



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI PALERMO

a cura di GIUSEPPE BOTTARO E VITTORIA CALABRÒ

**DEMOCRAZIA E SISTEMA BICAMERALE.  
TEORIA POLITICA, PROFILI STORICI  
E PROSPETTIVE COSTITUZIONALI**

ATTI DEL CONVEGNO  
(MESSINA, 12-13 MARZO 2015)

*Studi su Politica, storia e istituzioni*  
Supplemento a *Storia e Politica* - Anno VII- 2015



2015 – Dipartimento di Scienze Politiche  
e delle relazioni internazionali (DEMS)  
via Maqueda, 324 – 90134- Palermo  
[portale.unipa.it/dipartimenti/dems](http://portale.unipa.it/dipartimenti/dems)

Supplemento a *Storia e Politica*, VII - 2015

EISSN: 2037-0520  
ISBN: 978-88-940096-6-8

Immagine in copertina:  
Cesare Maccari, *Cicerone pronuncia in Senato la prima catilinaria* (1889)  
Roma, Palazzo Madama, sala Maccari

*Democrazia e sistema bicamerale.*  
*Teoria politica, profili storici e prospettive costituzionali*

a cura di  
Giuseppe Bottaro e Vittoria Calabrò

Nicola Antonetti, Salvatore Bottari, Giuseppe Bottaro, Luca  
Buscema, Vittoria Calabrò, Italia Maria Cannataro, Dario  
Caroniti, Luigi Chiara, Anna Maria Citrigno, M. Antonella  
Cocchiara, Franco M. Di Sciullo, Robertino Ghiringhelli,  
Claudia Giurintano, Giovanni Moschella, Daniela Novarese,  
Andrea Romano, Vincenzo Tondi della  
Mura, Alessandro Torre

Messina, 12-13 marzo 2015  
Aula Magna Rettorato  
Università degli Studi di Messina

## INDICE

Giuseppe Bottaro, Vittoria Calabrò <i>Nota introduttiva</i>	7
Nicola Antonetti <i>Bicameralismo e Costituzione: questioni politiche e dottrinarie</i>	15
Andrea Romano <i>Monocameralismo o bicameralismo: una scelta travagliata dai molti significati</i>	19
PARTE I. DEMOCRAZIA E RAPPRESENTANZA	
Franco Di Sciullo <i>La questione della rappresentanza nell'età della post-democrazia</i>	25
Luigi Chiara <i>Crisi dello stato nazione e rappresentanza politica</i>	45
PARTE II. FONDAMENTI STORICO-COSTITUZIONALI DEL BICAMERALISMO	
Dario Caroniti <i>Turgot nella critica di Adams, Sorel e Voegelin</i>	67
Salvatore Bottari <i>Lotte politiche nel Parlamento siciliano dopo la Costituzione del 1812</i>	91

*Indice*

Claudia Giurintano <i>Rappresentanza politica e libertà civile nelle colonie francesi: il Projet de loi relatif à la constitution politique (1841)</i>	105
Daniela Novarese <i>Bicameralismo e rappresentanza nell'esperienza dell'Italia liberale (1882-1918) attraverso il dibattito sulla stampa coeva. Prime note</i>	129
PARTE III. IL BICAMERALISMO NEL XX SECOLO	
Vittoria Calabrò <i>Parlamentarismo e democrazia: la prospettiva di Tomaso Perassi (1907-1946)</i>	153
Robertino Ghiringhelli <i>Ivanoe Bonomi traghettatore tra la vecchia e la nuova Italia</i>	169
M. Antonella Cocchiara <i>Il bicameralismo "perfetto" nei lavori costituenti</i>	181
Giuseppe Bottaro <i>Democrazia pluralista e rappresentanza. Il bicameralismo nel sistema federale americano</i>	207
Italia Maria Cannataro, <i>¿Todos somos americanos? Il tradimento costituzionale cubano</i>	231
PARTE IV. COSTITUZIONALISMO E BICAMERALISMO	
Giovanni Moschella <i>La trasformazione del Senato della Repubblica nell'ordinamento costituzionale. Dal dibattito in Assemblea Costituente alla fine del bicameralismo paritario</i>	247

