



4 SETTEMBRE 2019

Collocazione internazionale, legge  
elettorale, riforme istituzionali: analogie  
e diversità nella storia costituzionale  
italiana

di Federica Fabrizzi

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico  
Università Telematica Internazionale Uninettuno

# Collocazione internazionale, legge elettorale, riforme istituzionali: analogie e diversità nella storia costituzionale italiana\*

**di Federica Fabrizzi**

Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico  
Università Telematica Internazionale Uninettuno

*“Mettiamo da un canto tutte le etichette, tutti i preamboli e tutte le retoriche più o meno internazionaliste e federaliste. Guardiamo al vero contenuto della comunità che questo trattato vuole istituire. In realtà si tratta qui di costituire gli strumenti per il dominio effettivo della Germania, dell’industria pesante tedesca, sull’Europa occidentale, con la complicità dei gruppi francesi della Lorena [...]. Noi respingiamo questa supina accettazione di una inferiorità permanente dell’Italia, questa posizione di accattonaggio cui voi vorreste in eterno condannare il nostro Paese?”.*

Al contrario di quanto si potrebbe pensare, queste parole non sono tratte dal discorso di un qualsiasi sovranista dell’Italia del 2019; si tratta, invece, di un passaggio dell’intervento tenuto da Antonio Giolitti, deputato del PCI, quale relatore di minoranza alla Camera in occasione del dibattito sulla ratifica dei trattati istitutivi della Ceca, tenutosi il 16 giugno 1952.

Il cambio di paradigma rispetto alle posizioni odierne suona talmente paradossale da suggerire qualche rapida riflessione.

La collocazione dell’Italia sul fronte atlantista ed europeista segna – come è assolutamente noto – le scelte iniziali della nostra Repubblica e marca la strada: l’adesione alla Nato del 1949 nella visione di De Gasperi precede e si lega inevitabilmente alla decisa opzione per la scelta europeista. Certamente, tale scelta è conseguenza e frutto non tanto e non solo del *cleavage* vincitori/vinti, quanto della spartizione effettuata a Yalta, ma la collocazione internazionale italiana è la chiave di interpretazione della storia istituzionale e politica della Repubblica fin dalla sua nascita. Lo spiega chiaramente Pietro Scoppola nel suo *La Repubblica dei partiti*: “il legame di ferro con l’Unione Sovietica rappresentò di fatto un motivo decisivo di esclusione della sinistra da ogni responsabilità di governo in un paese come l’Italia che era collocato sulla base degli accordi di Yalta nell’area di influenza americana e che questa collocazione aveva confermata con la scelta atlantica ed europeista”<sup>1</sup>.

---

\* Riceviamo e volentieri pubblichiamo.

<sup>1</sup> P. Scoppola, *La Repubblica dei partiti*, Bologna, 1991, p. 30

La conseguenza sul piano delle dinamiche costituzionali fu, come ci ha insegnato Leopoldo Elia, la *conventio ad excludendum*, “regola del gioco” come lui stesso la definisce<sup>2</sup>, che di fatto escludeva una parte della rappresentanza politica - quella comunista il cui punto di vista era appunto quello espresso da Antonio Giolitti - dalla possibilità di contrarre alleanze di governo.

La fortunata formula usata da Elia, lungi dall’essere una formula costitutiva di una realtà, era piuttosto una formula ricognitiva o descrittiva di una situazione reale, e non è un caso che, guardando alla situazione di oggi, commentatori attenti abbiano rievocato quella stessa formula per descrivere la dinamica della nascita del secondo governo Conte.

“Ci si potrebbe chiedere – ha scritto B. Caravita - quanto l’appartenenza italiana all’Unione europea costituisca elemento fondante del nostro assetto (formale e sostanziale) costituzionale e se non si possa addirittura ipotizzare, riutilizzando alcune categorie interpretative delle pregresse vicende italiane, una sorta di *conventio ad excludendum* verso chi si pone al di fuori un possibile nuovo “arco costituzionale europeo”<sup>3</sup>.

La suggestione è forte e gli elementi di parallelismo effettivamente non mancano. Fin dal “caso Savona”, è apparso chiaro che la convinta adesione all’Unione e la scelta europeista non solo rappresentano il nuovo *cleavage* che interseca l’elettorato, ma anche che la posizione del nostro Paese rispetto all’Unione europea ha una ricaduta immediata sulle dinamiche della formazione del governo nazionale. Il comunicato ufficiale con cui il Presidente Mattarella argomentava il diniego alla nomina di Savona al ministero dell’Economia, espressamente faceva riferimento all’adesione dell’Italia all’euro quale “scelta di importanza fondamentale per le prospettive del nostro Paese e dei nostri giovani”. Come noto, la decisione del Capo dello Stato non è andata completamente esente da critiche<sup>4</sup> e, peraltro, lo stesso Presidente della Repubblica aveva dovuto accettare la presenza di quello stesso ministro seppure in un altro dicastero; resta il dato, incontrovertibile, dell’utilizzo del potere presidenziale *ex art. 92 Cost.* a difesa della collocazione internazionale. E non a caso, vi è stato chi ha parlato di Capo dello Stato quale “freno al populismo sovranista”<sup>5</sup> (vedi Spadaro p. 20)

Nei passaggi di questi ultimi giorni che hanno portato alla formazione del governo Conte II, questa influenza della collocazione internazionale appare ancor più evidente.

