



Il contributo di Tomaso Perassi ai lavori della Costituente*

di Massimo Siclari**

Elto nelle file del Partito Repubblicano, sia nel collegio unico nazionale sia nel collegio di Roma – Latina – Viterbo – Frosinone, Tomaso Perassi ebbe un ruolo assai rilevante nell'Assemblea Costituente, come componente della Commissione per la Costituzione (della quale fu anche segretario) – contribuendo in particolare ai lavori della seconda sottocommissione competente per l'ordinamento costituzionale della Repubblica – e del Comitato di coordinamento, poi trasformato in Comitato di redazione¹.

Ed è proprio con riferimento ai poteri della Commissione che si registra il primo intervento di Perassi in Assemblea volto a suggerire che essa non dovesse occuparsi solo dell'elaborazione del progetto di Costituzione ma anche di “eventuali altri disegni di legge in materia costituzionale”. La proposta di emendamento venne poi ritirata², decidendosi nel senso di una modifica regolamentare – di cui sarebbe stato relatore lo stesso Perassi (che faceva parte anche della Giunta per il Regolamento) – consistente nell'introduzione dell'articolo aggiuntivo al Regolamento della Camera³ con il quale si istituivano quattro commissioni permanenti: ad esse si affidò il compito di stabilire quali fra i disegni di legge

* Relazione presentata al Convegno I 'Costituenti' de 'La Sapienza', svoltosi il giorno 30 novembre 2017, presso il Rettorato – Aula degli Organi Collegiali, Università “La Sapienza” di Roma. È destinata ad apparire nella raccolta di Scritti in ricordo di Giovanna Mancini.

** Professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi Roma Tre.

¹ Sui lavori della Costituente, anche sotto il profilo organizzativo, si v., fra gli altri, V. Falzone – P. Grossi, *Assemblea I. Assemblea costituente italiana*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. III, Milano, Giuffrè, 1958, 370 ss.; E Cheli, *Il problema storico della Costituente* (1973), ora in Id., *Taccuino di un costituzionalista* a cura di M. Manetti, Modena Mucchi, 2015, 17 ss.; Id. (a cura di), *La fondazione della Repubblica. Dalla Costituzione provvisoria all'Assemblea Costituente*, Bologna, Il Mulino, 1979.

² Si v., il resoconto della Seduta di lunedì 15 luglio 1946, ne *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, vol. I, Roma, 1969, 27 ss.

³ In base all'art. 4, terzo comma, del D. Leg. Lgt. 16 marzo 1946, n. 98, *Integrazioni e modifiche al decreto-legge luogotenenziale 25 giugno 1944, n. 151, relativo all'Assemblea per la nuova costituzione dello Stato, al giuramento dei membri del governo ed alla facoltà del governo di emanare norme giuridiche* (c.d. seconda Costituzione provvisoria), «Finché non avrà deliberato il proprio regolamento interno l'Assemblea Costituente applicherà il regolamento interno della Camera dei deputati in data 1 luglio 1900 e successive modificazioni fino al 1922». L'Assemblea stabilì di utilizzare il Regolamento della Camera dei deputati, aggiungendovi l'integrazione di cui al testo, approvata nella seduta del 17 settembre 1946.

governativi dovessero essere sottoposti alla deliberazione dell'Assemblea⁴. Già in questa occasione Perassi diede prova della sua capacità di cooperare alla ricerca di soluzioni tecniche suscettibili di ampia condivisione fra i Costituenti. Si trattava di mediare tra chi, come Piero Calamandrei, riteneva che l'Assemblea non si dovesse occupare esclusivamente dell'approvazione del testo costituzionale, ma anche di esercitare in modo significativo la funzione legislativa ordinaria, di cui possedeva la titolarità, e chi, invece, sosteneva che il Governo dovesse mantenere pressoché intatti i poteri conferitigli dalle costituzioni provvisorie salvo limitate deroghe⁵.

Ma è soprattutto su varie scelte di merito affrontate dall'Assemblea che il contributo di Perassi si rivelò fondamentale, se non decisivo.