Alessandro Torre <i>Seconda Camera, rappresentanza degli interessi e influenza della politica nelle isole britanniche: Regno Unito e Repubblica d'Irlanda</i>	267
Luca Buscema <i>Rappresentanza politica degli interessi e bicameralismo: questioni di metodo e di valori</i>	291
Vincenzo Tondi della Mura <i>L'incerto bicameralismo del "patto del Nazareno"</i>	313
Anna Maria Citrigno <i>La seconda Camera tra efficienza e rappresentatività: alcune notazioni sulla riforma costituzionale</i>	337

VITTORIA CALABRÒ

PARLAMENTARISMO E DEMOCRAZIA:  
LA PROSPETTIVA DI TOMASO PERASSI (1907-1946)

1. *Premessa*

La Costituzione italiana prevede, com'è noto, una forma di governo parlamentare il cui elemento fondamentale, che la distingue dalle altre forme di governo, è il rapporto di fiducia che vincola il governo al parlamento (Galizia 1968). Secondo quanto autorevolmente sostenuto dal costituzionalista Leopoldo Elia, infatti,

si può parlare di governo parlamentare solo quando la titolarità del potere esecutivo sia concepita come un'emanazione permanente (mediante il rapporto fiduciario) del o dei collegi titolari del potere legislativo (Elia 1970: 642).

Era stata l'Assemblea Costituente, eletta il 2 giugno 1946 con il compito di redigere un nuovo testo costituzionale per la neonata Repubblica italiana, testo che nelle intenzioni delle madri e dei padri costituenti avrebbe dovuto essere «nello stesso tempo norma fondamentale di garanzia, da opporre ai poteri che intendano violarla, e indirizzo fondamentale per l'azione futura di quei medesimi poteri» (Fioravanti 2009: 18), ad optare per la forma di governo parlamentare: nell'adottare quella decisione, l'Assemblea aveva, di fatto, ratificato la scelta maturata tra il 3 ed il 5 settembre 1946 dalla II delle 3 sottocommissioni in cui, a partire dal 23 luglio dello stesso anno, si era articolata la Commissione per la Costituzione, più comunemente conosciuta come Commissione dei 75.

Non è questa la sede per analizzare nel dettaglio l'articolato dibattito svoltosi in quei giorni, né le diverse posi-

zioni espresse al proposito dai Deputati costituenti<sup>1</sup>. È mia intenzione soffermarmi, piuttosto, su alcuni aspetti del pensiero di Tomaso Perassi in merito a democrazia e degenerazione del sistema parlamentare, prendendo le mosse dall'ò.d.g. che, approntato dal giurista piemontese, avrebbe, di fatto, ispirato la scelta della II sottocommissione.

Quel testo, presentato il 4 settembre 1946, recitava:

La seconda Sottocommissione, udite le relazioni degli onorevoli Moratti e Conti, ritenuto che né il tipo di governo presidenziale, né quello del governo direttoriale risponderebbero alle condizioni della società italiana, si pronuncia per l'adozione del sistema parlamentare, da disciplinarsi tuttavia con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo<sup>2</sup>.

Secondo Perassi, dunque, l'adozione del sistema parlamentare, unica scelta possibile per il contesto politico e sociale italiano del secondo dopoguerra, doveva essere subordinata alla previsione di correttivi che impedissero il riproporsi delle anomalie che si erano registrate nel periodo liberale e, soprattutto, durante il ventennio fascista.

Evitare le degenerazioni del parlamentarismo e rendere stabile l'azione del governo rappresentavano, dunque, per l'internazionalista Perassi, eletto tra le fila del Partito Repubblicano Italiano e segretario della stessa Commissione dei 75, un obiettivo di primaria importanza.

Si trattava di un tema a lui particolarmente caro, dal momento che, in più occasioni, egli aveva evidenziato l'«ossessione» o, come ha più opportunamente sottolineato Francesco Salerno, la «sensibilità ad evitare la degenerazione

---

<sup>1</sup> Sul punto in questione mi sia consentito rinviare a Calabrò and Cocchiara (2015: 85-95).

