento in seduta comune, del potere di revocare la fiducia, con voto a maggioranza assoluta, attribuendolo invece a ciascuna Camera, e a maggioranza relativa, con ciò mitigando la stessa recente previsione, contenuta nel d.lgt. n. 98/1946, sopra ricordata. Venne poi abbassato il numero minimo di presentatori della mozione di sfiducia, giungendo a metterne in discussione anche l'obbligo di motivazione<sup>26</sup>; e fu attenuata la preminenza originariamente prevista in capo al Presidente del Consiglio (originariamente qualificato “Primo ministro”). Inoltre, nessuna previsione specifica fu prevista in relazione alla formazione del Governo, le cui fasi delle “consultazioni” e dell’“incarico”, vennero mutate da prassi stabilizzate, risalenti all'esperienza statutaria dello Stato liberale prefascista<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> «Poiché i comunisti non sono quali di solito vengono presentati, e poiché pare che vi possano essere delle preoccupazioni e che si voglia abbondare nelle garanzie, fatta questa affermazione di principio, essi non si oppongono in maniera categorica alla istituzione di una seconda Camera»: così il comunista Vincenzo La Rocca, nella seduta del 6 settembre 1946, in *La formazione della Costituzione nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, cit., p. 949. Testimonianza diretta delle preoccupazioni dello stesso Presidente del Consiglio De Gasperi sugli esiti delle vicine elezioni politiche («si era sotto l'ossessione del passaggio alla maggioranza del Partito comunista»), offrirà, molti anni più tardi, Giuseppe Dossetti, in *A colloquio con Dossetti e Lazzati. Intervista di Leopoldo Elia e Pietro Scoppola*, Bologna, 2003, pp. 63 ss.; di un assetto dei poteri in Costituente condizionato dalla paura nei confronti del futuro, non meno che del passato appena trascorso (un'«apprensione al quadrato»), ma nei limiti fisiologici di qualunque processo costituente, parla G. AZZARITI, *A proposito di democrazia e dei suoi limiti*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017, parte IV, p. 13; inquadra la questione dell'incertezza dei costituenti in un generale contesto di risistemazione degli equilibri fra le forze politiche, P. POMBENI, *La questione istituzionale in Italia*, Bologna, 2016, p. 264 s.

<sup>26</sup> La disciplina costituzionale della sfiducia sarà peraltro destinata ad essere svuotata dall'avvento delle crisi di governo extraparlamentari, attraverso lo strumento delle dimissioni governative che anticipano la formalizzazione parlamentare. In generale, sul rendimento non esaltante dei meccanismi di razionalizzazione della forma di governo repubblicana, *ex multis*, v. S. CECCANTI, *L'esecutivo tra costituzione e storia*, in S. FABBRINI e S. VASSALLO (a cura di), *Il governo. Gli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, II ed., Roma-Bari, 2002, p. 290 s.

<sup>27</sup> Sul punto, v. anche G. AMATO e F. BRUNO, *La forma di governo italiana*, cit., pp.

È qui, da questi deliberati silenzi della Carta costituzionale, che scaturì quella forma di governo italiana “a fattispecie aperta”, secondo la nota locuzione proposta da Leopoldo Elia<sup>28</sup>, destinata ad essere integrata da una molteplicità di modalità attuative: fatti, convenzioni, consuetudini, sistemi elettorali, al momento non prevedibili, ma nemmeno in sé contrari al regime parlamentare, nella misura in cui non intacchino il nucleo sostanziale del rapporto fiduciario fra Camere e governo.

Non bisogna peraltro pensare ad un primato della combinazione Parlamento/Governo priva di qualunque correttivo. Ad una Costituzione “dei diritti”, molto avanzata nella sua prima parte, corrispose una Costituzione “dei poteri” sistemicamente, potrebbe dirsi, bilanciata (o a “tendenza equilibratrice”, come sosteneva Paolo Biscaretti di Ruffia<sup>29</sup>) nella seconda parte. Innanzitutto per la sua rigidità, con la procedura aggravata di revisione e un nucleo di principi in grado di imporsi anche alle forze di maggioranza parlamentari; poi per il ruolo del Presidente della Repubblica, attraverso l’esercizio di una molteplicità di suoi poteri, di garanzia, controllo, iniziativa, intermediazione, incidenti sulle funzioni come sulla stessa istituzione di Governo e Parlamento; ancora, attraverso le competenze della Corte Costituzionale, interprete ultimo della Costituzione e sua garante, innanzi a leggi e atti aventi forza di legge, conflitti intersoggettivi e interorganici, e attraverso un’ampia gamma di decisioni, cui col tempo si sono aggiunte anche le c.d. pronunce monitorie<sup>30</sup>. Infine, alle funzioni di garanzia vanno associati anche gli istituti di democrazia diretta, il rispetto delle autonomie, lo stesso sistema bicamerale. Quel che emerge è un ordinamento costituzionale policentrico, non privo di elementi di razionalizzazione, e teso alla realizzazione di un contesto di pluralismo istituzionale

---

70 ss.; R. CHERCHI, *La forma di governo: dall’Assemblea Costituente alle prospettive della revisione costituzionale* in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2009, pp. 2 ss.

<sup>28</sup> L. ELIA, *Governo (forma di)*, in *Enc. dir.*, Vol. XIX, Milano, 1970, p. 640; ID., *L’evoluzione della forma di governo*, cit., p. 252.

<sup>29</sup> La nota definizione della forma di governo italiana come parlamentare razionalizzato «a tendenza equilibratrice», sul modello della costituzione francese del 1946, è contenuta in P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale (Lo stato democratico moderno)*, Vol. I, II ed., Napoli, 1949, p. 251.

<sup>30</sup> Sulla «curvatura del tutto nuova», impressa alla forma di governo italiana dalla funzione di controllo dell’indirizzo politico di Capo dello Stato e Corte costituzionale, v. E. CHELI, *Linee di sviluppo del governo parlamentare italiano*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 1/2022, p. 9 s.

avanzato, che viene a tradursi in un bilanciamento flessibile di freni e contrappesi rivolti a tutti gli organi costituzionali, a partire dall'organo direttamente rappresentativo della sovranità popolare.

Con queste caratteristiche della Costituzione repubblicana, l'Italia entra nel novero delle grandi democrazie costituzionali, essendo riuscito il Costituente ad offrire alla società italiana del secondo dopoguerra un modello avanzato di ordine costituzionale, fatto di nuovi diritti e di nuovi poteri. Un modello fondato non sulla negazione dei conflitti, ma sulla coesistenza dei molteplici interessi, di natura politica economica, sociale, religiosa, che attraversavano la società; e tutto questo all'interno di una robusta cornice di garanzie giurisdizionali ed istituzionali. Un traguardo straordinario, tanto più perché raggiunto in Assemblea Costituente a dispetto delle notevoli spaccature interne alla comunità nazionale, e con la progressiva disgregazione della coalizione politica delle forze protagoniste della stagione della Resistenza.

Vi è stata inoltre una partita storica che si è giocata nel quadriennio 1943-47 sul campo della nozione di rappresentanza, e questa partita ha riguardato l'ingresso delle masse – con tutto il loro carico di attese emancipatorie storicamente deluse – nella vita politica, economica e sociale del Paese; e questo dopo un regime dittatoriale, una guerra rovinosa, e con istituzioni democratiche tutte da legittimare. La strada scelta, a tal fine, dall'Assemblea Costituente è stata quella del maggiore pluralismo, dell'inclusione sociale e della massima partecipazione politica: e sempre in tale direzione si ritenne che lo strumento della forma di governo parlamentare, associato ad un sistema elettorale proporzionale, fosse quello più idoneo per ricomporre una società manifestamente divisa. Anche le soluzioni organizzative fondamentali prescelte vanno dunque strettamente ascritte ad una visione "integrazionista", la quale, prima ancora che nei dibattiti e nelle votazioni della Costituente fu vissuta nella capacità di visione dei singoli costituenti, in grado di intravedere, aldilà dei contrapposti interessi contingenti e di parte, una prospettiva condivisa di progresso<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> Sulla prospettiva "integrazionista" del periodo provvisorio, e le sue differenti declinazioni, M. LUCIANI, *La parabola del Presidente della Repubblica*, in *RivistaAIC*, n. 1/2014, pp. 3 ss. In relazione al "vissuto comune" dei costituenti, fatto di cultura prima ancora che di ruoli politici, M. AINIS, *Vita e morte di una Costituzione*, Roma-Bari, 2006, pp. 37 ss. Una vicenda emblematica, in tal senso, è quella testimoniata da O. L. SCALFARO, *La mia Costituzione. Dalla Costituente ai tentativi di riforma*, a cura di G. Dell'Aquila, Firenze, 2005, p. 44 s., a proposito della comunicazione di

Il punto è che – incertezza sul futuro, e “velo d’ignoranza”, o meno – aldilà dei conflitti ideologici, e delle dure contrapposizioni politiche che pure in Costituente vennero fuori, e nella II sottocommissione sull’organizzazione dello Stato forse più che altrove, c’era una memoria comune di sofferenze individuali e collettive che spingeva verso un progetto comune di cittadinanza democratica, di apertura all’ingresso delle masse nella storia. Pietro Nenni, all’avvio della discussione generale in Assemblea Costituente sul Progetto di Costituzione della Commissione dei 75, il 10 marzo del 1947 parlerà di “spirito del 2 giugno”<sup>32</sup>. Ma questo processo era stato in realtà avviato molto prima: con le persecuzioni del regime fascista (e l’educazione alla democrazia prodotta dalla c.d. l’università del carcere), le rovine del secondo conflitto mondiale, i pericoli della guerra di liberazione, la solidarietà e le sofferenze cementate da una comune esperienza di vita<sup>33</sup>. È questo *in primis* a spiegare, a mio parere, i 453 voti finali favorevoli alla Costituzione, sui 515 votanti, il pomeriggio del 22 dicembre 1947: il “paradosso”, come ha scritto Enzo Cheli, di una Carta fondamentale sorta con una sostanziale manifestazione di massima volontà unitaria, pure nel momento «di più profonda lacerazione»<sup>34</sup> del tessuto politico e sociale del Paese.

Quelle condizioni appaiono oggi, per nostra fortuna, irripetibili: non c’è più l’ombra del tiranno alle nostre spalle, ma oltre settant’anni di democrazia; non più la paura dei cosacchi in piazza San Pietro, ma un ordine internazionale ritornato instabile – *Leviathan* trasformato

---

Alcide De Gasperi a Pietro Nenni della morte della figlia Vittoria («abbiamo sofferto insieme», dirà il *leader* democristiano), avvenuta in un *lager* tedesco.

<sup>32</sup> Come sintesi, nelle parole del segretario del Partito socialista, di Stato unitario, democratico, laico e sociale: M. SALVATI, 1946. *La nazione rifondata. Il voto del 2 giugno “fra spazi di esperienze e orizzonti di aspettative”*, in M. RIDOLFI (a cura di), *2 giugno. Nascita, storia e memorie della Repubblica*, Vol. I, *Il momento repubblicano nella costruzione della democrazia*, Roma, 2020, p. 34.