«Può dirsi che non vi sia parte della Costituzione alla quale egli non abbia recato un suo sempre penetrante apporto. Oltre ai numerosissimi interventi rivolti a far conseguire un perfezionamento tecnico alle formulazioni proposte (e più importanti fra queste quelle relative all'adattamento automatico del diritto interno alle consuetudini internazionali generalmente riconosciute), contributi sostanziali di grande rilievo vennero da lui in numerose occasioni»⁶.

D'altronde la sua candidatura non era stata casualmente decisa dall'allora segretario del Partito repubblicano Giovanni Conti, con il quale aveva condiviso la militanza negli anni giovanili e nel movimento clandestino⁷. Conti aveva una tale fiducia ed ammirazione per Perassi da scrivergli, nella lettera con la quale lo invitava a candidarsi alla Costituente:

«Tu comprendi che io mi sentirei solo, incapace di muovere un passo, senza la tua presenza nell'Assemblea.

La tua decisione determinerà tante conseguenze utili per la buona causa»⁸.

La conoscenza fra i due risaliva all'inizio del secolo scorso, quando Perassi, giovanissimo, dedicò ampia parte della sua riflessione a vari temi e figure del movimento repubblicano, attraverso un'intensa attività pubblicistica⁹. Nell'ambito di questa produzione giovanile comparvero i primi scritti giuridici di Perassi, rivolti all'analisi di

⁴ Va detto, tuttavia, che Perassi, non era del tutto convinto della soluzione raggiunta: «Il modo, secondo il quale con quelle norme regolamentari si disciplina un intervento dell'Assemblea Costituente nel determinare caso per caso il procedimento per l'adozione di un provvedimento legislativo, lascia, per molte ragioni insoddisfatti. È qualche cosa ma è poco, troppo poco» (T. Perassi, *Assemblea Costituente e Governo e la funzione legislativa*, ne *La Costituente*, serie II, 1946, n. 5, 4). Sul dibattito relativo all'esercizio del potere legislativo ordinario da parte della Costituente, cfr. V. Falzone – P. Grossi, *Assemblea I. Assemblea costituente italiana*, cit., 376; C. Fiumanò – R. Romboli, *L'Assemblea costituente e l'attività di legislazione ordinaria*, in E. Cheli (a cura di), *La fondazione della Repubblica. Dalla Costituzione provvisoria all'Assemblea Costituente*, cit., 381 ss.

⁵ V. l'intervento di Calamandrei alla Seduta del 15 luglio 1946, cit., 19 s.

⁶ C. Mortati, *L'opera di Tomaso Perassi*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1962, 213. Concorde il giudizio di G. Morelli, *Tomaso Perassi*, *ibidem*, 5, che parla di «influenza decisiva [...] sulla formulazione di numerose disposizioni costituzionali».

⁷ B. Di Porto, *Conti, Giovanni*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. 28, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 1983, 423 sottolinea la partecipazione di Perassi al Comitato di Studi politici e sociali ispirato da Conti.

⁸ La lettera di Conti, datata 12 aprile 1946 è integralmente riportata da A. Malintoppi, *Tommaso Perassi, costituente repubblicano*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, vol. I. *La Costituente e la democrazia italiana*, Firenze, Vallecchi, 1969, 305 s. Sui rapporti tra Perassi e Conti si veda anche la testimonianza di G. Negri, *L'opera di Giovanni Conti alla Costituente*, *Ibidem*, 128.

⁹ Per puntuali indicazioni al riguardo v. F. Lanchester, *Perassi, Tomaso*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. 82, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 2015, 304.

rilevanti temi istituzionali quali il *referendum* e più in generale il rapporto tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa, il ruolo del Parlamento, l'assetto territoriale dello Stato¹⁰. Negli anni successivi avrebbe pubblicato un manuale di diritto pubblico¹¹ ma soprattutto il suo interesse si rivolse a temi di teoria generale¹² e di fonti del diritto¹³, con opere che può dirsi costituiscono gli studi di “transizione” nell’ambito della sua produzione scientifica, prima di dedicarsi definitivamente al diritto internazionale. Invero, una volta superato il concorso che gli meritò la cattedra di diritto pubblico e di diritto internazionale a Bari, presso l’Istituto superiore di commercio, nel 1921 si trasferì all’Istituto superiore di scienze economiche e commerciali di Napoli e, nel 1927, approdò alla cattedra di diritto internazionale dell’Istituto superiore di Roma. Del 1937 il passaggio alla Facoltà di Giurisprudenza della Sapienza, ove già insegnava, per supplenza, dal 1930, per sostituire Dioniso Anzilotti, impegnato come giudice alla Corte permanente di giustizia internazionale.

