

Guido Melis

Brevi note sulle istituzioni della Repubblica

(doi: 10.1411/94107)

Le Carte e la Storia (ISSN 1123-5624)

Fascicolo 1, giugno 2019

Ente di afferenza:

Universit Sapienza di Roma (Uniroma1)

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

Brevi note sulle istituzioni della Repubblica*

di Guido Melis

Notes on the institutions of the Republic

How were the institutions of the Italian Republic conceived and built? In what ways and with what time scale have they been realized? And what has been their performance for the functioning of the democratic system? The answer to these questions is developed into four points: the Parliament, the Government, the administrative apparatus, the system of political parties. The essay analyses the evolution of these four realities during the Republican period, recording their “virtues” and “weaknesses”.

Keywords: Italian Republic; Parliament; Government; Administrative apparatus; Political Parties.

1. *Una premessa*

Come sono state pensate e costruite le istituzioni della Repubblica? In che modi e con quali tempi sono state realizzate? E qual è stato il loro rendimento ai fini del funzionamento del sistema democratico?

Cercherò di rispondere (in breve) a queste domande limitandomi all’arco temporale che va dall’elaborazione costituente sino ai primi anni Novanta.

Prenderò in esame essenzialmente quattro punti: il Parlamento, il Governo, gli apparati amministrativi, il sistema dei partiti politici. Resteranno dunque fuori della mia analisi molti altri soggetti determinanti (il presidente della Repubblica, le magistrature ordinaria e amministrativa nei loro vari organi e gradi, la Corte costituzionale, il sistema delle autonomie locali, le Regioni speciali e autonome, il sistema della pubblica istruzione e le università, gli enti pubblici delle varie “famiglie” e specie, gli organi di controllo ecc.). Naturalmente capiterà di accennare episodicamente al ruolo di questi soggetti, che io considero tutti soggetti istituzionali: ma il focus, per così dire, non sarà incentrato su di loro bensì sui quattro temi che ho deciso di privilegiare.

2. *Il Parlamento repubblicano*

Pensato dai costituenti come il centro motore dell’intero sistema istituzionale, il Parlamento ha svolto nelle varie legislature e fasi storiche della Repubblica ruoli diversi con esiti e influenze differenziati. Una ricerca ormai di molti anni fa, condotta sul “prodotto

*Relazione al convegno “L’Italia repubblicana: costruzione, consolidamento, trasformazioni. Il primo ventennio democratico dal 1946 al 1966”, Pescara, 15-16 dicembre 2017 promosso dalla Fondazione Brigata Maiella.

legislativo” degli anni dal 1948 al 1958, offriva intanto una prima serie di indizi sul suo presunto o meno protagonismo nel dopoguerra e sulla sua evoluzione nell’ambito dell’equilibrio dei poteri della cosiddetta prima Repubblica. Alludo agli studi condotti dall’*équipe* di Alberto Predieri negli anni Sessanta, poi ripresi con qualche prolungamento cronologico da me stesso nel corso degli anni Duemila¹.

Complessivamente la prima legislatura (1948-1953) produsse 2317 leggi ordinarie, con una lieve tendenza alla crescita della somma annuale a partire dal 1950. Pochissimi furono i decreti-legge convertiti in legge (29). Delle leggi, 258 furono di promozione parlamentare, 2056 governativa, 3 proposte dalle Regioni. Si approvò in quella legislatura una sola legge costituzionale (la legge 11 marzo 1953, n. 1, istitutiva della Corte costituzionale).

Tendenze analoghe si manifestarono nel corso della seconda legislatura (1953-1958). L’esecutivo presentò 1753 disegni di legge, dei quali 1399 – vale a dire l’80% – furono tradotti in legge dal Parlamento con o senza emendamenti. Delle 2515 proposte di legge di origine parlamentare solo 492, il 20%, divenne legge. Era cresciuta l’iniziativa delle Camere (segnale di una più articolata composizione del Parlamento e di una minore compattezza della maggioranza parlamentare) ma proporzionalmente anche il primato del Governo sulla legislazione. In entrambe le due tipologie veniva in evidenza una maggiore frammentazione delle materie e una netta presenza di leggende particolari. Un corposo stock legislativo derivò dalla delega al Governo per la riforma della pubblica amministrazione, che produsse 48 provvedimenti legislativi e una pioggia di decreti del presidente della Repubblica sino a culminare nel testo unico approvato con dpr 10 gennaio 1957, n. 3.