<sup>33</sup> «Venerdì, 4 ottobre 1946, Roma. Quando è iniziata la Consulta il 20 settembre del ’45, stavano alle nostre spalle tre anni d’incontri, di amicizie, di fraternità, di rischi e di sangue. Nei Cln di vertice, come in quelli locali e aziendali, nei comandi della Resistenza armata, il dialogo fra marxisti e cattolici, fra “guelfi” e “ghibellini” si era protratto per venti mesi assai più per convergere che per divergere. Senza questo precedente non sarebbe stato neppure immaginabile il clima della Consulta prima e ora della Costituente»: P. E. TAVIANI, *Politica a memoria d’uomo*, Bologna, 2002, p. 114 s.

<sup>34</sup> E. CHELI, *Introduzione*, in L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell’Italia repubblicana*, cit. p. 13.

in *Behemoth* – per lo scatenarsi di guerre di conquista fuori dal tempo. Di quel tempo resta però ancora oggi valida una lezione, e un monito. La lezione è quella del realismo politico, espressa a suo tempo non solo nella mediazione fra partiti che esprimevano visioni persino alternative della società, ma soprattutto nell'immaginare architetture costituzionali e soluzioni organizzative dello Stato in grado di corrispondere ad esigenze effettive della comunità. Il monito è quello tenere sempre presente, in ogni processo di riforma, coesione sociale ed unità politica. Dunque, di osservare bene, e di calarsi a fondo, nei bisogni, nelle inquietudini e nelle sofferenze della collettività, prima di porre mano a trasformazioni radicali delle istituzioni, in grado di mettere in discussione stabilità politica e pace sociale. Una lezione e un monito forse in grado di offrire non disprezzabili insegnamenti, su quel tempo come in qualunque altro si intenda mettere in discussione la direzione politica del Paese.

## 2. Gli sviluppi

### 2.1. *Equilibri instabili e conquiste di cittadinanza*

La forma di governo parlamentare italiana, per quasi mezzo secolo, resterà sotto l'influenza della legge elettorale configurata in senso strettamente proporzionale, sorta nel periodo transitorio, e di un sistema di partiti in gran parte mutuato dal quadro delle forze politiche presente in Assemblea Costituente.

La legge elettorale non incontrò modifiche sino agli inizi degli anni '90 del secolo scorso, salvo il tentativo di curvatura in senso maggioritario esperito da De Gasperi nel 1953, e poi fallito per un soffio, alle elezioni politiche dell'anno successivo: la l. 31 marzo 1953, n. 148, c.d. legge truffa, approvata dopo una durissima battaglia parlamentare, contenente la previsione di un notevole premio di maggioranza, il 65% dei seggi della Camera, a favore della lista o coalizione che avesse ottenuto il 50% dei voti validi<sup>35</sup>. Un premio forse eccessivo, che però

---

<sup>35</sup> Sulle origini della c.d. legge truffa, il cui epiteto riecheggiava la definizione di *loi scélérate* data dalle sinistre francesi alla legge elettorale transalpina del 1951, F. LAN-CHESTER, *La rappresentanza in campo politico e le sue trasformazioni*, Milano 2006, p. 158 e nt. 16.

impropriamente può essere accomunato alle disposizioni della legge Acerbo del 1923, che spalancò le Camere statutarie al fascismo: la legge 18 novembre 1923, n. 2444, attribuiva anch'essa un forte premio di maggioranza, i 2/3 dei seggi, ma alla lista più votata a livello nazionale che avesse conseguito appena il 25% dei suffragi<sup>36</sup>.

In questo primo cinquantennio, la legge elettorale proporzionale ha rappresentato la proiezione di un sistema dei partiti assai frammentato (il "multipartitismo esasperato", secondo la celebre definizione di Leopoldo Elia) fondato sulla centralità del Parlamento, *conventio ad excludendum* nei confronti del partito comunista principale partito di opposizione (e in senso più estensivo anche nei confronti della destra di ispirazione neo fascista), impossibilità di alternanza politica nei poteri di indirizzo del Governo. Quest'ultimo resterà, sino al 1992, riservato dominio della Democrazia cristiana, storico partito di maggioranza relativa, il c.d. partito della nazione, secondo la celebre definizione di De Gasperi, ma con un fortissimo tasso di conflittualità interna, tanto è vero che il suo segretario politico in carica raramente riuscirà ad accedere alla carica di Presidente del Consiglio<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> Vedeva nella legge n. 2444/1923 (cosiddetta Acerbo, dal nome dell'allora sottosegretario alla presidenza del Consiglio) un atto parlamentare di «investitura di potere costituente», in direzione di un modello di governo personale che, per la verità, era tutt'altro che estraneo alla tradizione statutaria, L. CARLASSARE, *La "rivoluzione" fascista e l'ordinamento statutario*, in *Diritto pubblico*, n. 1/1996, pp. 49 ss. Sulla legge Acerbo come culmine della crisi del processo, iniziato con la Prima guerra mondiale, di dissoluzione della classe dirigente liberale, da allora ridotta ad una «condizione subalterna, se non semplicemente decorativa», G. SABBATUCCI, *Il 'suicidio' della classe dirigente liberale. La legge Acerbo 1923-1924*, in *Italia Contemporanea*, n. 174, marzo 1989, p. 80.

<sup>37</sup> Fra le eccezioni più significative (ma non le uniche, contrariamente ad una certa vulgata ricorrente), vanno ricordati i primi due governi presieduti Alcide De Gasperi, che oltretutto per un brevissimo periodo, nel giugno 1946, oltre che segretario politico e Presidente del Consiglio, fu anche Capo provvisorio dello Stato. Al di fuori della Democrazia cristiana, in questa prima fase della storia repubblicana, la coincidenza si realizzerà negli anni '80 con Giovanni Spadolini e Bettino Craxi, rispettivamente nell'VIII e IX legislatura, all'epoca dei loro governi *premier* e insieme *leader* del partito repubblicano e socialista. In relazione agli effetti, sulla forma di governo italiana, della difficile coincidenza di *premiership* e *leadership*, come è invece proprio del modello parlamentare inglese, L. ELIA, *La "stabilizzazione" del governo dalla Costituente ad oggi*, cit., p. 7 s., per il quale si trattò di una «scelta miope» del partito di maggioranza, che «ha compromesso la stabilità di governo, moltiplicato le crisi extraparlamentari e danneggiato in definitiva la stessa Democrazia Cristiana, dimostratasi incapace, a differenza della CDU tedesca, di esprimere una guida forte e riconoscibile». La pa-

Ne deriverà una forte instabilità governativa che, per quanto fondamentalmente funzionale agli equilibri del partito di maggioranza relativa, e pertanto fatta più di conflitti interni alle sue correnti, che di divergenti indirizzi, arriverà a produrre, nell'arco di tempo 1946-1994, ben cinquantuno governi. La durata media di questi esecutivi è stata di 346 giorni, dunque inferiore all'annualità<sup>38</sup>, con sette legislature interrotte in anticipo rispetto al quinquennio ordinario costituzionalmente previsto; e con una pleora di formule politiche che andavano dal "governo balneare", a quello "di transizione", "elettorale", "di scopo", sino ai governi, supremo bizantinismo, della "non sfiducia"; e, infine, tutto questo attraverso consultazioni defatiganti e tempi enormi dedicati, da governi dimissionari, a quella che avrebbe dovuto restare ordinaria amministrazione.

Alla fase iniziale del "centrismo" seguiva, negli anni '60 il "centrosinistra", poi nel decennio successivo i governi "di solidarietà nazionale", e infine il "pentapartito": sempre secondo una logica "coalizionale" che rappresentava lo specchio della frammentarietà mai risolta del sistema politico. Con tutto questo, va detto che nella c.d. democrazia dei partiti post-repubblicana, emergevano anche robusti elementi di stabilizzazione del quadro politico. Innanzitutto, una intensa partecipazione dei cittadini alla vita politica del Paese, nata negli anni dell'immediato dopoguerra, e poi consolidata attraverso un forte legame fra società e partiti di massa. A un'organizzazione partitica strutturata fra centro e periferie – e in grado, fra l'altro, di filtrare le spinte centrifughe di queste – corrispondeva una forte partecipazione popolare alla vita politica del Paese, attraverso la diffusione di tante strutture territoriali di base che educavano al confronto democratico e, insieme, al controllo del potere politico<sup>39</sup>. Alle origini della Repubblica, gli iscritti

---

ternità della locuzione "*conventio ad excludendum*" (*rectius*, come «convenzione "*ad excludendum*"») viene attribuita sempre a L. ELIA, *Governo (forma di)*, cit., p. 658. Su origine della locuzione "partito della nazione", e suo successo retrospettivo – la formula ritornerà infatti in auge con S. Berlusconi e M. Renzi – v. C. DE FIORES, *Sulla rappresentazione della Nazione. Brevi note sul divieto di mandato imperativo*, in M. CAVINO e L. CONTE (a cura di), *Le trasformazioni dell'istituzione parlamentare. Da luogo del compromesso politico a strumento tecnico della divisione del lavoro*, Napoli, 2017, pp. 68 ss.

<sup>38</sup> Traggio questi dati da P. CARUSI, *La composizione dei governi repubblicani: un quadro di sintesi*, in S. CASSESE, A. MELLONI, A. PAJNO (a cura di), *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell'Italia repubblicana*, t. II, cit., p. 1545.

<sup>39</sup> «I partiti erano affidatari delle scelte, ma erano anche controllati dagli iscritti,

ai partiti ammontavano addirittura a quattro milioni, e la partecipazione politica si colorava del carattere di una militanza diffusa dai tratti impressionanti, se si considerano le condizioni sociali dell'epoca, e il regime politico che ci si era appena lasciati alle spalle.

Ulteriore elemento di stabilizzazione era rappresentato dall'elevato tasso di flessibilità della forma di governo italiana, il suo carattere a "fattispecie aperta", in grado perciò di intonarsi alla gestione dell'ordinario come alle stagioni politiche più critiche della vita nazionale. Si pensi al ruolo centrale ricoperto dal Parlamento all'epoca dei governi della "solidarietà nazionale", all'apice della violenza eversiva degli anni '70, coincisa con il rapimento di Aldo Moro; alle funzioni rappresentative dell'unità nazionale svolte dalla Presidenza della Repubblica, dapprima nella fase terminale degli "anni di piombo", e poi nella gravissima crisi politica intervenuta negli anni '90, in seguito alla individuazione di quel diffuso sistema di corruzione – fondato sul finanziamento irregolare dei partiti politici, divenuti ormai da tempo *catch-all* ("pigliatutto") – che prenderà il nome di "tangentopoli"; all'utilizzo diffuso, col sostegno della Corte costituzionale, degli strumenti di democrazia diretta, dopo l'approvazione della legge 25 maggio 1970, n. 352, tappa fondamentale del "disgelo costituzionale", per l'esercizio di battaglie libertarie e a difesa dei diritti civili<sup>40</sup>.

Dunque, instabilità governativa, certamente, ma all'interno dell'equilibrio di una cornice istituzionale complessivamente assai solida, che ne mitigava gli effetti peggiori. In definitiva, non può essere taciuto

---

che davano il consenso. Erano governati dall'alto, ma anche controllati dal basso»: S. CASSESE, *Con il governo è cambiata anche la forma di governo?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, marzo 2019, p. 118. Sul ruolo fondamentale svolto dai partiti massa, al di là delle contrapposizioni ideologiche del "lungo dopoguerra", per il funzionamento dei meccanismi di «coesione politica della collettività nazionale», M. SALVATI, *Cittadini e governanti: la leadership nella storia dell'Italia contemporanea*, Roma-Bari, 1997, p. 121 s.