---

<sup>2</sup> Cfr. L. Elia, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1970.

<sup>3</sup> B. Caravita, *I governi Conte: aspetti problematici di diritto costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, n. 5/2019.

<sup>4</sup> Sull’intera vicenda della nascita del governo Conte si veda A. Morelli (a cura di), *Dal “contratto di governo” alla formazione del governo Conte*, Napoli, 2018.

<sup>5</sup> A. Spadaro, *Dalla crisi istituzionale al governo Conte: la saggezza del Capo dello Stato come freno al “populismo sovranista”*, in A. Morelli (a cura di), *Dal contratto di governo” alla formazione del governo Conte*, op. cit. p. 20.



In primo luogo, un segnale di crisi e di discontinuità rispetto all'esperienza del governo giallo-verde lo si è avuto proprio a Bruxelles, quando il M5S – la cui collocazione parlamentare nel PE è da subito apparsa alquanto incerta – ha votato a favore della candidata alla presidenza della Commissione, Ursula Von Der Leyer, insieme al Partito Democratico e in difformità da quanto fatto dalla Lega.

Quando poi Matteo Salvini ha (avventatamente per lui, a questo punto) aperto la crisi, altri segnali sono arrivati chiari ed univoci: la dichiarazioni di sostegno al premier uscente Conte da parte di Donald Tusk, presidente del Consiglio europeo al G7 del 24 agosto (lo ha definito un “esempio di lealtà all'Europa”), ma anche l'endorsement di Donald Trump, indirizzavano chiaramente verso la formazione di un governo appoggiato da quelle forze che si riconoscono nel progetto eurounitario, evitando così nuove consultazione e mettendo all'angolo la forza politica che si collocherebbe fuori dall' “arco costituzionale europeo”.

\*\*\*

Nel descrivere quanto accaduto nel secondo dopoguerra, gli storici hanno sottolineato come lo scontro ideologico abbia creato una frattura fra l' “area della rappresentanza”, costituita dalle forze politiche presenti nelle istituzioni rappresentative, e l' “area della legittimità”, costituita dalle sole forze legittimate a governare, ovviamente specificando che si parla di legittimazione in senso storico-politico e non già giuridico<sup>6</sup>. Quella frattura ha dato luogo a quello che Giorgio Galli ha definito “bipartitismo imperfetto”, ossia la presenza di due poli per i quali, però, non era possibile ipotizzare un'alternanza maggioranza/opposizione.

Ora, dopo la formazione di questo nuovo esecutivo, è presumibile che assisteremo ad un nuovo fiorire di tentativi definitivi, come si è fatto nel passato recente: dapprima si è parlato di “bipolarismo conflittuale”<sup>7</sup>, che ha preso il posto di quello che doveva essere invece il bipartitismo ipotizzato dai sostenitori del sistema elettorale maggioritario; poi si è parlato di tripolarismo a “minoranze comunicanti” quando si è tornati ad un sistema elettorale proporzionale. Ed ora?

Il consociativismo, ossia la formula per cui si delinea uno spazio di aggregazione più o meno centrale che tende ad escludere gli estremi, sembrerebbe essere tornato di moda, ed il collante - a voler non tralasciare, ma ritenere meno incisivi altri profili meno nobili - sembrerebbe essere la collocazione europeista del Paese.

In questo quadro, che evoca analogie, va tuttavia tenuto conto che il contesto, rispetto ai primi anni 50, è significativamente mutato e le dinamiche che effettivamente in qualche misura ricalcano quelle di settant'anni fa, vanno lette alla luce di diversi altri elementi intervenuti.

---

<sup>6</sup> P. Scoppola, *La Repubblica dei partiti*, op. cit., p. 229

<sup>7</sup> V. Lippolis, G. Pitruzzella, *Il bipolarismo conflittuale*, Soveria Mannelli, 2007.

Occorre dunque mettere in fila dati che sono rimasti permanenti rispetto ad allora con dati che sono cambiati.

Prendendo le mosse da questi ultimi, non può innanzitutto non rilevarsi che il PCI, che della *conventio ad excludendum* era la vittima, accettava sostanzialmente l'equilibrio creatosi, innanzitutto alla luce degli inequivocabili risultati elettorali del 18 aprile 1948. Ma non basta: a rendere accettabile la situazione vi era anche il tema dell'”attuazione della Costituzione” che in qualche misura recuperava quei soggetti politici che dovevano rimanere esclusi, invece, dall'area del governo.