<sup>2</sup> Atti dell'Assemblea Costituente (AAC), Commissione per la Costituzione (CC), II sottocommissione, 4 settembre 1946, intervento di Perassi, 102-103. Gli Atti dell'Assemblea sono ora consultabili anche in rete attraverso il portale storico della Camera dei Deputati (<http://storia.camera.it/legislature>) e il sito *La nascita della costituzione*, curato da Fabrizio Calzeretti (<http://www.nascitacostituzione.it>).



parlamentaristica e ad assicurare una democrazia governante» (Salerno 2013: 1535).

Perassi, infatti, non era rimasto estraneo al dibattito sui mali del parlamentarismo che, tra la fine del XIX e gli inizi del XX secolo, aveva coinvolto non solo i principali giuspubblicisti italiani ma, come di recente ha avuto modo di sottolineare Patrizia De Salvo, persino senatori e deputati (come, ad esempio, il clinico Antonio Cardarelli o il più volte ministro Luigi Luzzatti), studiosi delle teorie antropologiche, psicologiche, sociologiche e politiche (quali Giuseppe Sergi, Mario Morasso e Scipio Sighele) ed esponenti della letteratura colta e popolare (fra cui Luigi Pirandello, Antonio Fogazzaro, Ferdinando Petruccelli della Gattina e Luigi Bertelli), diffondendosi, di conseguenza, «anche tra il popolo minuto» (De Salvo 2013: 92).

Nel 1907, a soli ventuno anni, Tomaso Perassi, ancora studente universitario (avrebbe, infatti, conseguito la laurea in giurisprudenza presso l'Ateneo di Pavia solo due anni dopo, nel 1909), pubblicava un libro dal titolo *Le attuali istituzioni e la bancarotta del parlamentarismo*. Già in quelle pagine, che vedevano la luce durante il più longevo dei governi guidati da Giovanni Giolitti, il V, che avrebbe retto il paese dal 29 maggio 1906 al 14 marzo 1909 (Martucci 2002: 158), un periodo, secondo la più accreditata storiografia, estremamente importante per il rilancio e lo sviluppo delle istituzioni pubbliche italiane messe a dura prova dalla prima crisi dello stato liberale (Ghisalberti 2002: 263-307), l'autore avrebbe dato prova delle proprie capacità espositive, dimostrando una sorprendente maturità scientifica, la stessa che avrebbe contraddistinto anche gli scritti dell'età adulta.

E proprio su quel testo giovanile intendiamo focalizzare la nostra attenzione.

## *2. Le riflessioni di Tomaso Perassi su democrazia e parlamentarismo*

Edito dall'Officina d'arti grafiche della città patavina, il volume di Perassi era corredato dalla *Prefazione* di uno dei più autorevoli esponenti del Partito Repubblicano Italiano, il car-

tografo-pubblicista Arcangelo Ghisleri (Sircana 2000)<sup>3</sup>, «giornalista, direttore di numerosi periodici, infaticato collaboratore di altri [...] divulgatore del pensiero degli scrittori dell'800» (Belloni 1944: 68).

Nella sua pur breve presentazione, il poliedrico e «rivoluzionario» Ghisleri, «ricercatore assiduo di verità, di realtà, di giustizia» (Belloni 1944: 66), attento osservatore e partecipe delle difficoltà politiche del paese (dai problemi del meridione sempre più arretrato, alla fragilità del sistema parlamentare, alla progressiva trasformazione dello stato liberale in dittatura) (Berardi 2010), finiva per svolgere un'analisi attenta e puntuale, soffermandosi su tutti quegli aspetti che, a suo giudizio, meritavano di essere evidenziati. Egli esordiva definendo lo scritto di quello studente che, giovanissimo, aveva aderito al movimento repubblicano, «una delle più gradite sorprese, anzitutto per l'argomento [...] preso a studiare, ma non meno per il modo con cui ne ha discusso» (Perassi 1946: 5). Ghisleri lodava il rigore metodologico, «tanto raro a trovarsi in un esordiente» (*ibidem*), che l'autore aveva utilizzato nell'approcciarsi ad una tematica, il parlamentarismo, tanto attuale quanto politicamente divisiva che, con il tempo, avrebbe finito con il suscitargli un interesse sempre crescente. Le sue riflessioni sul tema, infatti, è solo il caso di ricordarlo in questa sede, sarebbero confluite in alcuni saggi pubblicati tra il 1912 ed il 1921 ed in un lavoro monografico, redatto negli anni successivi all'avvento del fascismo ma dato alle stampe postumo solo nel 1944, in cui egli auspicava la

