



La prima legislatura repubblicana: un profilo storico-istituzionale*

Luigi Blanco

Il convegno organizzato a Roma nell'ottobre del 2002 per iniziativa della Fondazione Istituto Gramsci e dell'Istituto Luigi Sturzo, di cui sono stati pubblicati due anni dopo gli Atti, ha quasi vivisezionato, affrontandola da tutti i possibili punti di vista, la prima legislatura repubblicana, periodo considerato, con le parole di Ugo De Siervo, uno dei curatori degli Atti, «fondamentale per comprendere le vicende dell'Italia repubblicana»¹. Il quadro che emerge da quella che appare, a tutti gli effetti, come la trattazione più completa del primo quinquennio repubblicano, è quanto mai vasto e complesso. Dall'attuazione della costituzione alla riforma della pubblica amministrazione, dalle politiche sociali ed economiche alla politica estera e al contesto internazionale, dagli attori politici e sociali alle riforme, si analizzano e si problematizzano la «continuità e [la] discontinuità nell'azione delle istituzioni», come recita il sottotitolo della citata pubblicazione.

In questo profilo, necessariamente sintetico, non mi propongo di riconsiderare la rilevanza istituzionale delle tematiche elencate, né tantomeno di passare analiticamente in rassegna i più significativi momenti della vita parlamentare e politica del periodo; cercherò, più limitatamente, di individuare e mettere in evidenza quelli che a me sembrano i nodi essenziali, dal punto di vista dell'assetto istituzionale e in primo luogo per ciò che attiene alla forma di governo concretamente realizzatasi, della prima legislatura repubblicana.

Nella ricostruzione storiografica e storico-politica, il primo lustro repubblicano è rimasto per molto tempo sostanzialmente schiacciato tra l'interesse per la fase costituente, dominata dal cosiddetto «compromesso costituzionale» che ha portato, grazie alla collaborazione tra forze politiche di diverso orientamento ideologico ma accomunate dalla resistenza antifascista e dalla lotta di liberazione nazionale, alla elaborazione e approvazione della costituzione repubblicana, e l'intera storia repubblicana successiva. Come ricordava Leo-

* Pubblico, con la sola integrazione degli indispensabili riferimenti bibliografici, il testo dell'intervento svolto al Convegno «De Gasperi e l'Italia degli anni '50. Tra ricostruzione e modernizzazione» tenutosi presso la Facoltà di Sociologia dell'Università di Trento dal 30 settembre al 2 novembre 2004 in occasione delle celebrazioni del cinquantesimo anniversario della morte dello statista trentino.

¹ U. DE SIERVO - S. GUERRIERI - A. VARSORI (edd), *La prima legislatura repubblicana. Continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, 2 voll., Roma 2004.

poldo Elia, esso è stato sostanzialmente sottovalutato, visto prevalentemente «solo come momento di mancata attuazione costituzionale»², e ha risentito inoltre del pesante giudizio negativo tributato per molto tempo dalla storiografia alla fase del «centrismo», la cui storia è stata ricostruita e scritta, per riprendere il giudizio di Pietro Scoppola, dai «vinti assai più e prima dei vincitori»³.

Ciononostante, non sono certo mancati in passato bilanci e letture della prima legislatura repubblicana, anche se condotti più spesso e prevalentemente con attenzione al tema dell'attuazione, o inattuazione, del dettato costituzionale. Anche il primo di essi, sul quale tornerò spesso, quello lucidissimo redatto quasi a caldo da Giorgio Balladore Pallieri nel 1953, risente, per ammissione dello stesso autore, di questa impostazione. Per il giuspubblicista dell'Università Cattolica la conclusione da trarre sul punto è quanto mai secca e lapidaria:

«A chi chiedesse quale applicazione abbia avuto la costituzione durante la prima legislatura del parlamento repubblicano italiano, durata cinque anni, si è tentati di riassumere in una sola parola la sconcertante risposta: nessuna»⁴.

Conclusione che fa il paio con le parole, altrettanto forti, di uno dei padri della costituzione repubblicana, di ben diverso orientamento politico, e cioè Piero Calamandrei, il quale attribuiva all'«ostruzionismo della maggioranza»⁵ la mancata attuazione della costituzione, tanto da iniziare il suo ben noto saggio *La costituzione e le leggi per attuarla* con l'aperta ammissione che esso avrebbe dovuto, più appropriatamente, intitolarsi «*la Costituzione inattuata*» o, ancora meglio, «*come si fa a disfare una Costituzione*»⁶.