Oggi, a differenza di allora, c'è la Corte costituzionale che opera a garanzia del sistema, ci sono le Regioni – seppur in grave crisi identitaria – che danno piena attuazione all'art. 5 Cost., il muro di Berlino è crollato da trent'anni e la Repubblica italiana, ancorché relativamente giovane, forse non è più catalogabile come una democrazia che deve consolidarsi. La *conventio ad excludendum* di cui parlava Elia quale rimedio che interviene nelle forme di governo parlamentari a multipartitismo estremo, generalmente serve a arginare situazioni di crisi, considerate a rischio. L'Italia lo è ancora?

La Lega di Matteo Salvini è stata al governo negli ultimi quattordici mesi ed il suo leader, oltre a ricoprire la carica di viceministro, ha anche guidato il ministero degli Interni, dicastero chiave per qualsiasi compagine di governo. Deve dedursi che, per questo intervallo di tempo, l'Italia è stata fuori dall'arco costituzionale europeo? La risposta negativa a questo quesito non comporta, evidentemente, che non si debbano mantenere alte tutte le allerte affinché non si sconfini dal perimetro.

\*\*\*

Nel suo *Storia costituzionale della Repubblica* (1993) Francesco Bonini osservava come la storia costituzionale italiana abbia assunto per molti versi un aspetto “circolare” e non “lineare”, nel senso che al processo di decisione “lineare” fondato sulla regola della maggioranza, e della contrapposizione tra maggioranza e minoranza, si è sostituito un processo di decisione più complesso, inteso a sviluppare il massimo consenso possibile. La riprova di questo carattere circolare veniva da lui individuata nella circostanza per cui, alla fine degli anni Ottanta, i progetti di riforma presentati nella decima legislatura erano in buona sostanza gli stessi già presenti nei progetti della prima legislatura. Si interrogava, dunque, Bonini se vi fosse contraddizione tra la vicenda della storia costituzionale e quella della storia politico-sociale della Repubblica, chiedendosi se la prima non fosse “in costante “ritardo”, limitata com'è al dato formale”<sup>8</sup>.

La domanda è cruciale e la risposta – ammesso che risposta univoca possa esserci – non può essere offerta in queste brevi riflessioni. Tuttavia non può non rivelarsi come la spiegazione data allora, ossia che la dinamica circolare del processo decisionale rinviava ad una dinamica “centripeta” degli attori di quel

---

<sup>8</sup> F. Bonini, *Storia costituzionale della Repubblica*, Roma, 1993, p. 45.

processo decisionale, con un ruolo preminente dei partiti di massa, peculiare caratteristica italiana, sia oggi venuta meno, così come è venuto meno il ruolo del “centro”.

Nelle vicende di quegli anni la storiografia ha identificato come nodo di svolta il mancato passaggio alla legge elettorale maggioritaria del 1953: è quello il momento in cui si è consolidato un centrismo non competitivo, ma consensuale. La scelta elettorale proporzionale, strettamente connessa alla forma di governo delineata in Costituzione, consacrava la centralità del ruolo dei partiti e, insieme alla *conventio ad excludendum*, delineava quell’area della legittimazione che ha retto il sistema.

Se tre erano le scelte qualificanti per il consolidamento della democrazia – le scelte di politica estera, l’attuazione della Costituzione, la scelta del sistema elettorale<sup>9</sup> – quelle stesse tre scelte continuano ad essere oggi fondamentali. Ma se con riferimento alla prima questione, la risposta continua univocamente ad essere l’opzione europeista, sugli altri due fronti il quadro è più complesso.

Per quanto riguarda il sistema elettorale, Pietro Scoppola parlava di “una specie di necessità storica che portò all’adozione della proporzionale”<sup>10</sup>, sistema che inevitabilmente riproponeva il parlamentarismo così come lo si era conosciuto già nel periodo prefascista, con tutti i limiti noti. Le travagliate vicende vissute dalla legge elettorale fin dal referendum del 1993 non necessitano di essere ricordate; basti solo rilevare che un equilibrio non sembra essere stato ancora trovato, soprattutto perché, nel corso degli anni, si è pensato di risolvere attraverso la legge elettorale i problemi dettati in realtà dalla forma di governo.

Insuperata è così la ricostruzione per cui “alla rivoluzione futura delineata nella prima parte della Costituzione si giustappose una struttura istituzionale fondata sul connubio fra sistema parlamentare e proporzionale, funzionale più alla consociazione che al ricambio fra maggioranza ed opposizione nella quali i partiti, sottratti per altro ad ogni controllo, erano l’elemento centrale”<sup>11</sup>.

Venuti meno i partiti di massa, il tema dell’area della rappresentanza e dell’area della legittimazione che non può essere più data né dal partito né da convenzioni *ad excludendum*, così come l’insuperato problema dell’odg Perassi, restano come dati permanenti della storia costituzionale italiana.

---

<sup>9</sup> Cfr. F. Bonini, op. ult. cit., p. 57.

<sup>10</sup> P. Scoppola, *La Repubblica dei partiti*, op. cit. p. 27

<sup>11</sup> P. Scoppola, *La Repubblica dei partiti*, op. cit., p. 229.