<sup>40</sup> Sulla elasticità come carattere distintivo della forma di governo parlamentare italiana, A. BARBERA, *Nuova legge elettorale, riforma del Senato e "forma di governo"*, cit., p. 127; in relazione alla capacità del regime parlamentare italiano di "assorbire" le vicende politiche ed istituzionali più critiche, S. STAIANO, *La forma di governo italiana. Permanenza e transizione*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2018, p. 3, che vi vede l'espressione di una logica «virtuosamente compromissoria» del Costituente. La nota formula "*catch all party*", per indicare il «moderno partito pigliatutto» è di O. KIRCHEIMER, *La trasformazione dei sistemi partitici dell'Europa occidentale*, in G. SIVINI (a cura di), *Sociologia dei partiti politici. Le trasformazioni nelle democrazie rappresentative*, Bologna, 1979, p. 266.

to come questa sorta di “equilibrio instabile” della forma di governo italiana, con tutti i suoi limiti, ha pur sempre consentito, nel primo mezzo secolo di vita della Repubblica, il radicamento di diritti civili, libertà politiche, solidarietà sociale. E che, attraverso un’esperienza storica di partecipazione aperta a tutti gli strati sociali, si è inventato un modello politico di legittimazione reciproca, l’adesione alle regole democratiche e lo sviluppo di un’idea di cittadinanza democratica: con ciò assicurando il mantenimento dell’unità politica del Paese. Senza voler affatto svalutare le tante distorsioni che hanno accompagnato il primo mezzo secolo di storia repubblicana, questi restano traguardi tutt’altro che banali della c.d. repubblica dei partiti, validi *in primis* sul piano cruciale dei rapporti fra autorità e società, dunque della forma di Stato<sup>41</sup>, e niente affatto scontati, se si considerano gli anni difficilissimi del secondo dopoguerra da cui era sortita la democrazia italiana<sup>42</sup>.

## 2.2. La c.d. seconda repubblica: nuovi partiti, vecchi “sistemi”

Questo equilibrio va in frantumi agli inizi degli anni ’90, per una serie di concause che producono come effetto finale il crollo verticale del sistema dei partiti. A livello internazionale, incide la caduta del muro di Berlino, che innesta in tutto l’Occidente processi di ristrutturazione politico-territoriale, per decenni sopiti dalla divisione del mondo in blocchi contrapposti. A livello interno, si assiste ad una aggressione in stile terroristico allo Stato della criminalità organizzata, culminata nelle stragi di Capaci e via D’Amelio della primavera/estate

---

<sup>41</sup> Sulle forme di Stato e di governo come due aspetti di un «unico fondamentale problema», attinente alle modalità di espressione del rapporto tra Stato-autorità e Stato-società, C. MORTATI, *Lezioni sulle forme di governo*, Padova, 1973, p. 3. Ma il tema è ovviamente aratissimo; per un’accurata analisi dei nessi fra forma di Stato e di governo all’interno delle esperienze politiche liberal-democratiche, v. A. SPADARO, *L’evoluzione della forma di governo italiana: dal parlamentarismo rigido e razionalizzato al parlamentarismo flessibile, con supplenza presidenziale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 5 ottobre 2018, pp. 6 ss.

<sup>42</sup> «È certo che buona parte dei ceti borghesi erano ancora legati al vecchio regime, mentre, sull’altro lato, c’era nei ceti proletari l’aspettativa che la Costituzione fosse il prologo di una rivoluzione socialista. I primi anni della Repubblica – e questo viene addotto a merito dei leaders politici che guidavano i maggiori partiti di allora – servono ad innestare quei ceti nel sistema democratico. (...) Questo è un fenomeno che non sempre accade nella storia»: G. AMATO, *Per i sessanta anni della Costituzione*, cit., p. 160.

del 1992; a ciò tiene dietro una grave crisi valutaria, che conduce, il 16 settembre (il “mercoledì nero”) dello stesso anno, all’uscita dell’Italia dal Sistema economico europeo. A fronte di tutto questo, nel febbraio dello stesso anno 1992, venivano avviate, subito dopo lo scioglimento delle Camere, le inchieste giudiziarie “mani pulite”, che condurranno alla decapitazione di un’intera classe politica. E, quasi in contemporanea, venivano depositate presso la Corte di cassazione 1.400.000 firme per l’introduzione del sistema maggioritario attraverso referendum (quello per la preferenza unica si era già svolto il 9 giugno dell’anno precedente). Il referendum, che si svolgerà il 18 aprile 1993, chiude la fase storica aperta nel 1948, aprendo una transizione dagli esiti imprevedibili<sup>43</sup>.

Il due referendum del 1991 e del 1993 sono figli della stagione dell’“antipolitica”. I termini clamorosi del loro successo, in quanto a partecipazione come a consenso<sup>44</sup>, costituiscono la rappresentazione plastica dello scollamento in essere fra partiti e cittadini, e insieme del desiderio di questi ultimi di riappropriarsi del potere di autodeterminazione, dal quale si percepivano esclusi. Vengono a questo punto meno, o subiscono trasformazioni radicali, i tre grandi partiti di massa che avevano segnato la nascita della Repubblica. Cessa la *conventio ad excludendum* nei confronti della sinistra, di ispirazione comunista, dal 1947 tenuta ai margini delle istituzioni di indirizzo, sebbene altresì assai coinvolta nelle istituzioni di garanzia, soprattutto a partire dagli anni ’70, attraverso il modello del c.d. arco costituzionale.

Il sistema politico prova a questo punto ad uscire dalle secche della

---

<sup>43</sup> «Una lunga fase della storia della Repubblica italiana è chiusa fra due referendum: quello del 2 giugno 1946 e quello del 18 aprile 1993. Con una differenza, tuttavia, fra i due: il primo è costitutivo della Repubblica, anche se il suo assetto costituzionale era tutto da definire, il secondo spezza una continuità di sistema, ma non ne definisce ancora in positivo uno nuovo e perciò apre una difficile e incerta transizione»: P. SCOPOLA, *La Repubblica dei partiti*, cit., p. 498. Su questo momento storico, qualificato come il “big bang” della politica italiana, v. anche A. GIOVAGNOLI, *La Repubblica degli italiani. 1946-2016*, Roma-Bari, 2016, pp. 172 ss.

<sup>44</sup> I voti favorevoli al referendum espressi nelle tornate del 1991 e 1993 furono, rispettivamente, del 95,6% e dell’82,7%, nonostante – o forse proprio per questo – i pressanti inviti di alcuni *leader* politici a disertare le urne: un atteggiamento discutibile, destinato tuttavia più volte a ripetersi in successive campagne referendarie. Sugli esiti devastanti di questi referendum, per i partiti di governo, cfr. anche S. COLARIZI e M. GERVASONI, *La tela di Penelope. Storia della seconda Repubblica*, Roma-Bari, 2014, pp. 21 ss.

“democrazia bloccata” del passato, nel nome della “democrazia dell’alternanza”. Oltre ogni logica bipolare, si registra tuttavia la frequente scomposizione, all’interno del Parlamento, di coalizioni politiche sorte sostanzialmente come cartelli elettorali<sup>45</sup>. D’altra parte l’intero panorama politico è mutato: dalla robusta struttura organizzativa dei partiti del passato si è transitati alla nascita di partiti “personali”, partiti “azienda”, partiti “liquidi”, poco radicati sul territorio e associati a élite decisionali per lo più ristrette. Una mutazione radicale, che si è tradotta in una cesura dei processi tradizionali di mediazione della volontà dei cittadini per la determinazione della politica nazionale, e dunque in un serio problema di partecipazione politica, cioè di democrazia *tout court*<sup>46</sup>.

Infine, partiti così strutturati si sono fatti portatori, nei rapporti con l’opposizione di turno, di una narrazione politica divisiva, poco incline a logiche di mediazione e apparentemente priva di piattaforme valoriali comuni: così attivando una sorta di singolare bipolarismo – etico, prima ancora che politico<sup>47</sup> – da apparire l’esatto contrario di quanto richiesto dai grandi processi di transizione democratica. Con questi presupposti, forze politiche così lontane, dalla struttura come dalla “cultura” dei partiti del passato, hanno accompagnato e sostenuto riforme e tentativi di riforma del sistema elettorale.

Le leggi 4 agosto 1993 n. 276 e n. 277 (c.d. *Mattarellum*) diedero

---

<sup>45</sup> Un’eccezione viene frequentemente individuata nella maggioranza di centrodestra costituita nella XIV legislatura (2001-2006), che conobbe comunque due diversi governi, pur presieduti dal medesimo *leader* politico. Sulla disarticolazione delle coalizioni politiche in Parlamento v. anche O. MASSARI, *Partiti, bipolarismo e democrazia maggioritaria in Italia*, in *Astrid-online.it*, 2004, p. 10 e A. DEFFENU, *Forme di governo e crisi del parlamentarismo*, Torino, 2006, pp. 204 ss.

<sup>46</sup> Emblematico appare oggi il crollo del numero di iscritti alle forze politiche rispetto ai partiti di massa del passato (che accompagnavano, così si diceva, “dalla culla alla tomba”). Una crisi di legittimazione – su cui torneremo più avanti – che pare comunque ben lungi dal vedere risoluzione, se si considera il processo di mediatizzazione politica da tempo in corso, con tutte le opportunità offerte dalle nuove tecnologie ai *leaders* politici per una comunicazione diretta, disintermediata, quanto a volte semplicistica, con l’elettorato. In tema cfr. P. IGNAZI, *Forza senza legittimità. Il vicolo cieco dei partiti*, Roma-Bari, 2012, pp. 102 ss.; U. ALLEGRETTI, *Storia costituzionale italiana*, cit., p. 198 s.; O. MASSARI, *Dal partito di massa alla partitocrazia senza partiti*, in *Nomos*, n. 3/2018, pp. 16 ss.; S. CASSESE, *Con il governo è cambiata anche la forma di governo?*, cit., p. 118; A. SAITTA, *Partiti politici e dinamiche della forma di governo. I partiti politici*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 2019, n. 2, p. 10.

<sup>47</sup> A. GIOVAGNOLI, *La Repubblica degli italiani. 1946-2016*, cit., pp. 269 ss.

seguito all'esito del referendum, riguardante il solo Senato, introducendo un sistema elettorale misto, in base al quale una quota del 25% dei seggi veniva assegnata col metodo proporzionale e il restante 75% col metodo maggioritario, a turno unico (c.d. *plurality*): il seggio veniva attribuito al candidato che aveva conseguito il migliore risultato nel collegio di riferimento. Si sperava, in tal modo, di ridurre il numero di partiti, favorire il bipolarismo, restituire potere di scelta politica all'elettore, e in definitiva conferire una nuova legittimazione al Parlamento. In realtà le cose non sono andate esattamente così. Intanto fu escogitata una effettiva elusione del complesso meccanismo immaginato dal legislatore per favorire le liste minori, il c.d. scorporo, a favore di liste fittizie, di comodo, qualificate, non a caso, "civetta", prive di qualunque rappresentatività. Soprattutto poi questo sistema elettorale indusse i partiti maggiori ad organizzare coalizioni, solo relativamente omogenee, con i partiti minori, consegnando a costoro un potere di veto, dopo l'elezione, che fu alla base di tutte le crisi politiche intervenute in Italia dal 1994 al 2005<sup>48</sup>. Il risultato è stato una polarizzazione, priva di bipolarismo, della narrazione politica, interpretata da una classe politica non meno frammentata dei decenni precedenti.