Non insegnò più diritto costituzionale, rinunciando ad una chiamata presso l’Ateneo cagliaritano nel 1922. È stata sottolineata da Fulco Lanchester la particolare coincidenza di date tra l’inizio del regime e l’interruzione della produzione scientifica e dell’impegno didattico sul fronte del diritto pubblico interno:

«Nel corso della crisi della liberaldemocrazia dei primi anni Venti gli interessi di Perassi si torcono necessariamente sul versante internazionalistico della disciplina pubblicistica, sia per il suo impegno crescente nell’ambito delle istituzioni dell’emigrazione, sia per le trasformazioni incrementali del diritto pubblico interno che caratterizzarono il fascismo»¹⁴.

Un muto dissenso, che, tuttavia, non gli impedì di ricoprire la carica di consulente giuridico presso il Ministero degli Affari Esteri e di responsabile dell’Ufficio del Contenzioso diplomatico a partire dal 1937. Ciò implicò l’avvio di un procedimento di epurazione¹⁵, che venne dichiarato estinto dalla Commissione per l’epurazione del

¹⁰ T. Perassi, *Le attuali istituzioni e la bancarotta del parlamentarismo* (con prefazione di A. Ghisleri), Pavia, Ottani-Bernasconi, 1907 (ripubblicato con il titolo: *Il parlamentarismo e la democrazia*, Roma, Libreria politica moderna, 1946); Id., *Confederazione di Stati e Stato federale: profili giuridici*, Manoppello, Di Fabio, 1910; Id., *Parlamenti medievali e Parlamenti moderni: contenuto e limiti della distinzione*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1910, I, 461 ss.; Id., *Il referendum. La dottrina giuridica*, Roma, Di Fabio, 1911; Id., *Paese, territorio e signoria nella dottrina dello Stato*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1912, I, 147 ss.

¹¹ T. Perassi, *Istituzioni di diritto pubblico*, Bari, Casini, 1918. (successivamente pubblicato dall’editore Maio di Napoli).

¹² T. Perassi, *Introduzione alle scienze giuridiche*, Napoli, Maio, 1922 (successivamente più volte ristampato a Padova dalla CEDAM: ultima ed. 2000).

¹³ T. Perassi, *Necessità e stato di necessità nella teoria dommatica della produzione giuridica* (1917), ora in Id., *Scritti giuridici*, Milano, Giuffrè, 1958, vol. I, 191 ss.; Id., *Teoria dommatica delle fonti di norme giuridiche in diritto internazionale* (1917), *ibidem*, 237 ss. Quest’ultimo studio, secondo R. Monaco, *Perassi, Tomaso*, in *Novissimo Digesto Italiano*, Torino, Utet, 1965, 928: «pone le basi della concezione normativistica del diritto internazionale, anticipando la teoria delle fonti del diritto internazionale sviluppata da Kelsen e dalla sua scuola». Sul rilievo dei contributi di Perassi alla ricostruzione dommatica delle norme giuridiche internazionali, v. anche G. Bosco, *Premessa* a T. Perassi, *Scritti giuridici*, cit., V ss.; G. Morelli, *Tomaso Perassi*, cit. 8 ss. nonché, *amplius*. G. Salerno, *L’affermazione del positivismo giuridico sulla scuola internazionalistica italiana: il ruolo di Anzilotti e Perassi*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2013, 29 ss. Da ultimo, va ricordato che le opere ora citate sono state considerate «le espressioni più significative di questa fase della sua produzione» da C. Mortati, *L’opera di Tomaso Perassi*, cit., 206.

¹⁴ F. Lanchester, *Perassi, Tomaso*, cit., 306.