Era facile per Balladore Pallieri elencare le inadempienze costituzionali della prima legislatura: la Corte costituzionale, il Consiglio superiore della magistratura, il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, le regioni, l'istituto del referendum; e altrettanto facile attribuire anche le responsabilità, a dire il vero abbastanza diffuse, della

«spaventosa carenza costituzionale di questo periodo. Carenza del legislatore, che non ha dato le leggi necessarie perché la costituzione fosse attuata; carenza degli organi di governo, che non hanno preso gli opportuni provvedimenti affinché gli

² Intervento al seminario «Il parlamento oggi», tenuto a Firenze nei giorni 12-14 aprile 1975 e organizzato dalla Fondazione Adriano Olivetti e dall'Istituto di diritto costituzionale italiano e comparato della Facoltà di Scienze politiche «Cesare Alfieri» di Firenze, i cui atti sono raccolti nel volume A. PREDIERI (ed), *Il parlamento nel sistema politico italiano*, Milano 1975, p. 155.

³ P. SCOPPOLA, *Per una storia del centrismo*, in G. ROSSINI (ed), *De Gasperi e l'età del centrismo (1947-1953)*, Roma 1984, p. 23.

⁴ G. BALLADORE PALLIERI, *La costituzione italiana nel decorso quinquennio*, in «Il Foro padano» IX/1954, 1, parte quarta, coll. 33-64, cit. col. 60.

⁵ Si veda l'omonimo articolo pubblicato su «Il Ponte» IX/1953, n. 2, pp. 129-136, n. 3, pp. 274-281, n. 4, pp. 433-450.

⁶ A. BATTAGLIA - P. CALAMANDREI - E. CORBINO - G. DE ROSA - E. LUSSU - M. SANSONE - L. VALIANI, *Dieci anni dopo (1945-1955). Saggi sulla vita democratica italiana*, Bari 1955, p. 211 (corsivi originali).



organi legislativi funzionassero a dovere e affinché nei limiti dei loro poteri la costituzione fosse lealmente osservata; carenza della magistratura, che ha adottato un atteggiamento retrivo, cercando ogni pretesto pur di non applicare le norme nuove, e che ha continuato nella vecchia abitudine, contratta durante il fascismo, di mostrarsi troppo prona ai desideri del governo»⁷.

Sarebbe stato tuttavia alquanto illusorio, anche per i più ottimisti, poter pensare a una rapida introduzione di tutti gli istituti previsti dalla costituzione repubblicana, tanto più che le prescrizioni del testo costituzionale apparivano già allora, e a maggior ragione appaiono oggi a distanza di oltre sessanta anni, di improbabile realizzazione nei tempi indicati: l'elezione dei consigli regionali, ad esempio, avrebbe dovuto avvenire, stando alla VIII disposizione transitoria, «entro un anno dall'entrata in vigore della Costituzione», vale a dire entro il 31 dicembre 1948, termine assolutamente irrealistico, anche senza l'intervenuto capovolgimento di posizioni tra regionalisti e antiregionalisti rispetto al dibattito in sede costituente. Per non parlare poi della IX disposizione transitoria, che sanciva l'adeguamento, entro tre anni, dell'intera legislazione «alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle Regioni». La condanna senza appello pronunciata in quegli anni dai due giuristi sopramenzionati, andrebbe dunque oggi ridimensionata, se non altro alla luce del fatto che molti degli istituti previsti dalla carta non troveranno attuazione nemmeno nelle legislature immediatamente successive (si pensi all'istituzione delle regioni a statuto ordinario, per la quale si dovranno attendere gli anni Settanta del secolo scorso, o all'istituto del referendum), e che per altri invece l'iter di attuazione ebbe effettivamente inizio già nel corso della prima legislatura (come nel caso della Corte costituzionale, che solo in virtù delle leggi, ordinaria e costituzionale, approvate allo scadere della prima legislatura poté entrare in funzione nel 1956).

Che la prima legislatura non vada valutata solo nell'ottica dell'attuazione costituzionale è, del resto, lo stesso Balladore Pallieri a riconoscerlo, quando afferma che «la vita di uno Stato moderno, specie nei tempi attuali, è cosa troppo complessa per poter essere adeguatamente valutata da un solo punto di vista»⁸. A dispetto delle inadempienze costituzionali, essa acquista anzi un posto importante nella storia repubblicana per almeno tre motivi. Anzitutto perché segna la rinascita della vita democratica e parlamentare, costringendo a fare i conti con la difficile eredità del regime fascista; di esso, all'indomani del 25 luglio '43, era stata immediatamente smantellata l'impalcatura istituzionale, ma rimanevano codici, norme, oltre che uomini spesso nei posti chiave dell'amministrazione (a dispetto dell'epurazione, o grazie al suo fallimen-

⁷ G. BALLADORE PALLIERI, *La costituzione italiana nel decorso quinquennio*, cit., col. 62.