Alle leggi nn. 276 e 277/1993, seguirà la legge 21 dicembre 2005, n. 270, c.d. Calderoli o *Porcellum*, etichettata come proporzionale, che prevedeva liste bloccate, indicazione del capo della coalizione, premio di maggioranza senza soglia e clausola di sbarramento. Criticata sin dal suo apparire, per la verticalizzazione delle candidature e il leaderismo di fondo che l'animava (il *leader* della coalizione appariva una sorta di "fiduciario delle masse", di weberiana memoria<sup>49</sup>), con conseguenza a catena di non poco rilievo, come la inadeguata rappresentatività territoriale, che finiva col proiettare sulle assemblee legislative<sup>50</sup>, essa non

<sup>48</sup> In tema, R. D'ALIMONTE e A. CHIARAMONTE, *Il nuovo sistema elettorale italiano: le opportunità e le scelte*, in S. BARTOLINI e R. D'ALIMONTE (a cura di), *Maggioritario ma non troppo*. Bologna, 1995, pp. 79 ss.

<sup>49</sup> Vi si leggevano, fra l'altro, definizioni come "capo della forza politica" o "unico capo della coalizione", inevitabilmente evocativi di cattivi ricordi, in un Paese con un passato come il nostro; in argomento, v. anche F. LANCHESTER, *La Costituzione tra elasticità e rottura*, Milano, 2011, p. 64 s. Sulla figura del *leader* elettivo come «fiduciario delle masse (oggettivamente) cesaristico», M. WEBER, *Parlamento e governo nel nuovo ordinamento della Germania e altri scritti politici* (1918), trad. it., Torino, 1982, pp. 166 ss.

<sup>50</sup> «La nuova legge, applicata nel 2006 e nel 2008, affida praticamente ai leader di partito la composizione di liste di candidati. (...) Questo sistema non solo accre-

riusciva comunque a trasformare la coalizione, una volta conseguito il premio nelle urne, in permanente alleanza di governo.

La legge n. 270/2005 ha avuto la sua prima applicazione nel corso degli anni 2006-2008, all'interno di una legislatura, la XV, che non ha superato la durata di un biennio, a seguito di voto sfavorevole su questione di fiducia – secondo e ultimo caso di parlamentarizzazione della storia repubblicana – posta dal Presidente del Consiglio Prodi. Nella seconda applicazione, all'interno dell'arco temporale 2008-2013 (XVI legislatura), ha condotto a due governi, di cui uno tecnico, teso a fronteggiare la grave crisi finanziaria interna generata dal c.d. debito sovrano. Nella sua terza applicazione, all'interno della XVII legislatura, nel corso degli anni 2013-2018, la legge Calderoli ha finito col generare addirittura maggioranze differenti fra Camera e Senato, con la formazione di tre governi e i primi segnali di un sistema partitico avviato a divenire tripolare, segno di una transizione ben lontana dal dirsi compiuta<sup>51</sup>.

Sollevata sulla legge Calderoli la questione di legittimità costituzionale da parte della Corte di cassazione, la Corte costituzionale ne accoglieva, in ultimo, le censure, con la nota sentenza 13 gennaio 2014, n. 1, che dichiarava incostituzionale il premio di maggioranza senza soglia come l'assenza di voto di preferenza, sottolineando che alla totalità dei parlamentari eletti, senza alcuna eccezione, «manca il sostegno della indicazione personale dei cittadini, che ferisce la logica della rappresentanza consegnata nella Costituzione»<sup>52</sup>.

Successivamente alla sentenza n. 1/2014, veniva approvata, per la Camera dei deputati, una nuova legge elettorale, la legge 6 maggio 2015, n. 52, c.d. *Italicum*, che esprimeva un sistema *majority assuring*,

---

sce fenomeni deprecabili di cosiddetta presidenzializzazione del leader vincitore delle elezioni, ma si pone in contrasto con l'esigenza di radicamento del personale parlamentare nel territorio»: L. ELIA, *La forma di governo*, in M. FIORAVANTI (a cura di), *Il valore della Costituzione. L'esperienza della democrazia repubblicana*, Roma-Bari, 2009, p. 72.

<sup>51</sup> Per un'ampia disamina delle linee di evoluzione della forma di governo italiana nel ventennio 1993-2013, G. SOBRINO, *La forma di governo*, in S. SICARDI, M. CAVINO, L. IMARISIO, (a cura di), *Vent'anni di Costituzione (1993-2013). Dibattiti e riforme nell'Italia tra due secoli*, Bologna, 2015, pp. 63 ss.

<sup>52</sup> Sulla trazione in senso maggioritario della legge n. 270/2005, a livelli tali da stravolgerne l'asserito impianto proporzionale, L. TRUCCO, *Fondamenti di diritto e legislazione elettorale*, II ed., Torino, 2011, p. 143, e A. GRATTERI, *La formula e il risultato. Studio sulla rappresentanza proporzionale*, Milano, 2019, pp. 73 ss.

cioè a base proporzionale, con premio di maggioranza, attribuito alla lista e non alla coalizione, ed eventuale ballottaggio. L'obiettivo era quello d'individuare una maggioranza immediatamente dopo la chiusura delle urne a sostegno del bipolarismo, ma in una stagione ormai attestata sul riconoscimento di tre differenti poli d'influenza. Dopo che anche l'*Italicum* veniva a cadere sotto la scure della Corte costituzionale, con la sent. n. 35/2017, è approvata la legge 3 novembre 2017, n. 165, altrimenti detta *Rosatellum*, una legge mista, a prevalenza proporzionale (61% dei seggi), priva del premio di maggioranza e con soglia di sbarramento del 3% (10% per le coalizioni). Inoltre, tale legge ripristina i collegi uninominali, nega il voto di preferenza e il voto disgiunto, ammette viceversa pluricandidature e apparentamenti a scarsa forza vincolante, dunque ponendo a rischio di grave marginalizzazione l'elettore<sup>53</sup>.

La legge n. 165/2017 ha introdotto una specie di neoparlamentarismo a traiettoria proporzionale, e inaugurato una "terza fase" o "terzo tempo" della forma di governo italiana, non certo una "Terza Repubblica" (subito dopo una "Seconda Repubblica", presuntivamente sorta nel 1994), secondo un seduttivo sintagma, tanto diffuso in ogni sede, quanto privo di qualunque pregio scientifico, almeno finché perdurerà l'assenza di revisioni costituzionali organiche dell'ordinamento dello Stato. Una forma di governo che registra l'ormai acquisito carattere tripolare del quadro politico, per la definitiva emersione di una terza grande forza politica (del "partito", il movimento 5 Stelle rifiuta anche il nome), populistica, *de-ideologica* e fortemente connotata in senso leaderistico. Con queste ultime caratteristiche il movimento 5 Stelle si innesta in un orientamento piuttosto diffuso della politica di questi decenni ma, in più, evidenzia un uso intensivo di *social* e piattaforme digitali, indirizzato, consapevolmente o meno, a demolire i canali tradizionali della rappresentanza.

Nemmeno la legge n. 165/2017 ha comunque consentito la creazione dei tanto agognati governi di legislatura. L'esito immediato dell'ultima legge elettorale sono stati infatti ben tre governi nel corso della XVIII legislatura (durata dal 2018 al 2022), due dei quali espressione di maggioranze politiche diverse, e uno di carattere tecnico. Infine, dal 22

---

<sup>53</sup> Sul punto, v. S. MANGIAMELI, *Premierato, elezione del PCM e presidenzialismo: due su tre vanno bene*, intervento al seminario su *Riforme istituzionali e forma di governo*, in *Federalismi.it, Paper*, 7 giugno 2023, p. 6.

ottobre 2022, abbiamo un nuovo governo, connotato da una forte *leadership* politica, che ha inaugurato la XIX legislatura in corso, la prima a composizione ridotta, dopo il taglio dei parlamentari fissato dalla legge cost. n.1/2020; circostanza, quest'ultima, che ha inevitabilmente accentuato le soluzioni verticistiche nella scelta dei candidati, oltre a generare forti tensioni preelettorali nelle coalizioni in competizione, nell'assalto alla diligenza dei c.d. seggi sicuri.

All'esito di una campagna elettorale, fortemente segnata, più che da programmi politici in senso stretto, in un senso spiccatamente mediatico, personalistico (e anche con notevoli riflessi polemici interni agli stessi contrapposti schieramenti), il risultato della partecipazione alle urne – caratterizzata, per inciso, da un tasso astensionistico senza pari nella storia repubblicana – è stato una solida maggioranza di centrodestra: una maggioranza incarnata da una Presidente del Consiglio che è insieme parlamentare eletta, *leader* di partito e prima donna della storia italiana a raggiungere i vertici della politica nazionale<sup>54</sup>. Un risultato elettorale netto, che si è tradotto in tempi molto rapidi di formazione del governo, con consultazioni presidenziali avviate il 20 ottobre 2022, concluse il giorno successivo e seguite subito dal conferimento dell'incarico a Giorgia Meloni, che accettava senza riserva, presentando immediatamente la lista dei ministri, e prestando giuramento il 22 ottobre, a meno di un mese dallo svolgimento delle elezioni politiche. Un esordio “da manuale” del regime parlamentare, con una maggioranza “forte”, che non ha molti precedenti nella storia repubblicana, ma che naturalmente andrà saggiata alla prova dei fatti della tenuta governativa, in un orizzonte politico di medio e lungo periodo.

In conclusione, sei elezioni in Italia dal 2000 ad oggi, con tre sistemi elettorali diversi (quattro se si considera l'*Italicum*, rimasto inapplicato) e ampi rimaneggiamenti giurisprudenziali successivi: esiti non imprevedibili, se si considerano le ragioni per lo più contingenti, vale a dire l'interesse politico dello stretto momento, che hanno fatto

---

<sup>54</sup> Sulle elezioni del 25 settembre 2022 e la nascita del governo Meloni, cfr. l'attenta ricostruzione di M. LADU e A. LAURO, *Evergreen e grandes premières dell'Esecutivo Meloni: dal patto elettorale all'immediata coalizione di Governo*, in *ConsultaOnline*, fasc. spec. n. 1/2023, pp. 53 ss. In relazione alla campagna elettorale dell'estate 2022, «strana davvero» per il suo non secondario carattere di competizione endogena agli stessi schieramenti in lizza, per l'acquisizione, e misurazione, della *leadership*, S. VASSALLO e L. VERZICHELLI, *Il bipolarismo asimmetrico*, in ID. (a cura di), *Il bipolarismo asimmetrico. L'Italia al voto dopo il decennio populista*, Bologna, 2023, pp. 192 ss.

dettare le riforme elettorali alla maggioranza parlamentare di turno. Impossibile ipotizzare, al presente, se il governo Meloni rappresenti la prima tappa di un'inversione di tendenza, nel senso dell'acquisita stabilità politica del Paese. Possibile è invece provare ad effettuare un bilancio, sia pure di massima, sui traguardi raggiunti nel più lungo periodo, in relazione agli obiettivi perseguiti dalle varie riforme che si sono succedute in questo trentennio. E il risultato di fondo pare oggi quello di riforme che non hanno conseguito alcuna semplificazione del quadro politico, con coalizioni che continuano ad essere immaginate come cartelli elettorali, la costante di dimissioni anticipate del governo di prima nomina post-elettorale, candidature che appaiono sempre più verticalizzate e con evidenti scarsi "margini di scelta", rispetto a quella che è stata invece l'indicazione pressante del giudice delle leggi nel 2014, nella individuazione dei propri rappresentanti da parte dei cittadini.