Le due legislature successive (1958-63 e 1963-68) furono caratterizzate politicamente dall’apertura a sinistra e dalla conseguente centralità assunta dalla legislazione per la programmazione economica. Ciò aumentò enormemente il ruolo del Governo legislatore e ridusse sempre di più quello del Parlamento a camera di compensazione ed eventualmente di emendamento degli indirizzi espressi dall’esecutivo.

Seguì il decennio degli anni Settanta, che Massimo Severo Giannini, in un suo bilancio del 1981 non privo di luci ed ombre, ebbe a definire “un decennio operoso”²: ben 102 leggi rilevanti, succedutesi dal 1970 al 1980 (Giannini ne fece scrupolosamente l’elenco). Si trattava di quella che potremmo chiamare la legislazione del welfare italiano, che come è noto si concentrò in quel lasso di tempo con caratteri suoi peculiari: la sua tardività rispetto all’avvento del welfare in altri Paesi europei, in compenso la rapidità e concentrazione in pochi anni in Italia dell’intervento normativo riformatore, la sua concentrazione su temi particolari (con una marcata asimmetria a vantaggio del settore pensionistico). Giannini avrebbe anche indicato (in particolare nel suo breve mandato di ministro della riforma amministrativa) i “costi occulti” di quella stagione: la “selva di proceduralizzazione” che si espresse in “atti normativi secondari” (il che, secondo Giannini, avrebbe dovuto trovare risposta in una robusta opera di delegificazione successiva, che invece non ci fu). Nel “decennio operoso”, comunque, fu assolutamente il Governo e non il Parlamento ad avere in mano il timone della legislazione. Di ciò fu un sintomo patologico la proliferazione dei decreti-legge, poco incidenti nella prima legislatura e poi via via crescenti nelle successive sino a rappresentare una vera e propria patologia; cui si collegarono il fenomeno del loro abuso ben al di là dei requisiti d’urgenza fissati in Costituzione e quello, parallelo, della loro reiterazione alla scadenza del termine previsto per la cessazione dei loro effetti. Si ebbero decreti reiterati per decine di volte, prima che la Corte Costituzionale, con la sen-

tenza n. 360 del 1996, sancisse il divieto di reiterazione (in pratica la riproduzione dello stesso identico decreto allo scopo di prostrarne l'efficacia nel tempo: prassi che aveva trasformato di fatto la decretazione d'urgenza in modo ordinario di produzione normativa primaria).

Appare chiaro da questi dati, pure estremamente di sintesi, come il Parlamento repubblicano abbia subito manifestato, sino dagli anni Cinquanta, quelle che all'epoca furono interpretate da alcuni come patologie, ma che in realtà costituivano sviluppi fisiologici delle assemblee legislative nell'età delle società complesse. Lo avevano del resto acutamente rilevato sin dal periodo della prima guerra mondiale osservatori precoci come Léon Blum, ad esempio, che nel suo *La réforme gouvernementale* del 1936, a sua volta ripresa quasi letterale di una serie di saggi pubblicati dall'autore nel 1915³, aveva indicato il nuovo ruolo del Parlamento non più come quello di un organo alternativo al Governo o comunque ad esso contrapposto in una dialettica tra eguali ma come quello di un istituto collaboratore dell'esecutivo, ad esso unito da un legame profondo espresso in una precisa divisione delle parti: l'iniziativa governativa prevalentemente esercitata dal Governo, il perfezionamento, emendamento, raffinamento delle norme di spettanza parlamentare.