⁸ *Ivi*.

to)⁹. In secondo luogo perché nel primo quinquennio repubblicano, dopo l'intricata commistione di poteri del periodo transitorio (sia la prima che la seconda costituzione provvisoria avevano affidato il potere legislativo al governo stesso, che lo manterrà sia pure con alcune limitazioni per tutto il periodo di attività dell'Assemblea costituente¹⁰), si registra la macchina statale, sul piano delle procedure e dell'organizzazione, e si precisa la struttura istituzionale dei pubblici poteri e dei loro rapporti. In terzo luogo, per la notevole produzione legislativa, sulla quale tornerò e che si traduce, per ricordare solo le scelte decisive e strategiche, nella stabile collocazione internazionale del paese (scelta atlantica dell'adesione alla NATO), nella convinta opzione europeistica (partecipazione all'OECE e alla CECA) e nel varo di importanti riforme in campo economico e sociale (prima fra tutte quella agraria e l'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno).

L'importanza della prima legislatura non deriva però solo dalla sua collocazione temporale, che consente di individuare e misurare gli elementi di continuità e di discontinuità, nell'assetto costituzionale e amministrativo, rispetto al regime fascista e all'ordinamento costituzionale provvisorio. Nessun'altra legislatura, se non qualcuna a noi più vicina ma con tante ombre e grazie al sistema elettorale maggioritario, appare definita con tanta nettezza da un punto di vista politico e istituzionale: l'esito dello scontro elettorale del 18 aprile 1948, premiando la Democrazia Cristiana con la maggioranza assoluta dei seggi, almeno elettivi, nei due rami del parlamento (come noto al Senato solo la presenza dei senatori a vita non ne aveva consentito il raggiungimento), modifica radicalmente i rapporti di forza dell'Assemblea Costituente (impedendo o bloccando, secondo una diffusa interpretazione, anche il processo di attuazione costituzionale), delineando con estrema chiarezza i confini e i ruoli della maggioranza e dell'opposizione e avvicinando come non mai il sistema politico allo schema classico del regime parlamentare. Tuttavia, questa chiarissima e stabile maggioranza parlamentare non si traduce, nel quinquennio 1948-1953, così come previsto dalla carta costituzionale, in una preminenza o esaltazione del ruolo e della funzione dell'assemblea legislativa. È ancora Ballardore Pallieri a rilevare immediatamente questo dato, quando commenta:

⁹ Si vedano almeno i contributi di C. PAVONE, *La continuità dello Stato. Istituzioni e uomini*, in *Italia 1945-'48*, Torino 1975 e *Ancora sulla «continuità dello Stato»*, in R. PACI (ed), *Scritti storici in memoria di Enzo Piscitelli*, Padova 1982, ripubblicati poi in C. PAVONE, *Alle origini della Repubblica. Scritti su fascismo, antifascismo e continuità dello Stato*, Torino 1995, rispettivamente pp. 70-159 e 160-184.

¹⁰ Cfr. C. FIUMANÒ - R. ROMBOLI, *L'assemblea costituente e l'attività di legislazione ordinaria*, in E. CHELI (ed), *La fondazione della Repubblica. Dalla costituzione provvisoria alla Assemblea Costituente*, Bologna 1979, pp. 381-441.



«dire oggi che il Parlamento detiene la funzione legislativa perché [...] tocca ad esso approvare la quasi totalità delle leggi, è ripetere in sostanza solo ciò che si dice nei regimi monarchici quando il re è considerato capo della funzione esecutiva perché tocca a lui di solito firmare gli atti che i ministri predispongono e gli propongono»¹¹.

Ciò che nella pratica si verifica è, invece, un accrescimento del potere e dell'autorità del governo; a questa conclusione giungono del resto, negli stessi anni, altri autorevoli studiosi e commentatori, tra i quali il già citato Calamandrei. Non si tratta solo, per Balladore Pallieri, di una «deviazion[e] apportat[a] dalla pratica alla originaria costituzione», bensì di una più generale direzione di sviluppo:

«Dotato di una forte presa sul parlamento, solo arbitro della carriera dei magistrati, signore assoluto di tutta la amministrazione, senza doverla dividere con le regioni [...] il governo italiano, che avrebbe dovuto avere secondo la costituzione una posizione subordinata, ha assunto invece quella situazione di decisa preminenza che hanno d'altronde quasi ovunque i governi nei tempi moderni, e che in Italia, se mai, ha finito per essere ancora più accentuata che altrove»¹².