Affianco a tali linee di indirizzo generali della forma di governo, vanno registrati altri elementi evolutivi di fatto, che si aggiungono a quelle che Elia ha definito "situazioni condizionanti" il sistema politico<sup>55</sup>; fattori non collaterali rispetto agli sviluppi principali e, al contrario di peculiare significato per la campitura complessiva della "realtà politica" dell'ultimo trentennio<sup>56</sup>. Si fa riferimento, ad esempio, al rilievo sempre meno importante che viene attribuito ai programmi elettorali, circostanza che riduce l'elezione a ciò che Pierre Rosanvallon qualifica come meccanismi di «designazione di personalità in concorrenza», che anticipano sempre meno le reali decisioni a venire<sup>57</sup>; alla diserzione delle urne da parte di una fetta sempre più ampia di elettorato; al complessivo snellimento delle procedure di formazione dei governi (con qualche eccezione: v. i governi Letta e Conte I, nel 2013

<sup>55</sup> L. ELIA, *Forme di Stato e forme di governo*, in S. CASSESE (a cura di) *Dizionario di diritto pubblico*, III, Milano, 2006, p. 2600; ancora più incisivamente, ID., *Governo (forma di)*, cit., pp. 638 ss. In altra direzione, relativamente alla modulazione del dato non eminentemente normativo, M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali III, Milano, 2010, p. 556.

<sup>56</sup> Sul significato di "realtà politica", in associazione agli interessi di una comunità sociale, ai suoi valori e alla sua realizzazione ordinamentale, ancora molto valida, mi pare, la lezione di T. MARTINES, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche* (1957), ora in ID., *Opere*, t. I, *Teoria generale*, Milano, 2000, pp. 109 ss.

<sup>57</sup> P. ROSANVALLON, *La legittimità democratica. Imparzialità, riflessività, prossimità* (2008), trad. it., Torino 2015, pp. 103.

e 2018<sup>58</sup>); alla ricorrenza della questione di fiducia, come strumento di limitazione della volontà parlamentare; inoltre, ma in questo caso in continuità con la prima fase della storia repubblicana, all'assoluta prevalenza numerica delle crisi di governo non parlamentarizzate, con la conferma, al loro interno, del ruolo decisivo svolto dal Presidente della Repubblica<sup>59</sup>.

Soprattutto stupisce l'assenza di qualunque proposito, e meno che mai strategia concludente, nel tentativo di recuperare una partecipazione politica sempre più ristretta, e che ha trovato nel progressivo astensionismo elettorale lo specchio più fedele<sup>60</sup>. Una questione di democrazia, che avrebbe dovuto coprire il primo posto nell'agenda delle forze politiche, non fosse altro per quanto vi è in essa di preoccupante e implicitamente sotteso, e cioè il discredito, diffuso e generalizzato, dei partiti stessi nel corpo sociale.

### 2.3. Crisi dei partiti e delegittimazione del Parlamento: fuga dalla legge e fuga dalle urne

Dallo stato di crisi, mai risolto, dei partiti, è derivata la delegittimazione del Parlamento, nella sua composizione come nelle sue funzioni,

---

<sup>58</sup> Del tutto peculiari, forse un *unicum* nella storia repubblicana, sono state le modalità di formazione del governo Conte I, il c.d. governo del cambiamento. Il programma di governo è stato divulgato, prima ancora della nomina del Presidente del Consiglio, da Luigi Di Maio e Matteo Salvini, i capi politici delle due principali forze di governo, con il *premier* Giuseppe Conte ridotto, almeno nella fase iniziale della sua presidenza, ad una funzione essenzialmente esecutiva di questa sorta di «*duumvirato*» di fatto, in posizione di guida dello stesso Governo»: E. DI MARCO, *Qualche considerazione sul "Governo del cambiamento". "Terza Repubblica" o ritorno al passato?*, in *Federalismi.it*, n. 4/2019, p. 11. Sulla complessa gestazione, durata circa novanta giorni, del governo Conte I, l'esecutivo del «*people power*», e il segno impresso dal Capo dello Stato nella costruzione di una formula politica non emersa automaticamente dalle urne, v., rispettivamente, G. CAVAGGION, *La formazione del governo*, Torino, 2020, pp. 69 ss., e A. MORRONE, *Governo di cambiamento*, in B. CARAVITA, F. FABRIZZI, V. LIPPOLIS, G. M. SALERNO (a cura di), *La nascita dei governi della Repubblica. 1946-2021*, Torino, 2022, pp. 1039 ss.

<sup>59</sup> Sulle generali linee evolutive della forma di governo italiana dell'ultimo trentennio, *ex multis*, da ultimo, G. SOBRINO, *La forma di governo in Italia dopo il 1993: mutamenti e nuovi orientamenti*, in *Revista De Direitos e Garantias Fundamentais, Faculdade de Direito de Vitoria*, n. 3, set./dez. 2020, pp. 42 ss.

<sup>60</sup> In tema, v. anche A. RUGGERI, *Il Rosatellum-bis alla prova del valore democratico*, in *Itinerari di una ricerca sul sistema delle fonti*, Vol. XXII, Torino, 2019, p. 74.

sul piano delle prestazioni di rappresentanza come delle attribuzioni istituzionali di controllo. Detto subito che non si intravedono segnali particolari di interesse delle assemblee legislative nazionali in direzione dell'esercizio delle funzioni di controllo<sup>61</sup>, va registrato come – a fronte di un luogo istituzionale nato e immaginato come punto elettivo di incontro fra interessi generali ed individuali, società civile e istituzioni politiche, spazio ultimo di composizione del pluralismo politico e sociale – si assiste oggi in Parlamento ad una sistematica compressione degli spazi di confronto politico, e ad una “fuga dalla legge”. Allo storico abuso della decretazione d'urgenza, si sono aggiunti l'espansione di delegazioni legislative carenti nei requisiti costituzionali, il ricorrente uso della questione di fiducia su maxi-emendamenti e leggi di conversione e, da ultimo, le alterazioni prodotte dall'emergenza sanitaria, dapprima con l'abuso di d.P.C.M., e poi con la pratica della confluenza dei contenuti di più decreti legge nella legge di conversione di uno solo di essi (c.d. decreti minotauro). Esempio poi del depauperamento del ruolo assembleare sono i sistematici ritardi nella presentazione del disegno di legge di bilancio, con la conseguente compressione dei tempi di discussione, e in generale un *iter* parlamentare che appare sostanzialmente monocamerale, tale da far intravedere ipotesi di adeguamento se non verso un monocameralismo strutturale, «almeno verso un monocameralismo di fatto o pseudocameralismo»<sup>62</sup>.

Certamente non vanno poi nella direzione di una rigenerazione

<sup>61</sup> Per esempio, in direzione delle politiche pubbliche o il rendimento della legge: v. V. LIPPOLIS, *Un parlamento sotto attacco e in crisi di identità*, in *Federalismi.it.*, n. 3/2019, p. 254, per il quale «Il fatto è che in attività di questo tipo, che pure sarebbero preziose, i parlamentari non vedono particolari vantaggi politici, salvo casi che hanno forte risonanza nell'opinione pubblica».

<sup>62</sup> F. BILANCIA, *Integrazione giuridica e funzione di governo. Autorità e legalità in Europa*, Napoli, 2022, p. 92; in tema, v. anche C. DE FIORES, *Profili teorici e tendenze attuali del monocameralismo*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2022, parte I, pp. 43 ss. e A. RUGGERI, *La forma di Stato a-democratica (cause, effetti, rimedi)*, in *ConsultaOnline*, n. 1/2023, p. 294 s. Sulle vistose distorsioni introdotte nella prassi delle sessioni di bilancio parlamentari, L. GIANNITI, *Le “deformazioni” della sessione di bilancio. L'esperienza della XVIII legislatura: quali prospettive per la XIX?*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2023, pp. 37 ss. In relazione alla marginalizzazione del Parlamento durante l'emergenza pandemica, G. DI COSIMO, *Tre anni dopo. Quel che resta del Parlamento*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2023, parte I, pp. 7 ss. Sul silenzioso declino della discussione pubblica parlamentare, C. F. FERRAJOLI, *Le Camere non discutono più. Crisi del dibattito parlamentare e irresponsabilità politica degli organi rappresentativi*, in *Lo Stato*, n. 13/2019, pp. 11 ss.

parlamentare proposte di revisione costituzionale come il “referendum propositivo” della trascorsa legislatura o, per giungere all’oggi, la prospettiva di realizzazione del c.d. regionalismo differenziato, ex art. 116 co. 3 Cost. che, oltre tutte le sue larghe implicazioni sistemiche, potrebbe infine vedere il Parlamento della Repubblica chiamato ad una mera ratifica delle intese sottoscritte fra Stato e regioni. Si pensi ancora al ruolo decisivo giocato dal Governo, fra l’altro con la previsione di nuovi circuiti decisionali interni all’esecutivo, come la Cabina di regia, per la definizione nel dettaglio dei contenuti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, secondo quello che appare un indirizzo ormai consolidato a livello di procedure di codecisione europea<sup>63</sup>. Infine, la stessa riforma costituzionale, scaturita dalla l. cost. 19 ottobre 2020, n. 1, sulla nuova composizione delle Camere, è stata diffusamente interpretata come un derivato dell’antipolitica, ispirata a logiche di fondo punitive, endogene alle stesse istituzioni da riformare.

In effetti, non poche responsabilità di questo sconcertante arretramento di posizioni possono essere addebitate alle stesse istituzioni parlamentari, che hanno sovente finito con l’abdicare a prerogative loro destinate dalla Costituzione: insomma, alla crisi delle assemblee legislative, le Camere medesime hanno dato un contributo non indifferente. Infatti, il trasferimento al potere esecutivo di parte consistente della produzione normativa, attraverso il persistente abuso di decreti legge (e a dispetto di numerose sentenze correttive della Corte costituzionale), il ricorso alla questione di fiducia, l’adesione al monocamera-

---

<sup>63</sup> Sulla proposta di referendum propositivo, e i suoi limiti, A. MORRONE, *Crisi del parlamentarismo e iniziative*, in *Federalismi.it*, n. spec. 3/2019, pp. 257 ss., e F. POLITI, *Democrazia rappresentativa versus democrazia diretta. Riflessioni preliminari su democrazia parlamentare, democrazia partecipativa e democrazia deliberativa*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1/2021, pp. 522 ss. In relazione alle implicazioni di sistema connesse all’attuazione dell’art. 116, co. 3 Cost., A. POGGI, *Il regionalismo italiano ancora alla ricerca del “modello plurale” delineato in Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 1/2020, p. 17. Sui possibili riflessi della riforma costituzionale della composizione delle Camere, G. SILVESTRI, *Dico No al taglio perché vedo gravi pulsioni contro la democrazia*, intervista a cura di L. Milella, in *la Repubblica*, 8 settembre 2020, p. 7. In merito al PNRR e agli effetti, effettivamente ormai notevoli, delle decisioni assunte dalle istituzioni europee sugli equilibri della forma di governo nazionale, N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, n. 1/2022, p. 7; sul pericolo di sovrapposizione di ruoli, legato alla “struttura istituzionale” del PNRR, F. BILANCIA, *Integrazione giuridica e funzione di governo*, cit., pp. 140 ss.

lismo alternato, appaiono – anziché inibiti o contenuti dalle istituzioni rappresentative, come sarebbe stato lecito immaginare – indirizzati verso un rapido, ed apparentemente inarrestabile, sviluppo<sup>64</sup>.