costruzione di istituzioni politiche che combinando un meccanismo di spinte e di contropunte, di autorità e di controlli, di diritti e di doveri, di uguaglianza e di selezione, di autonomie e di unità, di libertà e di disciplina, assicurino le condizioni di un sistema di governo che tragga da tutti coloro che vi hanno parte la migliore collaborazione per il bene sociale (Ghisleri 1944: 42).

---

<sup>3</sup>La voce approntata da Sircana per il *Dizionario Biografico degli Italiani* è adesso consultabile anche *on-line*. Sul punto si rinvia all'indirizzo [http://www.treccani.it/enciclopedia/arcangelo-ghisleri\\_%28Dizionario-Biografico%29/](http://www.treccani.it/enciclopedia/arcangelo-ghisleri_%28Dizionario-Biografico%29/).

Ghisleri elogiava anche quella che definiva la «coltura autodidatta» di Perassi, la preparazione di cui lo stesso giovane piemontese era riuscito a dotarsi al di là di quella tradizionale e abituale frutto dell'assidua frequenza delle aule universitarie, dove, a suo giudizio,

vi sono autori, dottrine, libri che si direbbero sistematicamente, per decreto di qualche ignoto Sant'Uffizio, condannati al rogo - tanto è concorde il fatto di non udirli mai accennare dai professori ordinari e straordinari, che insegnano diritto, storia e filosofia o economia pubblica (Perassi 1946: 6).

Proprio per questo motivo egli consigliava la lettura di quel testo soprattutto ai giovani, invitandoli ad emulare l'autore e spronandoli verso uno studio più critico. Ma non solo. «Lo scritto del Perassi», concludeva Ghisleri con una punta di compiacimento,

sarà letto con piacere e con frutto anche dai non giovani: ai molti socialisti soprattutto è da raccomandare, che non vogliano cristallizzarsi nell'ignorante dogmatismo di certe loro formulette (*ibidem*).

Prima di soffermarci ad analizzarlo, è doveroso ricordare che il testo di Perassi veniva riedito nel 1946, con il titolo *Il parlamentarismo e la democrazia*<sup>4</sup>, per i tipi della Libreria Politica Moderna, fondata nel 1907 dall'avvocato repubblicano Giovanni Conti che per anni avrebbe coniugato l'attività politica a quella editoriale e di giornalista, finendo, durante il fascismo, per essere schedato come sovversivo per il suo impegno nel partito e per questo attenzionato dalle autorità di Pubblica Sicurezza (Di Porto 1983)<sup>5</sup>. La casa editrice romana avrebbe contribuito, nel tempo, a divulgare testi ed antologie utili alla formazione di più generazioni di repubblicani. Un impegno portato avanti non senza difficoltà anche nei primissimi anni del regime, quando venivano, ad esempio, pubblicati numero-

---

<sup>4</sup> Per una breve analisi del testo di Perassi cfr. Malintoppi (1969: 307-309).

<sup>5</sup> La voce è adesso consultabile anche *on-line* all'indirizzo [http://www.treccani.it/enciclopedia/giovanni-conti\\_%28Dizionario-Biografico%29/](http://www.treccani.it/enciclopedia/giovanni-conti_%28Dizionario-Biografico%29/).

si commenti delle norme contenute nello Statuto albertino in cui si poneva in rilievo l'importanza politica riconosciuta dallo stesso testo costituzionale alla monarchia e al re quale capo di stato. L'attività della casa editrice si sarebbe intensificata dopo il 25 luglio 1943 e nel periodo immediatamente precedente la convocazione dell'Assemblea Costituente, quando veniva data alle stampe anche un'importante serie di studi volti a chiarire agli elettori alcuni elementi chiave per meglio comprendere il delicato momento politico-istituzionale che l'Italia stava attraversando.