¹⁵ In base al d.l. 27 luglio 1944, n. 159, l’allontanamento dalla pubblica amministrazione non era previsto per il solo fatto di aver prestato servizio durante il ventennio: la misura della dispensa dal servizio, invero, era prevista per

personale universitario in quanto l'Alto Commissario dell'epurazione non aveva specificato gli addebiti da contestare all'interessato ai sensi del d.l.l. 27 luglio 1944, n. 159 (recante *Sanzioni contro il fascismo*), né, sollecitato a farlo, aveva mai dato risposta alla Commissione stessa¹⁶. D'altra parte, dopo la liberazione di Roma, Perassi tornò ad essere partecipe della vita del rinato Partito Repubblicano, partecipando a più di un'iniziativa pubblica¹⁷ e riprendendo a pubblicare sulla stampa di partito¹⁸; ma soprattutto contribuendo a stendere nel 1943 i *Lineamenti costituzionali della Repubblica*, nell'ambito del Comitato di Studi politici e sociali animato da Conti¹⁹. A giudicare da ciò – oltre che

«coloro che, specialmente in alti gradi, col partecipare attivamente alla vita politica del fascismo o con manifestazioni ripetute di apologia fascista», si fossero «mostrati indegni di servire lo Stato» o che, «anche nei gradi minori», avessero conseguito nomine od avanzamenti per il favore del partito o dei gerarchi fascisti» (art. 12, d.l.l. n. 159 del 1944, cit.), ovvero per i dipendenti che avessero «dato prova di faziosità fascista o della incapacità o del malcostume introdotti dal fascismo nelle pubbliche Amministrazioni» (art. 13), per chi avesse rivestito la qualifica di squadrista, o sansepolcrista, o antemarcia, o marcia su Roma, o sciarpa littorio nonché per gli ufficiali della M.V.S.N (art. 14) o, infine, per «gli impiegati che, dopo l'8 settembre 1943, hanno seguito il governo fascista o gli hanno prestato giuramento o hanno collaborato con esso» (art. 17).

¹⁶ L'atto con cui è stato dichiarato estinto il procedimento è rinvenibile in AS – MPI – Professori universitari B 367. Riteniamo opportuno riportarlo nella sua integrità:

«LA COMMISSIONE PER L'EPURAZIONE DEL PERSONALE UNIVERSITARIO

Composta dai Sigg.

LORUSSO CAPUTI Dr. Andrea – Consigliere della Corte Suprema di cassazione – Presidente

MARCHESE Dr. Vittorio – Ispettore Superiore nel Ministero;

CALOSSO Prof. Umberto – Designato dall' Alto Commissario aggiunto per l'epurazione,

Letti gli atti del procedimento a carico di

PERASSI Prof. Tommaso fu Giuseppe di anni 59 nato a Intra, Ordinario di Diritto internazionale nella Regia università di Roma (grado IV)

OSSERVA:

L'Alto Commissario aggiunto per l'epurazione con nota del 30 novembre 1944, n. 27851/1.9.1. denunciava il Prof. Tommaso Perassi, Ordinario di Diritto internazionale nella Regia università di Roma per gli effetti del D.L.L. 27 luglio 1944, n. 139 contenente sanzioni contro il fascismo, ma senza specificare gli addebiti da contestare all'interessato ai sensi dell'art. 19 del decreto. E con nota successiva del 29 dicembre detto anno pari numeri, provvedendo a tale specificazione nei riguardi di altri denunciati con la stessa prima nota conformemente all'apposita richiesta nemmeno faceva conoscere gli addebiti da contestare ai rimanenti professori tra cui andava compreso il Prof. Perassi.

Allo scopo poi di non far decadere l'azione contro il suddetto Professore Perassi con le note della Presidenza del Consiglio dei Ministri 22 dicembre 1944, n. 23067/10124.51.12/1.7 e del 16 gennaio 1945, n. 10124.51.12/1.7, il termine è stato più volte prorogato ai sensi dell'art. 1° del D.L.L. 27 luglio 1944, n. 139 e dell'art. 7 del D.L.L. 4 gennaio 1945, n. 2. Ma il termine è scaduto definitivamente il 28 febbraio u.s., senza che tuttavia sia stata comunicata la specificazione degli addebiti da contestare e senza che comunque dagli atti in possesso della Commissione stessa risultino elementi utili a tale scopo.