Questa, che allora poteva apparire un'intuizione, è ampiamente confermata dall'esperienza italiana del dopoguerra. Sebbene si debba qui osservare che a questo ruolo di ganglio necessario dell'azione governativa si affiancò allora un'altra funzione, che si esprime in misura rilevante nel periodo della guerra fredda: quella di "arena" nella quale trovare sfogo (e più di una volta composizione, se non proprio sintesi) allo scontro politico frontale in atto nel Paese.

Appare qui una doppia funzione del Parlamento che vale la pena di porre in evidenza. In parte le Camere sono il luogo della amplificazione, talvolta persino in termini drammatici (quasi una rappresentazione scenica), dello scontro politico in atto nella società, e spesso espresso in termini apparentemente inconciliabili: sotto questo aspetto sono essenzialmente tribuna, altoparlante rivolto al Paese, tassello essenziale nella rete di mobilitazione dei partiti. Ma contemporaneamente – non sembri questo un paradosso – il Parlamento è al contrario il luogo di mediazione di quella scissione, la sede nella quale le forze politiche, agendo sulla trama della legislazione anche minuta, si impegnano in una ricucitura degli strappi esibiti e rivendicati nell'altra dimensione dell'azione politico-parlamentare. Questo doppio ruolo (possiamo definirlo la "doppiezza" del Parlamento repubblicano?), che molto ha avuto a che fare con il sistema politico-costituzionale bloccato del dopoguerra, con la *conventio ad excludendum* di cui parlava Leopoldo Elia⁴, con il gioco delle parti imposto dalla guerra fredda all'uno e all'altro degli schieramenti contrapposti, fu in realtà, negli anni Cinquanta in modo ancora molto labile, dagli anni Sessanta in poi assai più concretamente, il vero terreno di legittimazione del Parlamento. Non a caso Pietro Ingrao, uno dei grandi presidenti della Camera repubblicana, impostò su questo terreno il processo di integrazione del Partito comunista nell'istituto parlamentare⁵. Nacque allora – e siamo qui alla svolta dell'ultima parte del secolo – il "co-governo" parlamentare della Repubblica⁶.

3. Il Governo

Gli studi sul Governo nell'Italia repubblicana non hanno sinora conosciuto una sintesi storiografica del tutto soddisfacente⁷. Sono stati per lo più studi sui partiti e sul sistema politico del quale il Governo fu espressione, e, nel caso migliore, sulle politiche di governo

del dopoguerra. Ma non esistono ancora lavori di sintesi sulle *performances* istituzionali, né indagini sociologiche sulla composizione degli esecutivi, né, tanto meno, analisi del funzionamento concreto della “macchina governativa”, sia nei suoi rapporti con gli altri attori istituzionali, sia nel suo “rendimento” sotto il profilo amministrativo. Il Governo in Parlamento è stato (limitatamente) studiato. Il Governo nell’atto concreto di governare il Paese attraverso l’amministrazione pubblica assai meno.

Sabino Cassese ha dedicato a questi temi diversi interventi distribuiti nel tempo e da ultimi un recente significativo volume su *Governare gli italiani*⁸. In larga parte le considerazioni che seguono hanno come punto di riferimento queste opere. Emergono dal complesso di questi e di altri contributi i tratti di una specifica anomalia italiana che si concentra specialmente nel governo “debole” o comunque “provvisorio”: si sono succeduti nel periodo repubblicano (1948-2017) 64 governi, dei quali solo quattro hanno superato la soglia dei 1.000 giorni in carica (il Berlusconi II, 1412; il Berlusconi IV, 1287; il Craxi I, 1093; il Renzi, 1024). Due hanno varcato la soglia degli 800 giorni, altrettanti dei 700 e ancora due dei 600 giorni. 17 governi hanno avuto una durata dai 400 ai 590 giorni. Gli altri una durata inferiore, con 31 sotto l’anno (365 giorni). Alla frammentarietà dei governi ha fatto poi da corrispettivo quasi speculare la ripetuta presenza nei ministeri chiave delle stesse persone (soprattutto nelle legislature sino al 1994) e quindi la continuità sostanziale per lunghi periodi della classe di governo. Governi brevi, ministri di lungo corso (ma alla guida di dicasteri spesso diversi) sono due anomalie particolarmente interessanti del caso italiano⁹.