Sulla stessa lunghezza d'onda, analizzando gli sviluppi della costituzione materiale nel primo quinquennio repubblicano, qualche anno più tardi anche Giuseppe Maranini concluderà che «fra il 18 aprile 1948 e il 7 giugno 1953 il sistema costituzionale di fatto in Italia si era dunque singolarmente avvicinato (non per imitazione, ma per spontanea imitazione di cose) al sistema di gabinetto inglese»¹³. Non è certo qui il caso di soffermarsi su questo paragone o accostamento della forma di governo della prima legislatura repubblicana al governo di gabinetto inglese (difficile da sostenere a dire il vero, vista l'assenza di qualsiasi traccia di bipartitismo nel sistema politico italiano); avverto soltanto che il modello inglese ha rappresentato una sorta di riferimento mitico per Maranini (ma anche per l'Italia liberale), sin dal suo primo lavoro sulle origini dello Statuto albertino¹⁴. Più interessanti mi sembrano, invece, le argomentazioni che lo studioso fornisce a sostegno di questo paragone e che ruotano tutte intorno alla figura e alla personalità del presidente del Consiglio dei ministri in carica:

«Il governo – dice Maranini – dipendeva, sì, dalla fiducia del parlamento; il parlamento era, sì, più o meno controllato dalle direzioni dei partiti: ma l'autorità di De Gasperi sul partito che deteneva la maggioranza assoluta alla camera e la maggioranza quasi assoluta al senato, condizionava e in parte invertiva il rapporto. Il capo del governo in sostanza proprio come capo del governo affermava la sua autorità sul partito [...] Nella persona di De Gasperi l'esecutivo aveva trovato un centro di gravità stabilizzato, e una barriera spesso efficace contro la tirannia e la irrespon-

¹¹ G. BALLADORE PALLIERI, *La costituzione italiana nel decorso quinquennio*, cit., col. 39.

¹² Ivi, coll. 46-47.

¹³ G. MARANINI, *Storia del potere in Italia 1848-1967* (1967), Milano 1995, p. 500.

¹⁴ Sull'opera di Maranini, si veda *Istituzioni e poteri nell'Italia contemporanea*, Atti del Convegno di studi in memoria di Giuseppe Maranini a cento anni dalla nascita, Firenze, 29-30 novembre 2002, Firenze 2004 e in particolare il saggio di L. MANNORI, *Maranini storico delle istituzioni*, pp. 39-77.

sabilità partitica; la maggioranza parlamentare aveva trovato il suo *leader* naturale. Il partito veniva mobilitato al servizio dell'azione di governo, più che il governo non subisse la dominazione del partito»¹⁵.

Formulato da Maranini, il critico più acerrimo della degenerazione partitocratica del sistema politico italiano, colui che ha coniato, in senso spregiativo, lo stesso neologismo di «partitocrazia», tale giudizio sorprende e fa riflettere. Esso merita comunque un approfondimento alla luce anche di una serie di controosservazioni.

È noto che le attribuzioni del Presidente del Consiglio dei ministri e l'organizzazione della Presidenza abbiano rappresentato uno dei temi di fondo e allo stesso tempo delle questioni insolute, della storia costituzionale italiana già in epoca statutaria¹⁶. La carta repubblicana aveva attribuito al Presidente del Consiglio dei ministri la direzione e la responsabilità della «politica generale del governo», assegnandogli il compito di mantenere «l'unità di indirizzo politico e amministrativo, promovendo e coordinando l'attività dei ministri» (art. 95, I comma, Sezione I: Il Consiglio dei ministri, Titolo III: Il Governo, Parte seconda: Ordinamento della Repubblica). Lo stesso articolo, aveva anche demandato al parlamento e alla legislazione successiva l'ordinamento della Presidenza del Consiglio, così come la determinazione del numero, delle attribuzioni e dell'organizzazione dei ministeri (art. 95, III comma), che però, com'è noto, non vi ha poi provveduto, lasciando inattuata anche questa disposizione costituzionale.

Se la Costituzione delineava un ruolo del Presidente del Consiglio più incisivo rispetto a quello esercitato nella prassi durante l'ultima fase della monarchia liberale, di fatto questi scontava serie difficoltà a esercitarlo. Dietro ai singoli ministri agivano infatti, oramai, i partiti, con i loro apparati, e magari le correnti di partito, di cui gli stessi ministri erano espressione, e così nonostante l'autorevolezza e il prestigio personale di cui De Gasperi godeva, questi aveva non poche difficoltà ad affermare quel ruolo di *primus super pares* che la carta aveva formalmente attribuito al Presidente del Consiglio dei ministri. In occasione della preparazione delle dichiarazioni programmatiche per la presentazione alla Camera del suo V governo, quello varato all'indomani del trionfo elettorale del 18 aprile, la seduta del Consiglio si protrasse per parecchie ore in quanto ogni singolo ministro volle leggere in quella seduta la parte del documento relativa al suo dicastero e De Gasperi si vide costretto a chiedere, infine, un mandato di fiducia per attendere alla stesura finale del documento che i ministri avrebbero voluto invece scrivere personalmente, ognuno in rife-

¹⁵ G. MARANINI, *Storia del potere in Italia*, cit., p. 500-501.