In conseguenza di quanto sopra il procedimento di epurazione si deve dichiarare estinto a termine dell'art. 25, modificato, del D.L.L. 27 luglio 1944, n. 139.

P.Q.M.

LA COMMISSIONE

dichiara estinto il procedimento di epurazione a carico del Prof. Tommaso Perassi.

Roma, li 1° marzo 1945».

¹⁷ Si dà conto della partecipazione di Perassi alla vita di partito ne *La Voce repubblicana*, ad esempio, in occasione di discorsi pubblici dei leader del PRI Pacciardi e Conti (edizioni del 15 agosto e 31 ottobre 1944).

¹⁸ Senza pretesa di completezza, si v. i seguenti scritti: *Quale Repubblica? Costituzione e referendum*, ne *La Voce repubblicana*, 1° giugno 1946; *Assemblea Costituente e Governo e la funzione legislativa*, cit. Al Perassi dovrebbe attribuirsi anche l'articolo *Lo Stato accentratore ha rovinato l'Italia. Nei Comuni e nelle Regioni sono le sorgenti della vita nuova. Le Regioni e lo Stato*, apparso con la sigla t.p. ne *La Voce repubblicana*, 29 luglio 1944. A tali scritti va aggiunta la già citata ristampa del volumetto sul parlamentarismo del 1907.

¹⁹ Che a Perassi dovesse imputarsi integralmente la stesura dei *Lineamenti* è dubbio, cfr., infatti, V. Parmentola, *Contributi repubblicani*, ne *Il Movimento di Liberazione in Italia*, 1958, fasc.3-4 (che in appendice riporta il testo dei

dall'attestazione di stima, fiducia ed affetto espressa dalla lettera indirizzatagli dal segretario del Partito repubblicano che si è dianzi citata – non pareva affatto dimostrata una contiguità col regime tale da valergli la comminazione delle sanzioni previste dalla normativa sull'epurazione²⁰.

Tale circostanza consente una riflessione più generale a proposito della valutazione del ruolo dei giuristi che, in vario modo, avevano ricoperto ruoli rilevanti nell'apparato dello Stato, durante il regime. Ritengo infatti che in molti casi il giudizio storico (fondato, oramai, solo su documenti ufficiali, che non sempre sono in grado di spiegare tutto) debba essere bilanciato dal giudizio dei contemporanei (cioè di coloro che effettivamente potevano considerare il ruolo effettivamente svolto ricoprendo determinate cariche, talora accettate anche col fine di “limitare il danno”), per evitare sommarie condanne dell'operato di alcune personalità, pur verificatesi²¹.

Comunque sia, è certo che l'operato di Perassi alla Costituente costituì il coerente sviluppo di idee elaborate nella prima fase della sua attività di studioso²². Il titolo originario del volume pubblicato nel 1907 – *Le attuali istituzioni e la bancarotta del parlamentarismo* – potrebbe essere equivocado, ma non ha niente a che vedere con le polemiche rivolte, dalla seconda metà dell'Ottocento, a ridimensionare il ruolo del Parlamento nei riguardi del sovrano. Né all'antiparlamentarismo che fu sostrato culturale dei regimi nazifascisti. Non a caso venne mutato in occasione della ristampa del '46: *Il parlamentarismo e la democrazia*. E questo diverso titolo dava conto del problema affrontato dal Perassi, che denunciava l'insufficienza del regime parlamentare – da solo – a consentire l'affermarsi di una effettiva democrazia, che necessitava di altri rilevanti istituti (*referendum*, forti autonomie territoriali e, soprattutto, instaurazione di una repubblica), sulla base dell'esperienza costituzionale svizzera. Tali temi avevano peraltro ricevuto alcuni ulteriori approfondimenti in vari altri contributi di diritto costituzionale²³ e le critiche al sistema parlamentare erano tutte intese a rafforzare e consolidare la democrazia, come ben rilevato, a suo tempo, da Antonio Malintoppi:

«La polemica di Perassi contro le degenerazioni del parlamentarismo – polemica, si noti, condotta da sinistra e quindi volta ad una critica costruttiva e non negativa della

Lineamenti stessi) attribuendoli a Conti mentre A. Spinelli, *I repubblicani alla Costituente*, in *Annali dell'Istituto Ugo La Malfa*, vol. XIII. *Ugo La Malfa a 20 anni dalla scomparsa*, 1998, 297 ss., considera Perassi l'autore.