Concepito in Costituzione come espressione della maggioranza parlamentare (con poteri controllati e scarsa potenzialità decisionale propria: agì sui costituenti – secondo la celebre analisi di Giuliano Amato – il complesso del tiranno)¹⁰ il Governo ha in realtà riscattato il suo ruolo diventando via via il legislatore-principe (si vedano i dati sulla produzione delle leggi di provenienza governativa nel paragrafo precedente). Ha tuttavia dovuto pagare dei prezzi pesanti. In primo luogo la breve durata degli esecutivi, cui ha corrisposto la frammentarietà delle politiche; in secondo luogo il ruolo debolissimo nel Governo del presidente del Consiglio (*primus inter pares*, si è sempre detto, quindi più mediatore che realmente decisore) e della stessa Presidenza come apparato (di recente Bernardo Mattarella, in un libro prezioso per le informazioni che offre sul funzionamento degli apparati, ne dà una rappresentazione efficacissima: la Presidenza ha l’apparato più numeroso ma al tempo stesso le funzioni meno incisive e efficaci)¹¹; in terzo luogo la necessità di una continua contrattazione in Parlamento. Ciò ha esaltato certi punti cardine della catena delle decisioni quali sono alcune commissioni parlamentari (specialmente affari costituzionali e bilancio), le conferenze dei capigruppo di Camera e Senato (dalle quali dipende l’intermediazione su tempi e modalità dell’azione legislativa), l’attività discreta ma spesso decisiva degli sherpa ai quali il Governo ha dovuto affidare sin dall’inizio dell’esperienza repubblicana parte di quella mediazione (i capi gabinetto e – meno ma in certi casi con influenza simile – i responsabili degli uffici legislativi della Presidenza e dei ministeri). Una recente ricerca in corso, da me diretta con il collega Alessandro Natalini¹², offre su quest’ultimo tema (i gabinetti ministeriali) alcuni dati che vorrei, sia pure ancora a lavori in corso, qui brevemente così sintetizzare: 1) nel corso dell’esperienza repubblicana, a fronte della breve durata dei governi un folto gruppo di capi di gabinetto e esponenti degli uffici di diretta collaborazione ha maturato una sua “anzianità di servizio” e continuità d’impiego anche al servizio di esecutivi diversi e di ministri differenti; 2) alcuni “serbatoi” (Consiglio di Stato, Avvocatura

generale dello Stato, Corte dei conti) hanno fornito la maggior parte di questo personale, mantenendo con esso un saldo legame di corpo anche nei periodi del distacco nelle funzioni di gabinetto; 3) l'influenza dei gabinetti è andata crescendo nel tempo, per quantità di personale impiegato e per incisività delle attività svolte, in coincidenza con una progressiva "ritirata" dei direttori generali o, attualmente, dei dirigenti generali dei ministeri; 4) l'attività dei gabinetti è stata da una parte paralegislativa (organico collegamento con le sedi dell'elaborazione legislativa o anche assunzione in proprio di quella elaborazione) e da un'altra parte di organizzazione e direzione effettiva degli apparati ministeriali; 5) la ripetitività degli incarichi nel tempo ha creato in questo gruppo di personalità una specifica competenza paragovernativa.

Si configura così nella prassi corrente un'attività di supporto che assume via via caratteri di sempre maggiore influenza sui governi, ne assicura la sostanziale continuità pure in presenza di frequenti turn-over e concorre di fatto all'unità dell'azione governativa, talvolta al di là della stessa compagine dei ministri.