In quest'ottica, quindi, la scelta di ripubblicare un lavoro come quello di Perassi già dato alle stampe quasi quarant'anni prima avrebbe avuto, a giudizio dei responsabili della casa editrice, un chiaro intento "scientifico-divulgativo": illustrare, cioè, il sistema istituzionale italiano preesistente a quello fascista ai futuri Deputati costituenti e al corpo elettorale chiamato ad eleggerli. Così come emerge dall'avviso *Al lettore* che accompagna la nuova edizione, infatti, la decisione degli editori era frutto della consapevolezza che la maggior parte degli elettori chiamati alle urne il 2 giugno 1946, al pari della maggior parte dei costituenti eletti, sarebbe stata formata da uomini e donne di età compresa tra i 21 ed i 45 anni, cittadini e cittadine che, quindi, nel 1922, o non erano ancora nati o erano poco più che giovani inesperti e ignari delle vicende relative alla vita politica del paese prima delle trasformazioni introdotte dal regime. Ragion per cui, forse, avrebbero potuto trarre beneficio dalla lettura di un testo in cui quel particolare periodo veniva

analizzato nella sua struttura e nel suo funzionamento e, sulla scorta della diretta rilevazione dell'esperienza storica e delle testimonianze di scrittori politici dei più diversi partiti, ne sono messi in evidenza i difetti organici (Perassi 1946: 3).

Articolato in 6 capitoli (I. *Speranze e delusioni*; II. *Le condizioni presenti del parlamentarismo in Italia*; III. *Alla ricerca delle cause*; IV. *Ancora delle cause*; V. *Di alcuni rimedi*; VI. *Verso una trasformazione radicale*), il lavoro di Perassi sorprende ancora oggi per l'acume e l'attenzione con cui sono identificati e descritti i principali malanni del sistema politico italiano, al-

158

cuni dei quali sembrano aver resistito al tempo e contagiato anche il parlamento repubblicano:

L'intrigo parlamentare ora non è più ignoto - scriveva Perassi - I compromessi con altri gruppi di tendenze anche opposte, per abbattere un ministero, non suscitano più lo sdegno e lo scrupolo di una volta (ivi: 23).

Parole usate più di un secolo fa ma che sembrano descrivere contesti politici a noi molto vicini.

Il giovanissimo autore, futuro docente di diritto pubblico e internazionale presso le Università di Bari, Napoli e Roma, prendeva le mosse da un'amara riflessione: le istituzioni rappresentative introdotte nella maggior parte degli stati europei già nella prima metà del XIX secolo, ovunque salutate con grandi speranze in quanto espressione del trionfo della sovranità della nazione sull'assolutismo dei re<sup>6</sup>, avrebbero ben presto evidenziato profondi difetti ed inconvenienti, muovendosi rapidamente verso la decadenza. Una crisi che, lungi dall'interessare solo il parlamento italiano, avrebbe avuto, invece, a giudizio di Perassi, un carattere di generalità, la «triste prerogativa» di essere comune «sia pure in diverso grado, a tutti i paesi» (ivi: 10).

Dopo aver vissuto, tra il 1848 (anno dell'emanazione dello Statuto albertino) ed il 1870 (anno in cui, a seguito dell'annessione di Roma, si completava l'unificazione nazionale) un periodo «eroico», durante il quale il loro funzionamento «se non fu certamente impeccabile, non fu neppure molto corrotto» (ivi: 12), le istituzioni rappresentative italiane avrebbero iniziato, sempre secondo Perassi, la loro parabola discendente, favorita da una mutata condizione morale che avrebbe influito, negativamente, sui costumi parlamentari. La degenerazione del sistema era stata, a suo giudizio, accelerata dalla po-