²⁰ Pertanto non appaiono condivisibili le perplessità manifestate nel recente contributo biografico di F. Salerno, Perassi, *Tomaso*, in *Dizionario biografico dei giuristi italiani (XII-XX secolo)*, vol. II, Bologna, Il mulino, 2013, 1535. Di costante fedeltà agli ideali repubblicani danno testimonianza G. Morelli, *Tomaso Perassi*, cit., 5 e C. Mortati, *L'opera di Tomaso Perassi*, cit., 212.

²¹ Emblematica al riguardo la campagna di stampa riguardante Gaetano Azzariti tra il 2014 ed il 2015. Per una ricostruzione critica della vicenda v. N. Pazienza, *Faciant meliora sequentes. I giudici costituzionali del sessantennio, ritratti senza cornice*, Roma, Lithos, 2016, 19 ss. Per un sintetico profilo biografico che ne ricostruisce con equilibrio la figura ed il ruolo svolto, v. F. Lanchester, *Azzariti Gaetano*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. 34, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 1988, 211 ss.

²² In tal senso il giudizio è concorde, v., infatti, C. Mortati, *L'opera di Tomaso Perassi*, cit.; F. Bonini, *Tomaso Perassi*, ne *Il Parlamento italiano 1861-1988*, vol. XIV (1946-1947. Repubblica e Costituzione, dalla luogotenenza di Umberto alla presidenza De Nicola), Milano, Nuova CEI, 1988, 441; F. Lanchester, *Perassi, Tomaso*, cit.; L. Ronchetti, *Il parlamentarismo e la democrazia. A distanza di oltre un secolo dalla lezione di Tomaso Perassi*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 2/2017.

²³ Cfr., ad es., T. Perassi, *Confederazione di Stati e Stato federale: profili giuridici*, cit.; Id., *Parlamenti medievali e Parlamenti moderni: contenuto e limiti della distinzione*, cit.; Id., *Il referendum. La dottrina giuridica*, cit.

democrazia parlamentare – individua le principali cause del fenomeno non solo nella mancanza di strumenti integrativi di democrazia diretta, ma anche nella carenza di partiti politici effettivamente organizzati e tali da fondere nel crogiuolo di un'azione politica generale i personalismi e gli interessi particolaristici. La stessa adesione di Perassi alla proporzionale da lui indicata sia nel 1907 sia quarant'anni dopo come il sistema elettorale più idoneo ad impedire la degenerazione del parlamentarismo, implicava la tendenza a favorire lo sviluppo dei partiti organizzati, essendo per lui preferibile il gioco articolato di una pluralità di partiti omogenei a quella contrapposizione di due blocchi eterogenei che è il più sovente il frutto del sistema elettorale uninominale»²⁴.

Non è affatto casuale, quindi, che i suoi apporti più rilevanti ai lavori della Costituente si siano concentrati sui temi della forma di governo, delle regioni, della democrazia diretta, anche se – come si è detto in apertura – Perassi ha contribuito alla stesura di gran parte della Carta costituzionale.

Tale contributo, in tema di forma di governo, culminò nel notissimo ordine del giorno ricordato col suo nome che fu utile a sbloccare il dibattito in seconda Sottocommissione e riprendeva il disegno programmatico elaborato nei già citati *Lineamenti costituzionali della Repubblica*, ove decisamente si propendeva per una forma di governo parlamentare²⁵.

La Seconda Sottocommissione, udite le relazioni degli onorevoli Mortati e Conti, ritenuto che né il tipo del governo presidenziale, né quello del governo direttoriale risponderrebbero alle condizioni della società italiana, si pronuncia per l'adozione del sistema parlamentare da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi costituzionali idonei a

²⁴ A. Malintoppi, *Tomaso Perassi costituente repubblicano*, cit., 314 s.