4. *Gli apparati amministrativi*

Il ruolo degli apparati amministrativi è andato, nel corso della storia repubblicana, profondamente mutando. Inizialmente essi si sono ricostituiti (dopo la parentesi in pratica inefficace dell'epurazione) in stretta continuità col passato. Come dimostrano gli studi¹³, le dirigenze dei ministeri degli anni Cinquanta sono state costituite dalle leve di funzionari già in carriera nel periodo fascista, e in alcuni ministeri (come quelli eredi delle Corporazioni, quali l'Industria ad esempio oppure come la Pubblica Istruzione) anche con una quasi totale continuità di uomini e di culture amministrative. Progressivamente la dirigenza amministrativa, specie dopo la legge istitutiva della dirigenza del 1972, è stata "infeudata" nel sistema politico, sino ai provvedimenti di fine Novecento-inizi anni Duemila che vi hanno improvvidamente inserito i meccanismi di un singolare *spoils system* all'italiana (privo cioè di qualunque garanzia a tutela dell'indipendenza).

Nel corso del dopoguerra l'amministrazione ha confermato la sua funzione di vagone di coda nel treno dello sviluppo economico-civile del Paese. Questo è stato affidato ad altri soggetti, privati o parapubblici (i grandi enti creati negli anni Trenta o quelli costituiti, come Cassa per il Mezzogiorno ed Eni, nei primi anni Cinquanta), restando le burocrazie ministeriali circoscritte in ruoli tutt'al più secondari. A ciò ha fatto da *pendant* la conferma dei caratteri tipici della burocrazia ministeriale in Italia: sua formazione eminentemente giuridica, sua formazione "sul campo" piuttosto che in scuole apposite (irrisorio e persino controproducente il ruolo della Scuola superiore dell'amministrazione creata nei primi anni Sessanta), sua estrazione dalle regioni più arretrate del Paese (il Mezzogiorno), mantenimento in genere basso delle retribuzioni in cambio di stabilità nel posto e assenza di valutazioni. Questo schema negativo è stato poi in gran parte importato (anche con peggioramenti, quali la maggiore prossimità con la politica) nella burocrazia delle Regioni e si è diffuso in quelle degli enti locali. Le politiche per la pubblica amministrazione, salvo alcune lodevoli eccezioni (per altro assorbite senza che producessero effetti dal corpo burocratico), sono dunque state essenzialmente rivolte verso il personale, rappresentato da un sindacalismo aggressivo e talvolta capace di inserirsi in ruoli di co-governo dell'amministrazione. La possibilità che questo corso delle cose possa rovesciarsi resta, anche a giudicare dalle più recenti esperienze, abbastanza labile. Si affida a fattori oggi troppo evanescenti, quali

la presenza all'interno dell'amministrazione di forze organizzate a favore della riforma e l'azione di una classe politica consapevole della necessità di operare in questa direzione. Elementi positivi, per il futuro, sono i processi in atto di digitalizzazione (che potrebbero scardinare alcune prassi consolidate e imporre un dinamismo e una mobilità inediti) e l'integrazione in Europa (che potrebbe suscitare una spinta imitativa nei confronti di burocrazie più moderne e professionali)¹⁴.