¹⁶ Cfr. E. ROTELLI, *La Presidenza del Consiglio dei ministri. Il problema del coordinamento dell'amministrazione centrale in Italia (1848-1948)*, Milano 1972.



rimento al proprio settore di competenza¹⁷. La ferma convinzione di dover procedere a un rafforzamento istituzionale dell'azione del governo, nella linea delle indicazioni costituzionali, spinse De Gasperi a presentare un disegno di legge in tale direzione (vigilanza sull'attività dei ministri, ammissibilità dell'*interim*, nomina del vicepresidente); le resistenze delle forze politiche e dei ministri a innovare rispetto alla prassi tradizionale non ne consentirono però l'approvazione. Nel corso della prima legislatura, in definitiva, è la figura e la forte personalità di De Gasperi a dominare nei rapporti interni alla compagine ministeriale, piuttosto che non la struttura del governo a favorire la preminenza del presidente.

Se, come è stato autorevolmente sostenuto, la prima legislatura è stata quella in cui «meno si [è] avverti[to] il peso della partitocrazia»¹⁸, purtuttavia nemmeno De Gasperi riuscirà a controllare e limitare sempre le ingerenze e le pressioni dei partiti, e anzitutto del suo partito, la Democrazia cristiana. Proprio a quest'ultima, nel corso del rimpasto dell'aprile 1951, si vedrà costretto a ricordare che il suo modello di riferimento, in quanto a forma di governo, era la democrazia parlamentare, rivendicando a sé «una funzione eminente nel gabinetto, anche se come ago della bilancia e moderatore» e ribadendo «che non erano i partiti la base del governo, ma il Parlamento articolato nei gruppi parlamentari»¹⁹.

Nonostante la solida maggioranza parlamentare, De Gasperi aveva preferito varare governi di coalizione con i partiti minori di centro più per esigenze di stabilità del quadro politico, alle prese con i non pochi problemi della ricostruzione del paese e del quadro internazionale, che per un effettivo bisogno di rafforzamento dell'esecutivo. Ma neppure la sua forte personalità e la sua indubbia abilità di mediatore, lo esentarono dal ricorrere a frequenti rimpasti della compagine ministeriale (vera e propria anomalia quest'ultima che ha fatto accostare il periodo degasperiano alla prassi di governo giolittiana), quando non gli imposero l'apertura di formali crisi di governo. Le tre crisi della prima legislatura che porteranno al varo di esecutivi di coalizione sempre più ristretti dal V al VII (dal quadripartito al bicolore), si consumeranno e si concluderanno tutte fuori dalle aule parlamentari, inaugurando quella pratica caratteristica del sistema politico italiano che porta a risolvere le crisi nella dialettica dei partiti e in ambito extraparlamentare. Nondimeno, nello stesso periodo si imporrà anche, nella prassi parlamentare, il modo di trattare

¹⁷ Cfr. P. CALANDRA, *I governi della Repubblica. Vicende, formule, regole*, Bologna 1996, pp. 61 ss.

¹⁸ E. ROTELLI, *La prima legislatura repubblicana e il ruolo del parlamento*, in «Quaderni costituzionali» 1/1981, pp. 87-114, cit. p. 99: «A posteriori bisogna riconoscere, anzi, che, rispetto all'intero corso del primo trentennio della Repubblica, quello fu il momento nel quale meno si avvertì il peso della partitocrazia. La quale, infatti, venne contenuta notevolmente dall'autorità personale del leader del partito di maggioranza».

¹⁹ P. CALANDRA, *I governi della Repubblica*, cit., p. 78.

l'istituto della fiducia con le caratteristiche che manterrà poi nel corso della successiva storia parlamentare: mozione motivata, voto palese, indivisibilità e inemendabilità della mozione di fiducia.

Una delle espressioni più chiare della preminenza del governo sul parlamento, è senza alcun dubbio «l'assoluto protagonismo dell'esecutivo nell'esercizio dell'iniziativa legislativa»²⁰. Le leggi approvate dal parlamento durante la prima legislatura furono complessivamente 2317, una cifra record, elevatissima rispetto alla produzione legislativa successiva; ebbene, di tali leggi ben 2054, pari all'88,7%, erano di provenienza governativa, mentre solo 260 quelle di iniziativa parlamentare – solo tre infine le leggi di iniziativa regionale approvate su otto presentate e di queste solo una di una certa rilevanza politica²¹. La stragrande maggioranza dei disegni di legge presentati – non tutti approvati – dal governo provenivano inoltre dalla Presidenza del Consiglio e dai ministeri finanziari: su 2505 complessivi, 494 erano della Presidenza, 411 del Tesoro e 212 delle Finanze²². Il peso dell'iniziativa governativa nella produzione normativa della prima legislatura è confermato anche dal «tasso di successo» delle iniziative del governo rispetto a quelle parlamentari: su 2287 disegni di legge presentati dal governo, ben 2054, come si è visto, diventano legge, con un valore percentuale di riuscita dell'89,8%; su 1375 proposte di provenienza parlamentare, invece, solo 260 si traducono in legge, con una performance del 18,9%²³.