---

<sup>6</sup> «Ad ogni modo la prima metà del secolo XIX segna l'introdursi, nella maggior parte degli stati europei, delle istituzioni rappresentative sul tipo inglese. I popoli salutano quell'avvenimento con grandi speranze. I principi della sovranità popolare, debellata la scuola del diritto divino, hanno trovato, nella mente dei popoli vittoriosi, l'organo proprio alla loro attuazione. Il regime rappresentativo è salutato come il trionfo della sovranità della nazione sull'assolutismo dei re»: così Perassi (1946: 9).

litica trasformistica perseguita dal leader della Sinistra Storica Agostino Depretis<sup>7</sup>, definito il «maestro del rimpasto ministeriale a discapito del programma di maggioranza» (Martucci 2002: 124), quando le forze parlamentari, più che distinguersi per i differenti orientamenti politici, erano divise da «vanità personali e meschini opportunismi» (Perassi 1946: 17) e le maggioranze parlamentari si reggevano solo per meri calcoli di interesse<sup>8</sup>. Una degenerazione che non risparmiava nemmeno l'«Estrema sinistra», espressione di quella parte del paese insoddisfatta dell'operato del governo: anche tra i suoi rappresentanti, infatti, scriveva Perassi,

si nota un affievolimento di quel senso scrupoloso della moralità, che un giorno formava la sua dote più bella, di fronte alla quale si inchinavano anche gli avversari (ivi: 23).

Molteplici le cause di quella che egli definiva l'insufficienza del sistema parlamentare: il suffragio ristretto, che riconosceva l'elettorato attivo solo al 25% della popolazione maschile (può essere utile ricordare, a questo proposito, che un incremento consistente dell'elettorato si sarebbe registrato solo nel 1912, durante il IV governo guidato da Giovanni Giolitti<sup>9</sup>); la legge elettorale uninominale e le modalità di svolgimento delle consultazioni politiche, durante le quali «prefetture e sottoprefetture sono trasformate [...] in agenzie elettorali, che dirigono il lavoro di pressione e di corruzione

---

<sup>7</sup> «Dal trasformismo di Agostino Depretis le condizioni del parlamentarismo italiano andarono di giorno in giorno aggravandosi. I sintomi degenerativi si fecero sempre più numerosi, più seri. I costumi parlamentari andarono rilassandosi e corrompendosi sotto l'azione dei microbi, che si diffusero rapidamente e penetrarono ovunque. E noi oggi assistiamo alle conseguenze miserevoli del male, che a poco a poco minò le fibre dell'organismo parlamentare, e lo ridusse in uno stato, che sembra preludere al dissolvimento per intima corruzione, alla paralisi lenta per anemia» (ivi: 15).

<sup>8</sup> «Mentre da una parte scompaiono i larghi partiti parlamentari, rappresentanti di interessi collettivi esistenti nella nazione, dall'altra le maggioranze parlamentari vengono a costituirsi su piccoli calcoli di opportunità e di interessi particolari e ambizioni personali» (ivi: 26).

<sup>9</sup> Il riferimento è alla legge 30 giugno 1912, n. 665, grazie alla quale il corpo elettorale passava da 3 milioni a più di 8 milioni. Sul punto mi sia consentito rinviare a Calabrò (2009: 292-293).

per il trionfo del candidato ministeriale» (ivi: 30); l'abitudine a ricorrere alle crisi extraparlamentari; la posizione di preminenza della corona sul parlamento sancita dallo Statuto albertino (si pensi, ad esempio, all'art. 9 che riconosceva al re la facoltà di prorogare e chiudere le sessioni parlamentari e di sciogliere la camera elettiva<sup>10</sup>); l'istituto della fiducia parlamentare, non previsto dalla lettera dello Statuto ma instauratosi nella prassi, che, secondo Perassi, favoriva l'emergere di «inconvenienti morali gravissimi [...] e non meno gravi inconvenienti d'ordine politico» (ivi: 63); ed ancora la presenza di una seconda camera, il Senato del Regno, vitalizio e di nomina regia ai sensi di quanto disposto dall'art. 33 dello Statuto albertino<sup>11</sup>, espressione non già della volontà nazionale ma degli «interessi dell'istituto monarchico o in generale degli elementi conservatori» (ivi: 35) e, di conseguenza, titolare di una funzione negativa, volta solo a controbilanciare il potere di quella elettiva.