5. *Il sistema politico*

Parlamento, Governo, amministrazione sono stati profondamente influenzati sino a divenirne quasi parti per riflesso dalle dinamiche del sistema politico¹⁵. Inizialmente quest'ultimo è stato improntato al forte protagonismo dei partiti. Rispetto al disegno costituzionale, questi soggetti hanno subito espanso la propria azione, funzionando per tutto il dopoguerra sia come nervatura fondamentale del Parlamento che come azionisti dei governi. Le Camere sono state sostanzialmente espressione dei partiti. I governi sono stati dominati dalle segreterie politiche e dagli organi di direzione dei partiti. Uno dei primi contrasti tra autonomia delle istituzioni repubblicane e partiti si ebbe in un episodio forse poco studiato, ma tuttavia significativo dell'evoluzione futura. Nel gennaio 1954 il presidente della Repubblica Einaudi convocò al Quirinale gli onorevoli Aldo Moro e Stanislaw Ceschi, presidenti dei gruppi parlamentari Dc alla Camera e al Senato, e sottopose loro una "nota verbale" (si precisava che la nota "non richiedeva risposta")¹⁶. La nota, priva di pubblicità com'era nello stile del presidente, riguardava un ordine del giorno dei comitati direttivi dei due gruppi parlamentari del 5 gennaio, nel quale si richiamava il presidente del Consiglio in carica Giuseppe Pella a conformarsi, nell'assegnare il dicastero dell'Agricoltura, "ai voti già espressi dai direttivi dei gruppi e comunicati al presidente del Consiglio", onde "assicurare continuità alla politica agraria della democrazia cristiana". "Alla richiesta dell'on. Pella che gli fosse precisato se siffatto ordine del giorno 'suonasse veto alla assunzione del ministero dell'agricoltura da parte dell'on. Aldisio', gli onorevoli Ceschi e Moro 'hanno confermato tale interpretazione'". Pella di conseguenza aveva presentato le dimissioni sue e del gabinetto. Einaudi, nella nota, richiamava l'art. 92 della Costituzione ("il presidente della Repubblica nomina il presidente del Consiglio dei ministri e, su proposta di questo, i ministri") per rilevare che "nella giornata del 5 gennaio si è verificato un fatto nuovo, certamente non mai osservato da quando esiste lo stato repubblicano, e forse non mai accaduto dopo la proclamazione dello statuto albertino". Proseguiva la nota:

In un documento, che non fu ufficialmente portato alla conoscenza del presidente della Repubblica, ma che il presidente medesimo non può ignorare, perché reso di pubblica ragione, nell'interesse sua di ordine del giorno e di relativo chiarimento, fu affermato: 1) che la persona incaricata di presentare proposte al presidente della Repubblica (e in quell'occasione un presidente del Consiglio in carica) aveva dovuto prendere atto di un'esclusiva; 2) che per conseguenza la proposta che il primo ministro stesso avrebbe poi presentato al presidente della Repubblica non era più la "sua" proposta, ma una proposta condizionata da una esclusiva pronunciata da chi la costituzione non delega a siffatto ufficio.

La nota proseguiva ancora e varrebbe la pena (qui non si può farlo) di leggerla per intero. Einaudi vi compiva la puntigliosa rivendicazione della forma e della sostanza contenuta nel testo costituzionale, a suo avviso apertamente violato. Pella, dimessosi, fu invitato dal presidente ad accettare un nuovo incarico. Rifiutò, consapevole di avere il suo partito contro. Fu incaricato allora, su designazione della Dc, Amintore Fanfani. Einaudi dovette tacere.

L'esito della vicenda (chiamiamolo pure dell'incidente) è sintomatico. Fanfani rappresentava in quel momento l'avvento prepotente sulla scena del partito-istituzione, la nuova forma assunta dal partito cattolico dopo l'intermezzo incerto dell'epoca degasperiana. Era lui, nel corpo del partito di maggioranza relativa, l'uomo chiave di quello che da allora in poi si sarebbe chiamato "lo Stato dei partiti". Da allora in poi infatti i partiti avrebbero determinato l'esistenza, la sopravvivenza, la caduta stessa dei governi. La sede decisionale si sarebbe spostata dal Parlamento agli organi interni dei principali partiti, che avrebbero agito tramite il Parlamento ridotto a cinghia di trasmissione. Naturalmente ciò ebbe un corrispettivo virtuoso: coincise con la fase più vitale dei partiti, che seppero spesso supplire alle deficienze delle giovani istituzioni democratiche garantendo rappresentatività, selezione dal basso del personale politico, condivisione delle decisioni da parte di ampie platee elettorali, partecipazione dei cittadini alla politica. Furono cioè scuole di democrazia e di alfabetizzazione politica. Ciò tuttavia non impedì (anzi in parte giustificò) l'inserimento dei partiti (o in certi casi delle loro correnti interne o dei gruppi di potere che vi allignavano) nella vita economica del Paese e in quella stessa delle istituzioni, con l'effetto perverso di profonde contaminazioni specialmente nell'ampia area dell'economia pubblica.