Guardando la tipologia di questa iperproduzione normativa, un dato emerge in maniera molto netta ed è quello della grande quantità di leggi di contenuto microsettoriale e provvedimentale, quelle che con una espressione fortunata sono state definite da A. Predieri «leggine»²⁴: concessioni di contributi, attribuzioni di indennità, proroghe di provvedimenti, concessione di privilegi a categorie economiche, acconti, sospensioni e fissazioni di termini.

«Non è difficile, a una lettura anche generica – ha commentato a tale proposito Guido Melis – scorgervi i tratti del formarsi di quello che sarebbe poi stato il sistema delle clientele nell'Italia repubblicana, con i suoi gruppi sociali più favoriti, con

²⁰ G. MELIS, *Le leggi*, in *La prima legislatura repubblicana*, cit., pp. 17-44, cit. pp. 17-18.

²¹ Cfr. A. SIMONCINI - V. BONCINELLI, *La produzione legislativa*, in *La prima legislatura repubblicana*, cit., vol. II, pp. 151-183 (con ricco apparato di grafici e tabelle), i quali sottolineano le discordanze dei dati sulla produzione delle leggi nel periodo considerato, rinvenibili nella documentazione, e le conseguenti difficoltà di accertamento.

²² Dati forniti da G. MELIS, *Le leggi*, cit.; dati diversi forniscono invece A. SIMONCINI - V. BONCINELLI, *La produzione legislativa*, cit., p. 158-159 appoggiandosi su F. MOHRHOFF, *Consuntivo di dieci anni del Parlamento della Repubblica. L'attività delle Camere nella I e II legislatura. Documentazione storico-statistica*, in Comitato nazionale per la celebrazione del primo decennale della promulgazione della Costituzione, *Raccolta di scritti sulla Costituzione: 27 dicembre 1947-27 dicembre 1957*, vol. III, Milano 1958.

²³ Dati forniti da A. SIMONCINI - V. BONCINELLI, *La produzione legislativa*, cit. e da E. ROTELLI, *La prima legislatura repubblicana*, cit.

²⁴ A. PREDIERI, *La produzione legislativa*, in S. SOMOGYI - L. LOTTI - A. PREDIERI - G. SARTORI, *Il Parlamento italiano. 1946-1963. Una ricerca diretta da G. Sartori*, Napoli 1963, pp. 203-276.



l'abitudine alla concessione dei finanziamenti "a pioggia", con la fortissima immenza nei contenuti e negli obiettivi del legislatore delle spinte localistiche e subprovinciali»²⁵.

Non vanno sottovalutate però neppure le cosiddette «riforme di struttura», leggi che incidono cioè sulla struttura economica e sociale del paese, sulle quali si svilupperà nei lustri successivi un grande dibattito soprattutto nella stagione del centro-sinistra e di cui Massimo Severo Giannini lamenterà invece l'assenza. Senza entrare nel merito dell'applicazione e dei risultati di tali leggi, bisogna perlomeno ricordare nel corso della prima legislatura la riforma agraria, la riforma tributaria, la legislazione meridionalistica e in particolare l'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno, la legge Fanfani (l. 43, 28 febbraio 1949, *Provvedimenti per incrementare l'occupazione operaia agevolando la costruzione di case per i lavoratori*), in verità alquanto dimenticata, che istituì la gestione autonoma INA-Casa per incrementare l'occupazione operaia attraverso la costruzione di case per i lavoratori e che conteneva un elemento forte di novità, il concetto di piano. Pochi furono invece gli interventi di riforma che si registrarono in materia di organizzazione della pubblica amministrazione, settore che pure aveva ricevuto un forte impulso di studio e di analisi sin dal periodo provvisorio con l'istituzione delle due commissioni presiedute da Ugo Forti e successivamente, nel 1950, con la creazione presso la Presidenza del Consiglio dell'«Ufficio per la riforma dell'amministrazione»²⁶.

L'elevatissima produzione legislativa nel primo quinquennio repubblicano è stata generalmente spiegata con il "dominio" dell'esecutivo sui lavori parlamentari; l'analisi condotta, sia pure sommaria, spinge invece a ridimensionare tale spiegazione e a considerare anche altre possibili cause, più tecniche e storicamente determinate, di tale fenomeno. Anzitutto va considerato che l'elevato numero delle cosiddette «leggine» si spiega anche ad esempio con l'eccezionale mole di atti pregressi ereditati dalla Repubblica: nel periodo transitorio 1943-48 il governo, in virtù del potere conferitogli di emanare atti aventi forza di legge, aveva approvato oltre 4000 atti normativi per la cui modifica, conversione, aggiornamento si renderà necessaria la forma della legge.