Anche nel rapporto con gli altri organi costituzionali, che qui è possibile solo accennare, emerge da tempo una posizione parlamentare “all’angolo”, dagli imprevedibili riflessi sistemici. Per esempio, anche l’affidamento al Capo dello Stato delle funzioni di indirizzo, nelle fasi di più grave crisi del Paese o l’inerzia nel deliberare su problemi di grande rilievo pubblico, come le questioni bioetiche, a dispetto dei ripetuti moniti della Corte costituzionale, possono essere letti come un’irragionevole rinuncia all’esercizio di funzioni che sono costituzionalmente proprie delle Camere. Il Parlamento, insomma, si fa male da solo, e di certo questo atteggiamento, singolarmente autolesionistico, poca giova al prestigio delle assemblee rappresentative, come alla loro legittimazione innanzi al corpo sociale<sup>65</sup>.

<sup>64</sup> In tal senso, i dati appaiono difficilmente controvertibili. Il peso dei decreti-legge convertiti, rapportato al totale delle leggi approvate, è transitato dal 21,9% della XVII legislatura al 33% (104 su 315 leggi complessivamente approvate) della XVIII legislatura. Nell’*iter* di conversione dei decreti-legge appare rafforzato considerevolmente anche il *trend* verso il “monocameralismo alternato”: la percentuale di casi di conversione priva di ritorno nel primo ramo parlamentare di esame è cresciuta, infatti, dall’88% della XVII legislatura al 95,2% della XVIII legislatura. In crescita progressiva appare anche il fenomeno della “confluenza” dei decreti-legge: dai 17 su 100 decreti-legge emanati nella XVII legislatura si è passati ai 41 su 146 decreti (il 28,8%) nella XVIII legislatura. Il ricorso al voto di fiducia per l’approvazione delle leggi ordinarie è risultato pari al 12,5% dei casi nella XVII legislatura, e al 20,9% nella XVIII; ma per quanto attiene specificamente ai decreti-legge, la questione di fiducia è stata posta, in almeno uno dei rami del Parlamento, nel 43,4% dei casi durante la XVII legislatura e nel 55,8% nel corso della XVIII. Appena per inciso, non sembra trattarsi di un *trend* destinato a decrescere nella legislatura in corso: nella XIX legislatura sono state infatti sinora approvate – facendo riferimento al periodo che va dal 13 ottobre 2022 al 13 maggio 2023 – 29 leggi ordinarie, e in 19 di questi casi si è trattato di legge di conversione di decreti-legge; inoltre, il Governo ha già fatto ricorso alla posizione della questione di fiducia per l’approvazione di 10 delle 29 leggi ordinarie sinora approvate in almeno un ramo del Parlamento. I dati richiamati sono tratti da CAMERA DEI DEPUTATI – OSSERVATORIO SULLA LEGISLAZIONE, *La legislazione tra stato, regioni e unione europea rapporto 2022-2023*, Roma, 2023, pp. 21 ss.

<sup>65</sup> Su forme e antecedenti del c.d. autolesionismo parlamentare, cfr. M. MANETTI, *Regolamenti e compromesso parlamentare*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017, parte I, pp. 57 ss. e G. DI COSIMO, *Difendere il Parlamento, dal fascismo alla Repubblica*, in *Rivista AIC*, n. 1/2022, pp. 80 ss. L’origine storica più lontana di questo anomalo *cupio dissolvi* delle assemblee rappresentative italiane, che arriva a raggiungere oggi livelli davvero grotteschi (v. gli esempi richiamati da M. SICLARI, *Il contributo di Tomaso Pe-*

Fatto sta che questo *mix* di fattori distorsivi, endogeni ed esogeni al Parlamento, ha scatenato una lunga catena di supplenze istituzionali, all'esito delle quali c'è seriamente da chiedersi se, almeno alcuni obiettivi storici di riforma del regime politico, non siano stati già conseguiti in via di fatto ovvero, e in altri termini, se alla crisi, indiscutibile, di *partecipazione politica*, corrisponda effettivamente anche una crisi di *direzione politica* nella forma di governo italiana. Attraverso l'oggettiva, attuale preponderanza della produzione normativa dell'esecutivo, la subalternità parlamentare di fatto innanzi a tecniche manipolative della sua fisiologia, come fiducia, maxi-emendamenti e manovre di bilancio, la primazia di Presidente del Consiglio, e dei singoli ministri, all'interno dei circuiti decisionali dell'Unione Europea, il Governo, comitato direttivo delle assemblee rappresentative, riflesso essenzialmente nella figura del *premier*, appare oggi saldamente collocato in una posizione di indiscutibile centralità del sistema politico nazionale<sup>66</sup>. Un esito in sé non riprovevole, e magari per molti anche auspicabile, ma che tale diventa se associato al declino della discussione pubblica parlamentare, alla cessazione delle funzioni di controllo delle assemblee rappresentative, come di indirizzo e, in ultimo, di rappresentazione della volontà generale. Una situazione, quest'ultima sì, tutt'altro che irrilevante, e anzi pericolosamente evocativa di quella condizione di «formalità vuota e vana» nella quale, esattamente un secolo fa, Carl Schmitt collocava il punto di caduta dei «fondamenti ideali» del parlamentarismo liberale<sup>67</sup>.

---

rassi ai lavori della Costituente, cit., p. 995), potrebbe peraltro farsi risalire ad una fase anteriore al 1922, ed esattamente alle convulse giornate del 1915, che segnarono ingresso dell'Italia nella Grande guerra; sul punto sia consentito rinviare a M. FIORILLO, *La rivolta antiparlamentare del maggio "radioso". Appunti su grande guerra e crisi dello Stato liberale*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Vol. II, Torino, 2016, pp. 1009 ss.

<sup>66</sup> Sul rafforzamento dell'esecutivo come sviluppo più evidente della forma di governo recente, *ex multis*, N. LUPO, *Il governo italiano, settanta anni dopo*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018, p. 198, e G. DI COSIMO, *Sviluppi del governo parlamentare*, in *Rivista AIC*, n. 2/2020, p. 60. La formulazione del Governo come «comitato direttivo» del Parlamento è di L. ELIA, *Il Governo come comitato direttivo del Parlamento* (1951), ora in *Id.*, *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, 2009, pp. 15 ss.

<sup>67</sup> E pertanto della sopravvivenza medesima delle istituzioni rappresentative, dello stesso «suo senso»: C. SCHMITT, *La condizione storico-spirituale dell'odierno parlamentarismo* (1923, 1926), trad. it. Torino, 2004, p. 72; in altri termini, v. anche *Id.*, *Dottrina della costituzione* (1928), trad. it., Milano, 1984, p. 420. Sul controverso giudizio schmittiano intorno al parlamentarismo liberale, altrove definito «il più furibondo attacco che da parte conservatrice sia mai stato portato nei confronti dell'istituzione

Una funzione suppletiva crescente svolge poi anche il Capo dello Stato, e non solo nei confronti del Governo, in quelle classiche situazioni di crisi del sistema politico che – da Pella a Draghi – conducono ad esecutivi sorretti direttamente dal consenso del Capo dello Stato (i cc.dd. governi del presidente), ma anche nei confronti del Parlamento stesso. Soprattutto nell'ultimo ventennio, si è infatti assistito a un progressivo attivismo del Presidente della Repubblica nei confronti delle assemblee rappresentative, attraverso una varietà di interventi, di impulso, esortativi e monitori, a monte come a valle della procedura di formazione della legge formale, e sia essa ordinaria che costituzionale. Già con la Presidenza Ciampi si è osservato l'incremento dell'esercizio del potere presidenziale di rinvio, motivato attraverso una quantità di argomenti, che hanno toccato la corretta formulazione dei testi normativi, l'organicità del sistema delle fonti, sino alla più generale stigmatizzazione di atti e comportamenti impropri, che ha fatto parlare di funzione presidenziale di "pedagogia istituzionale"<sup>68</sup>.

Aldilà dell'esercizio del potere di veto (dalla portata numerica complessivamente ridotta, alla cessazione del mandato di C. A. Ciampi), nelle presidenze successive l'interventismo presidenziale nei confronti del Parlamento si è dispiegato attraverso una varietà di strumenti informali di influenza, attraverso i mezzi offerti dai nuovi canali di comunicazione, sino alle lettere di accompagnamento della c.d. promulgazione dissenziente, nel complesso evidenziando un'attenzione particolare del Capo dello Stato a ridosso della discussione, modifica

---

parlamentare» (A. BOLAFFI, *Introduzione* a M. WEBER, *Scritti politici*, Roma, 1998, p. XVI), v. G. AZZARITI, *Critica della democrazia identitaria*, 2005, pp. 67 ss. e A. MANZELLA, *Lo "stato" del Parlamento e il futuro del parlamentarismo*, in *AstridRassegna*, 2009, pp. 1 ss. In un senso radicalmente contrapposto all'idea schmittiana del parlamentarismo come "vuoto apparato" si colloca naturalmente H. KELSEN, *Dottrina generale dello Stato* (1925), trad. it., Milano, 2013, p. 794.

<sup>68</sup> Sulla funzione "pedagogica-didascalica" emersa nei rinvii della presidenza Ciampi, A. CARDONE, *La presidenza Ciampi e il potere di rinvio delle leggi: prime prove di pedagogia istituzionale?*, in *Democrazia e diritto*, 2004, pp. 181 ss. È interessante peraltro notare come questa sorta di approccio formativo di tipo "politico-istituzionale", nei confronti del Parlamento, si affacci sempre più spesso anche nelle decisioni della Corte costituzionale: emblematica pare in tal senso la sent. 1° novembre-7 dicembre 2021, n. 240, con i suoi forti richiami a principi cardinali dello Stato costituzionale come investitura democratica e responsabilità politica, un terreno per niente *extra ordinem* rispetto a quello percorso dal giudice delle leggi, se si considerano gli inadempimenti del legislatore nella materia oggetto del giudizio.

e approvazione delle leggi politicamente più significative, comprese ovviamente quelle costituzionali. Una sorta di controllo preventivo e informale che ha indotto a discutere di un Presidente della Repubblica, divenuto prima “colegislatore”; poi “arbitro della legislazione”, in presenza di un uso improprio della tecnica di redazione legislativa da parte dal Parlamento; infine, custode attento del rispetto dei vincoli europei e degli obblighi internazionali, all'interno dell'*iter* di approvazione delle leggi<sup>69</sup>.