Partiti forti e a lungo dotati di consenso di massa, dunque; ma Stato e istituzioni statuali per ciò stesso deboli. Questo paradosso – abbastanza isolato in Europa occidentale – diede luogo a un'asimmetria per la quale la legittimazione popolare non si riversò sulle istituzioni ma sui partiti, quand'anche essi fossero alla guida delle istituzioni.

Cessato il ruolo propulsivo dei partiti, articolatasi la società in nuove forme di espressione e in diversi modi di rappresentanza degli interessi, la spina dorsale della repubblica (una spina dorsale che i costituenti non avevano né previsto né normato) venne meno. I partiti, da organi di trasmissione della partecipazione dal basso verso l'alto, divennero strutture para-statali (anche per il finanziamento pubblico) di organizzazione dall'alto della società. Difettava del resto la loro stessa democrazia interna (nell'inattuazione perdurante di fatto dell'art. 49 della Costituzione). Ciò, in anni più recenti, determinò la loro crisi di legittimazione, culminata nel coinvolgimento nell'epilogo della cosiddetta prima Repubblica.

Parlamento debole, governi frammentari, amministrazione impari ai suoi compiti, sistema dei partiti "supplente" ma al tempo stesso fattore attivo della crisi degli altri tre soggetti: questa è la storia dell'anomalia delle istituzioni del lungo dopoguerra italiano.

NOTE

1. A. Predieri, *La produzione legislativa*, in *Il Parlamento italiano 1946-1963*, a cura di A. Predieri, S. Somogyi e altri, una ricerca diretta da Giovanni Sartori, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1963, specialmente pp. 205-276; Id., *Una indagine sul processo legislativo nel Parlamento italiano*, in *Nuovi sviluppi della sociologia del diritto*, 1 (1966-1967), Milano, Edizioni di Comunità, 1968, pp. 179-193; Id., *Aspetti del processo legislativo in Italia*, in *Processo allo stato: atti del convegno sulla riforma dello stato*, Roma, 28-29-30 maggio 1969, Firenze, Sansoni, 1971, pp. 19-106; più di recente mi permetto di ricordare G. Melis, *La legislazione ordinaria*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 2001, n. 4, pp. 1043 ss.; Id., *Le leggi*, in *La prima legislatura repubblicana. Continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni*, a cura di U. De Siervo, S. Guerrieri e A. Varsori, vol. I, Roma, Carocci, 2004, pp. 17-44; Id., *La legislazione*, in *Le istituzioni repubblicane dal centro-sinistra (1953-1968)*, a cura di P.L. Ballini, S. Guerrieri e A. Varsori, Roma, Carocci, 2006, pp. 89-108. Ai dati ivi raccolti faccio qui specialmente riferimento.

2. M.S. Giannini, *La lentissima fondazione dello Stato repubblicano*, in "Regione e governo locale", I, 1981, n. 6, p. 17.

3. Il volume è L. Blum, *La Réforme gouvernementale*, Paris, Bernard Grasset, 1936. Nel 1914-17 l'autore, membro del Conseil d'État, era stato capo di gabinetto del ministro Marcel Sembat. Ho trattato di questo libro anche in G. Melis, *Il Parlamento dalla Grande Guerra al fascismo*, ora in *Parlamenti di guerra (1914-1945). Il caso italiano e*

il contesto europeo, a cura di M. Meriggi, Napoli, Fed-OA-Federico II University Press, 2017, pp. 11-27; e in *L'amministrazione di guerra*, in *Istituzioni e società in Francia e in Italia nella prima guerra mondiale*, a cura di E. Capuzzo, Roma, Edizioni Nuova Cultura, 2017, pp. 127 ss. Nonché, diffusamente, in G. Melis, *La macchina imperfetta. Immagine e realtà dello Stato fascista*, Bologna, Il Mulino, 2018, cap. I.