La tesi del dominio dell'esecutivo va ancora parzialmente ridimensionata se si guarda al ruolo e all'intervento dell'istituzione parlamentare nell'iter legislativo. L'attività emendativa messa in campo dal parlamento non fu infatti affatto irrilevante, anche se rivolta in misura minore nei confronti dei disegni

²⁵ G. MELIS, *Le leggi*, cit., p. 23.

²⁶ G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana 1861-1993*, Bologna 1996, pp. 439 ss.; cfr. anche F. RUGGE, *Il disegno amministrativo: evoluzioni e persistenze*, in *Storia dell'Italia repubblicana*, diretta da F. Barbagallo, Torino 1995, vol. II: *La trasformazione dell'Italia: sviluppo e squilibri*, t. 2: *Istituzioni, movimenti, culture*, pp. 213-295; G. TOSATTI, *La pubblica amministrazione tra conservazione e rinnovamento*, in *La prima legislatura repubblicana*, cit., vol. I, pp. 61-70.

di legge governativi e anche se ad essere attivi furono soprattutto i parlamentari della maggioranza, che però, anche in momenti di scontro acuto con l'opposizione parlamentare, non persero occasioni di accordo e di compromesso con essa. Altri indizi provano e confermano il nuovo "protagonismo parlamentare": 1) il numero crescente di interrogazioni scritte presentate nel corso della legislatura nei due rami del parlamento, ma soprattutto alla Camera dei deputati, che si conferma come il luogo privilegiato della dialettica governo-parlamento; qui le interrogazioni passano dalle 1033 del 1948 alle 3301 del 1952, testimoniando una forte attenzione e propensione al controllo parlamentare dell'attività del governo; 2) la media dei voti favorevoli riportati dagli atti legislativi in aula, che vanno ampiamente al di là, nella maggior parte dei casi, della maggioranza parlamentare (in media si registra il 75% di voti favorevoli sui disegni di legge di iniziativa governativa e l'83,1% sulle proposte di legge di iniziativa parlamentare) e che hanno fatto parlare di un «forte "consensualismo"»²⁷; 3) la grande operosità dell'istituzione parlamentare. Come ha autorevolmente osservato Ettore Rotelli,

«con le 1.114 sedute della Camera e con le 984 del Senato, con le 3.265 sedute delle commissioni della prima e con le 1.733 delle commissioni del secondo, nonché col risultato, già visto, di 2.317 leggi approvate, la prima legislatura aveva raggiunto – conclude Rotelli – dei livelli che in seguito non sarebbero stati neppure sfiorati»²⁸.

Un ruolo importante il parlamento giocò anche in occasione delle votazioni che portarono all'elezione, al quarto scrutinio, di Luigi Einaudi alla Presidenza della Repubblica, una volta fallita la candidatura Sforza proposta da De Gasperi; tanto che Dossetti vide in tale esito una vittoria del parlamento sul governo e «una riaffermazione del principio della separazione dei poteri»²⁹. La presidenza Einaudi, scaturita da uno stretto accordo di maggioranza e che si mostrò assolutamente collaborativa e simpatetica con le strategie del governo, lungi dal giocare un ruolo «notarile»³⁰, introdusse invece significativi elementi di novità istituzionale e politica. Nella sua *Storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, pubblicata postuma, Livio Paladin ha insistito sul punto sottolineando che

«l'evidenziarsi dell'organo presidenziale, in forme diverse e più spiccate rispetto a quelle previste dalla Costituente, rappresentò il fatto nuovo di maggiore importanza, attuale e soprattutto potenziale»³¹.

²⁷ A. SIMONCINI - V. BONCINELLI, *La produzione legislativa*, cit., p. 180.

²⁸ E. ROTELLI, *La prima legislatura repubblicana*, cit., p. 100.

²⁹ Cit. in P. SCOPPOLA, *Parlamento e governo da De Gasperi a Moro*, in L. VIOLANTE (ed), *Il Parlamento*, Torino 2001, pp. 357-384, cit. p. 361.

³⁰ L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milano 1970, pp. 634-675, cit. p. 661.

³¹ L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna 2004, p. 84.



Si pensi all'esercizio da parte del Presidente della Repubblica del potere di rinvio delle leggi, alla nomina dei cinque senatori a vita, ma soprattutto allo scontro politico-istituzionale insorto sulla nomina dei cinque giudici costituzionali di spettanza del Presidente della Repubblica e che l'emendamento Fumagalli-Sailis avrebbe voluto avvenisse su proposta del Ministro di grazia e giustizia.