Stiamo dunque vivendo una situazione di crisi delle istituzioni della rappresentanza, la quale inevitabilmente finisce col tradursi anche in uno stato di recessione della stessa democrazia rappresentativa. Alle ultime elezioni politiche, del 25 settembre 2022, si sono recati alle urne il 63,8% degli elettori, una cifra che dal 1948 – quando esercitarono il diritto di voto il 92,2% degli italiani – ad oggi, rappresenta la percentuale più bassa dell'intera storia repubblicana. La rinuncia al voto nelle elezioni politiche ha riguardato il 36,2% degli elettori: un “partito del non voto” che supera i 17 milioni di cittadini. Quest'ultimo rappresenta ormai, di gran lunga, il primo “partito” d'Italia, se si considera che la prima forza politica presente in Parlamento non va molto oltre i 7 milioni di voti, mentre la coalizione di governo gode del consenso di poco più di un elettore su quattro<sup>70</sup>. Se si considera il crollo verticale intervenuto negli ultimi 15 anni (80,4% di votanti nelle elezioni politiche del 2008, il 16,6% in più del 2022), e i numeri già molto bassi della partecipazione alle elezioni amministrative e regionali (37,2% e 41,6%

---

<sup>69</sup> La definizione di Presidente “colegislatore” è di A. PUGIOTTO, «Veto players» e dinamiche istituzionali nella vicenda del lodo «Maccanico», in *Quaderni costituzionali*, 2004, pp. 255 ss.; in merito al ruolo di “arbitro della legislazione”, sviluppato durante la presidenza Napolitano, V. LIPPOLIS e G. M. SALERNO, *La presidenza più lunga*, Bologna, 2016, pp. 101 ss.; sul monitoraggio presidenziale dei parametri internazionali ed europei, M. FERRARA, *L'influenza presidenziale sull'indirizzo estero nel settennato Mattarella. Una retrospettiva*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2021, pp. 892 ss.; lo stile del Presidente Mattarella, nell'esercizio delle funzioni di intermediazione ed influenza, è tratteggiato da M. AINIS, *I segnali del Quirinale*, in *la Repubblica*, 27 luglio 2023, p. 24.

<sup>70</sup> I dati sono tratti da *L'astensionismo e il partito del non voto*, in *Openpolis* e dall'archivio del sistema *Eligendo*, e fanno riferimento alle elezioni della Camera dei deputati; va notato che, nel conteggio sopra esposto, le schede bianche e nulle sono ricomprese fra i voti espressi. In argomento v. anche M. LADU e A. LAURO, *Evergreen e grandes premières dell'Esecutivo Meloni: dal patto elettorale all'immediata coalizione di Governo*, cit., p. 62 s.

alle recenti elezioni regionali del Lazio e della Lombardia del 12 febbraio 2023), si trae la netta sensazione di una democrazia partecipativa abbandonata su un pericoloso crinale di inquietante declino<sup>71</sup>.

Si dirà che la disaffezione alla politica non è soltanto un problema italiano, bensì questione che tocca un po' tutte le democrazie occidentali. Ma va allora sottolineato che è nel nostro Paese che, negli ultimi anni, il fenomeno ha assunto un'accelerazione così allarmante e che in Italia, a differenza di altri paesi di più lunga tradizione liberale, la costruzione della democrazia è avvenuta esattamente attraverso la diffusa partecipazione popolare che si è provato, nelle pagine precedenti, a ricostruire. In conclusione, siamo transitati dalla partecipazione politica militante del dopoguerra, al disimpegno indifferente di oggi: col corollario ultimo di una "fuga dalle urne", che pone seri problemi di legittimazione delle istituzioni e dunque di tenuta dell'intero sistema politico-rappresentativo. Dando così conferma, se mai ve ne fosse stato bisogno, della forte strumentalità delle forme di governo rispetto alle forme di Stato<sup>72</sup> e dunque delle ricadute che un cattivo rendimento della forma di governo può avere sulla sopravvivenza stessa della democrazia.

### 3. Conclusioni. A Parlamento debole, una Costituzione forte, da cui ripartire

Alla crisi endemica dei partiti politici, e alla delegittimazione delle assemblee rappresentative, va dunque aggiunto oggi un impressionante deficit della partecipazione politica dei cittadini, che sta comportando uno scollamento progressivo fra istituzioni e corpo sociale. E tutto questo in una società che appare disomogenea sul piano sociale, eco-

---

<sup>71</sup> Sulle ragioni dell'astensionismo, e la sua distribuzione sul territorio nazionale, M. CERRUTO, *La partecipazione elettorale in Italia*, in *Quaderni di sociologia*, 2012, pp. 17 ss.; in relazione ad eventuali forme alternative al tradizionale voto cartaceo, e alle complesse problematiche costituzionali da esse aperte, M. ROSINI, *Il voto elettronico tra standard europei e principi costituzionali. Prime riflessioni sulle difficoltà di implementazione dell'e-voting nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Rivista AIC*, n. 1/2021, pp. 10 ss. Interessanti proposte di promozione della partecipazione politica sono contenute nel "libro bianco" *Per la partecipazione dei cittadini: come ridurre l'astensionismo e agevolare il voto*, redatto da una *Commissione di esperti* nella trascorsa legislatura, e consultabile *on line* sul sito del Dipartimento per le riforme istituzionali.

<sup>72</sup> L. ELIA, *Governo (forma di)*, cit., p. 636.

nomico, geografico e politico; per certi aspetti non meno divisa della società italiana dell'immediato dopoguerra, con tutte le sue fratture a livello ideologico, politico e sociale.

Va detto che la crisi delle assemblee rappresentative si innesta in un più generale quadro di trasformazione dei modelli della politica e della rappresentanza, che sarebbe oltremodo miope imputare esclusivamente al declino del sistema dei partiti. A livello globale è infatti in atto ormai da anni uno svuotamento dei luoghi tradizionali di aggregazione della decisione politica – la c.d. sfera pubblica “reticolare” – a vantaggio di una società atomizzata, articolata attraverso “individui isolati di massa”, che prospera attraverso lo straordinario sviluppo assunto dai nuovi mezzi di comunicazione. Ne è derivata, oltre che una divaricazione permanente fra gruppi sociali, la proliferazione di microgruppi caratterizzati da duplicità di linguaggio, interessi, costumi e spesso da una totale incomunicabilità al loro esterno<sup>73</sup>.

La democrazia partecipativa deve dunque nel presente fare i conti con modalità *altre* di formazione della pubblica opinione, e con strumenti *differenti*, rispetto al passato, nell'organizzazione del consenso: modalità e strumenti che nel complesso sembrano esprimere forme, apparentemente inarrestabili, di transizione verso l'espressione dell'esercizio diretto della sovranità. Torreggia infatti, nell'attualità, il c.d. *demos* decidente, presuntivamente qualificato ad esprimere interessi omogenei, in modo semplice, rapido, anzi istantaneo, e naturalmente al di fuori dei corpi intermedi, tradizionalmente incaricati della funzione di sintesi della decisione politica. Semmai si ravvisa, negli ultimi anni, la tendenza di partiti e capipartito, a un utilizzo intensivo delle piattaforme digitali, un esemplare strumento di politica populistica, non solo per quanto comportano in termini di logiche discorsive polarizzate (proprie della c.d. *Bubble democracy*), ma anche per la rendita politica che offrono, in termini di rapporto diretto fra *leaders* e *followers*<sup>74</sup>.

---

<sup>73</sup> L'espressione “individui isolati di massa” è tratta da A. MANZELLA, *La Costituzione da completare*, in *Corriere della sera*, 26 giugno 2023, p. 26. Sulla sfera pubblica reticolare, e più in generale sulle difficoltà della contemporaneità nella costruzione di una nuova sfera pubblica, se si vuole, M. FIORILLO, *Democrazia d'opinione, manipolazione del consenso e cittadinanza sottile*, in F. RIMOLI e G. M. SALERNO (a cura di), *Conoscenza e potere. Le illusioni della trasparenza*, Roma, 2006, pp. 199 ss.

<sup>74</sup> «Ma in fondo questo è lo spirito dei tempi, lo *Zeitgeist* che soffia sulle nostre fronti: un mix di democrazia digitale e d'autocrazia sostanziale»: M. AINIS, *La forma di governo della terza Repubblica*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2019, p. 113.

Si tratta di trasformazioni epocali, ed è in questo quadro, così complesso e tale da non ammettere alcuna risposta superficiale, che bisogna provare a restituire dignità alla rappresentanza politica nel nostro Paese. Ma in che modo, attraverso l'ennesima riformulazione della legge elettorale, provando ancora una volta a rimodellare l'assetto di governo costituzionale? Non è questa la sede per offrire risposte compiute in merito, per quanto appaia palese che, per esempio, espedienti come le liste bloccate, quale che ne sia la loro compatibilità formale con i principi costituzionali, si pongano in una direzione esattamente ostinata e contraria rispetto alla necessità primaria di qualunque democrazia matura: quella di radicare i candidati al territorio, legare gli eletti agli elettori e, ancor prima, avvicinare ai partiti, anzi alla politica stessa, i cittadini. Forse però un insegnamento può provenire ancora dalla Costituzione, ma non tanto, per una volta, dalle sue regole, quanto dal procedimento, dal "metodo di lavoro" seguito, nell'officina della Costituente, da chi quelle norme le ha scritte.

Si è detto infatti che, fra i suoi tanti lasciti offerti alle generazioni future, il Costituente nel 1946-47 ha anche consegnato una lezione, che è quella del "realismo": calarsi nei bisogni effettivi della comunità, comprenderne i disagi, tenere sempre presente integrazione sociale ed unità politica. E dopo, solo dopo, offrire soluzioni organizzative nuove, valorizzando comunque *in primis* quelle riforme effettivamente in grado di dare risposte concrete alle esigenze, ai disagi e alle sofferenze della società. Da questi presupposti, nasce lo Stato sociale italiano e alcuni pilastri della nostra democrazia costituzionale, come il diritto all'istruzione e alla salute, allo studio e all'assistenza sanitaria.

Ebbene, a guardare, appena un poco più a fondo, lo stato di attuazione nel nostro Paese dei diritti sociali – vale a dire, il *core* del progetto riformatore immaginato dai costituenti nel 1946-47 – si scopre che

---

Sui legami fra *leadership* populista e *digital democracy*, v. C. A. CIARALLI, *Populismo, movimenti antisistema e crisi della democrazia rappresentativa*, Napoli, 2022, pp. 191 ss. In relazione alle logiche, inevitabilmente autoreferenziali e distorsive, della "democrazia a bolle", D. PALANO, *Democracy and the demise of «the public». Mistrust, fragmentation, polarisation: towards a bubble democracy?*, in *Governare la Paura. Journal of Interdisciplinary Studies*, 2019, pp. 41 ss., e G. DI COSIMO, *Sviluppi del governo parlamentare*, cit., p. 58. Sulla capacità potenzialmente eversiva di una comunicazione politica non filtrata dalla cultura democratica, F. BILANCIA, *Crisi economica, rappresentanza politica e populismo nelle dinamiche del contemporaneo*, in *Lo Stato*, n. 10/2018, p. 355.

l'Italia è collocata oggi all'ultimo posto in Europa per numero di laureati (26,8% nel nostro Paese, contro il 41,6% a livello continentale); vi prospera l'analfabetismo di ritorno e funzionale; il tasso di giovani inattivi, c.d. Neet, è vicino al 20% (di oltre 7 punti percentuali superiore al livello medio europeo)<sup>75</sup>. Riguardo l'assistenza sanitaria, l'Italia si posiziona fra gli stati europei con il livello più basso per numero di posti letto ospedalieri, a fronte di un incremento annuo della migrazione sanitaria e dei contributi familiari per le spese mediche individuali<sup>76</sup>. In merito al ricambio intergenerazionale, l'ascensore sociale è notoriamente bloccato da decenni, con una crescita progressiva delle disparità di istruzione e di opportunità fra i più giovani<sup>77</sup>. Condizioni di manifeste disuguaglianze, che colpiscono soprattutto le categorie più vulnerabili (donne, giovani, stranieri), richiamando storiche divisioni sociali, alle quali altre se ne vanno aggiungendo, fra lavoratori stabili e flessibilizzati, cittadini ed immigrati, centro e periferie, "popolo" ed "élite". E sullo sfondo di tutto questo, il problema dei problemi, la madre di tutte le questioni irrisolte dallo sviluppo del Paese: la frattura storica fra Settentrione e Mezzogiorno d'Italia, una divisione mai ricomposta, tutt'altro<sup>78</sup>, essendo il Sud, al contrario, secondo gli ultimi

---

<sup>75</sup> Dati Istat 2021, ricavati da *Istat.it*; le cifre sulla quota di popolazione NEET – un acronimo indicatore di giovani fra i 15 e i 29 anni *not in employment, education or training* – sono contenuti in ISTAT, *Rapporto annuale 2023. La situazione del paese*, Roma, 2023, p. 100, consultabile in *Istat.it*.