²⁵ Invero, al punto 25 dei *Lineamenti* poteva leggersi «Il Capo dello Stato nominerà e revocherà il Presidente del Consiglio dei ministri e, su proposta di questo, i ministri.

I ministri saranno responsabili verso le Camere solidalmente per la condotta politica del Governo ed individualmente per gli atti del loro Ministero.

La responsabilità politica dei ministri si concreta nel principio che essi devono godere la fiducia delle Camere parlamentari.

La Costituzione, stabilendo questo principio, deve adottare alcune cautele per assicurare una conveniente continuità del Governo ed evitare che l'applicazione pratica di quel principio porti a fenomeni di degenerazione parlamentaristica.

Ispirandosi a soluzioni sperimentate dalle costituzioni di diversi stati esteri, la Costituzione dovrà stabilire le modalità di presentazione e le condizioni di votazione di una mozione che implica dichiarazione di sfiducia verso il Governo o verso un ministro. Sarebbero così preclusi i voti di sorpresa, la cui possibilità è per se stessa un fomite di oscure manovre di corridoio. Il voto di sfiducia importerà l'obbligo costituzionale dei ministri di dimettersi solo quando sia stato adottato dalla maggioranza dei membri in carica della Camera dei deputati o del Senato ovvero dai due terzi dei partecipanti alla votazione, cioè quando è l'espressione di un reale mutamento della situazione politica.

Con queste cautele il principio secondo il quale il Governo deve godere la fiducia delle Camere è il criterio che meglio assicura l'equilibrio politico fra il Governo e le Camere e quindi la coordinazione delle rispettive funzioni. Non è infatti praticamente possibile il normale funzionamento di un Governo dal quale le camere dissentano sull'indirizzo politico generale. L'esperienza storica, d'altra parte, ha largamente dimostrato che quando il Governo si considera del tutto indipendente dal Parlamento questo non esercita alcun efficace controllo, con grave danno per lo Stato e per la Nazione». È agevole notare come diverse statuizioni sono state riportate pressoché alla lettera negli articoli della Costituzione dedicati alla disciplina del Governo e dei suoi rapporti con il Parlamento.

tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di Governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo».²⁶

Certo, come osserva Elia²⁷, Perassi non arrivò a specificare quali fossero le forme di razionalizzazione del sistema parlamentare (piuttosto fu Tosato a proporre alcune, addirittura arrivando ad ipotizzare la “sfiducia costruttiva” ben prima che venisse disciplinata dalla Carta fondamentale di Bonn nel 1949). Ma sarebbe stato un inutile sforzo di fantasia: non c'erano le condizioni politiche per introdurre regole più stringenti di quelle – non prive di significato – contemplate dai commi 4 e 5 dell'art. 94²⁸.

Paradossalmente le resistenze ad una maggiore razionalizzazione erano legate all'auspicio di un ruolo forte del Parlamento nel sistema, ma di certo non hanno raggiunto lo scopo. Oggi si avverte, piuttosto l'esigenza di una garanzia della funzione parlamentare, a causa della torsione che ha subito l'istituto della fiducia da strumento di condizionamento degli indirizzi governativi a strumento di pressione del Governo sul parlamento. E se Massimo Severo Giannini, agli inizi degli anni '80, poteva denunciare come fosse frequente la sollecitazione del Parlamento²⁹ a richiedere l'adozione di decreti legge oggi si assiste addirittura all'auspicio da parte di parlamentari a che il governo ponga la fiducia nel corso di procedimenti legislativi. Difficile dire se l'introduzione di regole più rigide in costituzione (o nei regolamenti parlamentari) porterebbe ad un diverso equilibrio tra i due organi.

Tornando a Perassi, va detto che se il rifiuto del sistema presidenziale era da lui fortemente condiviso³⁰, l'ordine del giorno costituiva un passo indietro rispetto al favore espresso da lungo tempo³¹ alla forma di governo direttoriale, per venire incontro alla maggioranza che andava profilandosi in Assemblea oltre che all'indirizzo di politica costituzionale del suo stesso partito, manifestato, come detto, nei *Lineamenti costituzionali della Repubblica*.