4. L. Elia, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, Giuffrè, 1970, *ad vocem*.

5. P. Ingrao, *Crisi e riforma del Parlamento, con un Dialogo epistolare sulle istituzioni con Norberto Bobbio e un saggio di Luigi Ferrajoli*, Roma, Ediesse, 2014; ma prima almeno Id., *Parlamento italiano in trasformazione*, in "Nomos", 1997, n. 2, pp. 7 ss.; Id., *Crisi e riforma del Parlamento*, in "Democrazia e diritto", n. 25, 1985, pp. 35 ss.

6. P. Craveri, *La Repubblica dal 1958 al 1992*, in *Storia d'Italia, diretta da Giuseppe Galasso*, XXIV, *Storia dell'Italia contemporanea*, III, Torino, UTET, 1995; e da ultimo Id., *L'arte del non governo. L'inarrestabile declino della Repubblica italiana*, Venezia, Marsilio, 2016.

7. Fa eccezione *L'attività dei governi della Repubblica italiana (1948-1994)*, a cura di M. Villone, A. Zuliani, Bologna, Il Mulino, 1996.

8. S. Cassese, *Governare gli italiani. Come si governa lo Stato*, Bologna, Il Mulino, 2014.

9. Per i dati <https://it.wikipedia.org/wiki/Governi_italiani_per_durata#Repubblica_Italiana> [21 giugno 2019].

10. G. Amato, F. Clementi, *Forme di Stato e forme di governo*, Bologna, Il Mulino, 2012.

11. B. Mattarella, *Burocrazie e riforme. L'innovazione nella pubblica amministrazione*, Bologna, Il Mulino, 2017, specialmente pp. 128-129.

12. Si allude qui alla ricerca "I gabinetti ministeriali 1861-2915", diretta da G. Melis e A. Natalini, i cui risultati sono in via di pubblicazione e in parte già visibili nel sito istituzionale dell'Istituto centrale per gli archivi (Icar), <<http://www.icar.beniculturali.it/>> [21 giugno 2019]. La ricerca (promotori la Società per gli studi di storia delle istituzioni, in una prima fase l'Archivio centrale dello Stato e l'Istituto di ricerca sulla Pubblica amministrazione (Irpa), poi l'Icar) ha anche prodotto una banca dati sugli uffici di diretta collaborazione col governo nello stesso arco di tempo, un *paper* [2 maggio 2017] contenente le prime biografie (a cura di Giovanna Tosatti, *L'ombra del potere*), nonché una serie di interviste in video a protagonisti dei gabinetti in età repubblicana raccolte in dvd e alcuni documentari di sintesi realizzati da Alina Harja.

13. Mi sia qui consentito di richiamare G. Melis, *Fare lo Stato per fare gli italiani. Ricerche di storia delle istituzioni dell'Italia unita*, Bologna, Il Mulino, 2014, pp. 257 ss.

14. Rinvio a G. Melis, *La burocrazia*, Bologna, Il Mulino, 2015, 2^a ed. aggiornata.

15. Si intende con questa espressione il significato che ad essa dà l'*Enciclopedia* Treccani: "L'insieme delle interrelazioni fra unità politicamente significative (individui, gruppi, strutture) e fra processi attraverso i quali si producono decisioni che riguardano una determinata collettività". Della vastissima letteratura relativa al sistema politico (o forse ai "sistemi", al plurale) dell'Italia dal dopoguerra ad oggi, si cita qui solo l'ormai classico P. Farneti, *Sistema politico e società civile*, Torino, Giappichelli, 1971; cui va accostato Id., *Il sistema dei partiti in Italia (1946.1979)*, Bologna, Il Mulino, 1983.

16. *Opere di Luigi Einaudi*, seconda serie, I. *Lo scrittoio del Presidente (1948-1955)*, Torino, Einaudi, 1956, pp. 36 ss. Di recente la vicenda è stata rievocata dal presidente Mattarella per sottolineare la difesa delle prerogative presidenziali.