<sup>76</sup> In Italia, nel 2019, cui risalgono gli ultimi dati disponibili, si contavano 316 posti letto ogni centomila abitanti (nel 2010 erano 364), contro i 531 della media europea, con un calo percentualmente ancora più pronunciato nelle regioni del Mezzogiorno (dati di fonte Ocse, attestati dalla piattaforma *Openpolis.it*). Sulla migrazione ospedaliera v. il *report*, della fondazione Gimbe, OSSERVATORIO GIMBE, *La mobilità sanitaria interregionale 2020*, n. 2/2023, visualizzabile in *Gimbe.org*.

<sup>77</sup> Oggi, un figlio «il cui padre ha conseguito la scuola dell'obbligo ha il 18% di probabilità di laurearsi contro il 30% o il 61% dei figli dei, rispettivamente, diplomati o laureati»: INAPP, *Rapporto Plus 2022. Comprendere la complessità del lavoro*, a cura di F. BERGAMANTE ed E. MANDRONE, Roma, 2022, p. 262. Sul modello di uguaglianza delle condizioni di partenza, e i suoi limiti, v. Q. CAMERLENGO, *Costituzione e promozione sociale*, Bologna, 2013, pp. 322 ss., e, se d'interesse, M. FIORILLO, *Concorrenza e uguaglianza*, in M. AINIS e G. PITRUZZELLA (a cura di), *I fondamenti costituzionali della concorrenza*, Bari, 2019, pp. 76 ss.

<sup>78</sup> «Nel Sud, rispetto al Nord, sono inferiori prodotto pro capite, produttività del lavoro, tasso di occupazione, dotazioni infrastrutturali, qualità dei servizi pubblici, mentre sono maggiori le attività irregolari, l'illegalità, l'incidenza del pubblico impiego sulla occupazione complessiva. Il saldo dei flussi migratori (...) vede il Sud perdere ogni anno 60 mila persone a favore del Nord e frequente è il ricorso di cittadini re-

dati Istat, divenuto nel frattempo «l'area più vasta e popolosa di arretratezza economica dell'Europa occidentale»<sup>79</sup>.

Come studiosi, alla “lezione del metodo” nei secoli fedeli, dinanzi a tali questioni possiamo collocarci come il *Candide* di Voltaire, e rispondere, semplicemente, «non mi riguarda», oppure provare ad allargare le vedute, esaminare le cause più profonde di tale disagio crescente, assumere ad orizzonte di ricerca il “costituzionalismo dei bisogni”, e arrivare in tal modo a cogliere il nesso inscindibile fra “democrazia politica” e “democrazia sociale”<sup>80</sup>. Perché dinanzi a questi *cleaveges* antichi e nuovi, di fronte a questa “nazione incompiuta”, c'è, prima di tutto, esattamente bisogno di “integrazione sociale”, quale presupposto ineliminabile per il recupero della partecipazione collettiva alla vita pubblica del Paese, e dunque per la rivitalizzazione della rappresentanza. E poi anche di un’“integrazione politica” che transiti attraverso la rigenerazione dei tanto vituperati partiti, valorizzando, secondo il dettato costituzionale, la loro democraticità interna, quale fattore primario di inclusione politica<sup>81</sup>. Poiché, *bon gré mal gré*, sono i partiti che, in qualunque democrazia matura continuano a ricoprire un ruolo cruciale per l'aggregazione degli interessi di un territorio, il coagulo di tali interessi in indirizzi, e il sostegno di questi ultimi nelle sedi istituzionali, sino alla realizzazione della decisione politica. Si fa riferimento, beninteso, a una democrazia che non voglia ridursi al puro artificio di un modello rappresentativo “a bolle” o “recitativo”<sup>82</sup>, fatto

---

sidenti nel Mezzogiorno a servizi pubblici prodotti nel Centro-Nord»: S. CASSESE, *Governare gli italiani. Storia dello Stato*, Bologna, 2014, p. 339.

<sup>79</sup> ISTAT, *La politica di coesione e il Mezzogiorno Vent'anni di mancata convergenza*, Focus del 13 giugno 2023, p. 11, in *Istat.it*.

<sup>80</sup> L'espressione «costituzionalismo dei bisogni» è di S. RODOTÀ, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, 2012, spec. pp. 94 ss. In tema, v. anche G. BUCCI, *Crisi della mediazione politica e “questione sociale”*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2017, parte III, pp. 194 ss.

<sup>81</sup> Sull'irrinunciabilità dei partiti politici, nell'ottica della realizzazione di una democrazia compiuta, v. A. POGGI, *La democrazia nei partiti*, in *Rivista AIC*, n. 4/2015, pp. 21 ss.; M. LUCIANI, *Partiti e forma di governo*, cit., pp. 10 ss.; S. STAIANO, *La Repubblica parlamentare italiana e il suo sistema dei partiti*, in S. STAIANO, G. FERRAIUOLO, A. VUOLO (a cura di), *Partiti politici e dinamiche della forma di Governo*, Napoli, 2020, p. 41 s.

<sup>82</sup> «Dove la politica diventa l'arte di governo del capo, che in nome del popolo muta i cittadini in una folla apatica, beota o servile»: E. GENTILE, *Il capo e la folla. La genesi della democrazia recitativa*, Roma-Bari, 2021, p. XII.

cioè di manipoli di cittadini isolati, sdegnati e furenti, ma nella sostanza acquiescenti al demagogico virtuale di turno.

Sono evidentemente obiettivi di non facile o rapida realizzazione, e che, per la loro migliore riuscita, necessiterebbero – come già nel 1946-47 – di un patto sociale rinnovato o almeno del recupero dello spirito costituente di quegli anni. D'altra parte non si intravedono, rispetto a tale percorso, molte alternative credibili, né si tratta di un traguardo meramente utopistico, se si considera che cosa “integrazione” dovrebbe significare, oggi. Vale a dire, solidarietà sociale, diritto al lavoro, tutela dell'istruzione pubblica, servizi sanitari efficienti, garanzia della mobilità sociale, accoglienza dei migranti. In una parola, attuazione o *ri*-attuazione della Costituzione repubblicana nel suo nucleo più qualificante di strumento di tutela della dignità della persona e mezzo di difesa delle categorie più vulnerabili del corpo sociale.

È una sfida, ma con un punto di forza, niente affatto trascurabile: la nostra Costituzione gode oggi di una forte legittimazione sociale. Con l'eccezione della revisione del titolo V nel 2001, i tentativi di “grande riforma”, intervenuti nei due decenni trascorsi, sono puntualmente falliti, per l'ampio diniego popolare – il 61,2% di voti contrari nel 2006, e il 59,1% nel 2016 – manifestato a mezzo del referendum costituzionale. Dunque, con tutte le sollecitazioni, pressioni e trazioni subite, all'interno delle “geometrie variabili” offerte dalla sua “fattispecie aperta”, la forma di governo italiana rimane ancorata al modello parlamentare descritto in Costituzione: se ancora – dopo trent'anni – di transizione si intende parlarne, bisognerà giocoforza riconoscerne il carattere di una transizione incompiuta. E, nello stesso tempo, vicende come il fallimento delle riforme in sede referendaria, testimoniano il radicamento sociale della Costituzione quale strumento di legittimazione della cittadinanza, il sentimento diffuso della presenza di un argine estremo alle sopraffazioni del potere e, insieme, dell'esistenza di una “comunità di affetto”, costruita, nei decenni intercorsi, intorno ad essa<sup>83</sup>.

---

<sup>83</sup> E infatti, nella XVIII legislatura, il modello della “grande riforma”, ha ceduto il passo ad interventi puntuali (il “bisturi costituzionale”), risultando alla fine un attivismo tutt'altro che irrilevante in materia, attraverso leggi di riforma che hanno interessato gli artt. 9, 41, 56, 57, 59 e 119 Cost. Sul nesso indissolubile fra Costituzione, cittadinanza e libertà, E. CHELI, *Nata per unire. La Costituzione italiana fra storia e politica*, Bologna, 2012, p. 193. L'espressione «comunità di affetto alla Costituzione» è tratta da G. AZZARITI, *Diritto o barbarie. Il costituzionalismo moderno al bivio*, cit., p. 107.

C'è in Italia oggi un problema di legittimazione delle istituzioni rappresentative, di partecipazione politica e di divisione sociale. Dal consenso oggi raccolto intorno alla Carta costituzionale, dalla lezione di coesione impartita dai padri costituenti, dalle promesse costituzionali mantenute, e da quelle ancora da realizzare, bisogna ripartire per stabilizzare il sistema politico, rilegittimare le istituzioni rappresentative, presidiare, e se possibile incrementare, tutte le conquiste di civiltà della democrazia costituzionale italiana.

\* \* \*

## ABSTRACT

ITA

Il saggio esamina origini e linee di evoluzione della forma di governo italiana, soffermandosi in particolare sull'attuale stato di crisi dei partiti politici e di delegittimazione del Parlamento. L'autore inquadra il deficit nella partecipazione politica degli ultimi anni nelle fratture che solcano oggi la società italiana sul piano sociale, economico e politico. E individua nella consapevolezza del nesso fra democrazia politica e integrazione sociale un lascito fondamentale del periodo costituente, in grado di offrire insegnamenti decisivi anche nel presente, innanzi alla necessità di recuperare una effettiva partecipazione collettiva alla vita politica del Paese.

EN

The essay analyzes the origins and evolution of the Italian form of government, focusing on the current crisis of political parties and on the delegitimation of Parliament. The Author frames the deficit in political participation in recent years within the divisions that mark Italian society today on the social, economic, and political levels. He identifies in the awareness of the link between political democracy and social integration a fundamental legacy of the constituent period. This legacy, in the light of the need to recover effective collective participation in the political life of the country, can offer decisive lessons in the present also.



# *Costituzionalismo.it*

*Email: [info@costituzionalismo.it](mailto:info@costituzionalismo.it)*

*Registrazione presso il Tribunale di Roma*

*ISSN: 2036-6744 | [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it) (Roma)*