D'altro canto, per far fronte alle c.d. degenerazioni del parlamentarismo, Perassi perseguì il suo intento (in parte realizzato) attraverso l'impegno che profuse in favore degli istituti di democrazia diretta e dell'articolazione regionale della Repubblica³².

²⁶ Per il dibattito in Commissione sulla forma di governo, v. ATTI DELL'ASSEMBLEA COSTITUENTE – Commissione per la Costituzione – Seconda Sottocommissione, Resoconti sommari del 4 e 5 settembre 1946, in *La Costituzione italiana nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, vol. VII, Roma, 1969, 917 ss.

²⁷ V. L. Elia, *La stabilizzazione del Governo dalla Costituente ad oggi*, relazione al Convegno *La costituzione ieri e oggi* (Roma, Accademia Nazionale dei Lincei 9-10 gennaio 2008) in <http://www.astridonline.it/static/upload/protected/elia/elia.pdf>.

²⁸ ... e che raccolgono, si noti, i suggerimenti contenuti nei *Lineamenti* del PRI dianzi citati (nt. 25), al fine di evitare talune degenerazioni.

²⁹ M.S. Giannini, Prefazione, a S. Labriola, *Il governo e alcune sue funzioni*, Padova, Cedam, 1981, XI.

³⁰ V., al riguardo, G. Negri, *Giovanni Conti alla Costituente*, cit., 129.

³¹ È, infatti, una delle proposte contenute nella più volte citata opera giovanile *Le attuali istituzioni e la bancarotta del parlamentarismo*.

³² È stato notato come l'integrazione tra la centralità del Parlamento ed una democrazia basata sulle autonomie locali costituisca un tratto essenziale degli indirizzi costituzionali del PRI, pur con qualche contraddizione interna: P. Ridola, *I liberali, i repubblicani e Tosato alla Costituente*, in *Egidio Tosato costituzionalista e costituente* a cura di M. Galizia, Milano, Giuffrè, 2010, 108 ss. (spec. nt. 3). Sulla posizione di Perassi, v. anche L. Ronchetti, *Il parlamentarismo e la democrazia. A distanza di oltre un secolo dalla lezione di Tomaso Perassi*, cit.

Ma fu soprattutto in ordine alla formulazione dell'attuale primo comma dell'art. 10 Cost. che Perassi diede un apporto decisivo. La versione che ora possiamo leggere fu predisposta da Perassi ed è molto più asciutta ed elegante delle altre proposte. Soprattutto fu in grado di superare le perplessità rispetto a quella che veniva avvertita come una vera e propria subordinazione dello Stato rispetto ad un altro ordinamento. Il “grimaldello” consistè nell'espressione “generalmente riconosciute” che postulava un'adesione consapevole e *volontaria* ad una data regola³³.

Ma al di là della soluzione politica, il tenore era tale da assecondare un'altra aspirazione del Perassi studioso, quello della razionalizzazione del diritto internazionale, elemento essenziale della sua costruzione giuridica.

È innegabile che, su altri terreni, Perassi non riuscì a trovare soluzioni che la maggioranza dell'Assemblea fosse disposta ad accogliere: ad esempio, non era affatto favorevole alla c.d. costituzionalizzazione dei Patti lateranensi ed auspicava un bicameralismo differenziato nel quale la seconda Camera fosse «espressione delle forze vive della nazione» ovvero rappresentativa delle Regioni e degli interessi economici e culturali³⁴. Ciò, tuttavia, non sminuisce il fondamentale apporto dato da Perassi ai lavori dell'Assemblea Costituente, della quale, a giusto titolo, può considerarsi uno dei maggiori protagonisti.

³³ Va detto che se, in via generale, la Costituente seguì le indicazioni emergenti dalla Relazione alla Commissione Forti di Roberto Ago e Gaetano Morelli sul tema «I rapporti internazionali dello Stato nella futura Costituzione italiana» (ora in *Alle origini della Costituzione italiana. I lavori preparatori della Commissione per Studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato a cura di G. D'Alessio*, Bologna, Il Mulino, 1979, 224 ss.), l'adattamento automatico fu circoscritto alle sole norme del diritto internazionale generale.

³⁴ T. Perassi, *Quale Repubblica? Costituzione e referendum*, cit.