La forma di governo nella prima legislatura repubblicana così come emerge dalla prassi costituzionale, o meglio ancora dalla costituzione materiale di quegli anni, appare in definitiva alquanto complessa e non univocamente definibile. La forma di governo parlamentare pura, disegnata dalla carta del 1948, non è esattamente rintracciabile nella prassi di governo: la forte personalità del Presidente del Consiglio e l'esistenza di una solida maggioranza parlamentare fornisce al governo una posizione dominante nel sistema politico (anche se essa non si traduce esattamente in un ferreo controllo del parlamento); il parlamento, pur in posizione di debolezza rispetto alle disposizioni formali della costituzione, non si lascia irretire nella marginalità del circuito legislativo; il Presidente della Repubblica interpreta il suo ruolo in modo incisivo e propositivo, anche se sempre leale nei confronti della maggioranza di governo; i partiti politici, nonostante la salda *leadership* degasperiana, estendono in modo sempre più pervasivo il loro potere nelle istituzioni e nel sistema politico-amministrativo.

Nella sua recente *Storia costituzionale italiana*, Roberto Martucci ha sostenuto con forza la tesi secondo cui il tratto distintivo di tutta la storia costituzionale italiana, monarchica e repubblicana, va rintracciato nella «frammentarietà politico-governativa», nell'«incapacità [cioè] dimostrata dalla classe politica [italiana] di pensare il governo dello Stato in termini di “governo di legislatura”»³². Non voglio qui entrare nel merito di questa tesi, che meriterebbe ben altro approfondimento; mi limito a sottolineare che neppure la prima legislatura si sottrae a una tale lettura. Essa conobbe infatti, come si è visto, ben tre governi di coalizione interpartitici di centro. Eppure, essa si distingue anche nettamente, come ho cercato di dimostrare, dalle restanti legislature, presentandosi quasi come una «eccezione», per riprendere il termine utilizzato da Leopoldo Elia, nella storia repubblicana³³. Nel corso di quel quinquennio infatti, l'evoluzione della forma di governo avrebbe potuto prendere strade assolutamente diverse da quelle poi effettivamente percorse. Se il disegno degasperiano di rafforzamento dell'esecutivo fosse riuscito, disegno che lo

³² R. MARTUCCI, *Storia costituzionale italiana. Dallo Statuto Albertino alla Repubblica (1848-2001)*, Roma 2002.

³³ L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit. p. 657.

spingerà a puntare sulla legge elettorale maggioritaria nel 1953³⁴, in un momento in cui i problemi politici non venivano solo da sinistra ma anche dalla destra del suo partito e dai rapporti tesi con il Vaticano, forse anche la forma di governo avrebbe preso una direzione meno orientata sulle forze politiche e sui loro interessi particolari e più attenta invece alle istituzioni e a quel «senso dello Stato», di cui è stata purtroppo così carente la storia repubblicana.

Non v'è dubbio, come osservava Balladore Pallieri in conclusione del saggio da cui sono partito, che «cinque anni possono essere breve cosa nella storia [della Repubblica]»³⁵. Tuttavia, in questo breve arco di tempo prendono forma e si consolidano le due dinamiche di fondo che hanno governato e strutturato la storia della costituzione in senso materiale della Repubblica italiana, almeno fino alla caduta del muro di Berlino. Mi riferisco, ovviamente, alla cosiddetta *conventio ad excludendum*, che consisteva nel limitare l'area della legittimazione politica a governare, escludendone da essa le sinistre e in particolare il partito comunista, e al processo di attuazione della costituzione. Queste due dinamiche trovano nella prima legislatura un loro peculiare intreccio: alla prima, manifestatasi a dire il vero già durante i lavori della Costituente dopo il viaggio di De Gasperi negli Stati Uniti, farà riscontro la seconda, con il cosiddetto «congelamento» della costituzione (considerato da Enzo Cheli quasi come il prezzo da pagare alla stabilità democratica del paese)³⁶. Anche in questo caso, il punto di svolta si colloca nel 1953, allorché il mancato scatto del premio di maggioranza renderà quanto mai visibile la necessità, in prospettiva, di allargare l'area del governo e di favorire formule di inclusione piuttosto che di esclusione³⁷.

³⁴ Cfr. M.S. PIRETTI, *La legge truffa. Il fallimento dell'ingegneria politica*, Bologna 2003.

³⁵ G. BALLADORE PALLIERI, *La costituzione italiana nel decorso quinquennio*, cit., col. 64.

³⁶ E. CHELI, *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Bologna 1978, p. 57. Per tale congelamento un ruolo chiave spetta senza dubbio alla sentenza della Corte di Cassazione che sancì la distinzione tra norme precettive e norme programmatiche della Costituzione.

³⁷ G. AMATO, *Il primo centro sinistra, ovvero l'espansione della forma di governo*, in «Quaderni costituzionali» I/1981, pp. 293-310.