Dopo aver analizzato nel dettaglio ciascuna di tali cause, Perassi passava ad esaminare alcuni possibili rimedi che, a suo giudizio, avrebbero potuto porre un freno alla degenerazione del parlamentarismo. Fra questi indicava l'introduzione del sistema proporzionale, la previsione del suffragio universale e il decentramento amministrativo.

Egli riteneva, in particolare, il collegio uninominale ormai non più rispondente alle mutate condizioni sociali e politiche del paese e auspicava, di conseguenza, una legge elettorale che consentisse alle numerose forze politiche presenti nel paese di poter essere ugualmente rappresentate alla Camera dei Deputati<sup>12</sup>. Sia il suffragio universale maschile che il si-

---

<sup>10</sup> «Art. 9. Il Re convoca in ogni anno le due Camere: può prorogarne le sessioni, e disciogliere quella dei Deputati; ma in quest'ultimo caso ne convoca un'altra nel termine di quattro mesi»: la citazione è tratta da Alvazzi del Frate (2007: 134).

<sup>11</sup> «Art. 33. Il Senato è composto di membri nominati a vita dal Re, in numero non limitato, aventi l'età di quarant'anni compiuti e scelti nelle categorie seguenti» (ivi: 136).

<sup>12</sup> «È certo però, che la tendenza a far della Camera un'assemblea in cui siano rappresentate tutte le forze della nazione è senza dubbio ottima; ed a ciò si può fino ad un certo segno attivare col sistema cosiddetto della *rappresentanza proporzionale*. Questo sistema, se venisse applicato, sarebbe senza

stema proporzionale sarebbero stati introdotti rispettivamente nel 1918 e nel 1919, subito dopo la fine del primo conflitto mondiale<sup>13</sup>.

Ma era sul decentramento amministrativo, «che non si può dire certo un toccasana, ma indubbiamente riuscirebbe di una grande efficacia» (ivi: 75), che Perassi si soffermava più diffusamente.

Una struttura amministrativa decentrata, sosteneva, avrebbe, infatti, impedito al governo di subire le pressioni dei parlamentari, evitando, così, conseguenze disastrose. A supporto della sua tesi, Perassi portava l'esempio dell'Inghilterra dove il *self-government*, sottraendo di fatto le questioni locali alla burocrazia governativa, impediva, in quelle, ingerenze da parte dei componenti della Camera. Era questa, a suo giudizio, la principale ragione per cui il sistema parlamentare inglese, pur con i suoi difetti, risultava di gran lunga il meno corrotto e decadente rispetto a quelli degli altri paesi del continente europeo<sup>14</sup>.

I correttivi indicati, «assolutamente sproporzionati al male che vorrebbero guarire» (ivi: 81), non sarebbero riusciti, tuttavia, ad arginare, né ad arrestare, la degenerazione del sistema parlamentare italiano, imperfetto, secondo Perassi, nella sua stessa struttura. Trattandosi di una crisi profonda e radicata, non risolvibile attraverso l'introduzione di rimedi parziali e da-

---

dubbio fecondo di certi vantaggi e riuscirebbe a eliminare taluni inconvenienti del parlamentarismo provenienti dall'essere la Camera un'assemblea, che ha troppo poca rispondenza, nella sua configurazione politica, colle condizioni vere della nazione»: così Perassi (1946: 73).

<sup>13</sup> Si trattava delle leggi 16 dicembre 1918, n. 1985, e 15 agosto 1919, n. 1401, introdotte rispettivamente dai governi di Vittorio Emanuele Orlando e Francesco Saverio Nitti. Sul punto si veda Calabrò (2009: 293-295).

<sup>14</sup> «Una delle ragioni principali per cui il sistema parlamentare continua in Inghilterra con una vita, che se non è certamente perfetta, è però molto meno corrotta e decadente che nei paesi del continente in cui fu introdotto quel regime, sta precisamente nell'esistenza del *self-government*, che sottraendo le funzioni d'ordine locale alla burocrazia governativa, e quindi all'arbitrio ministeriale, impedisce che il deputato si intrometta ed influisca sull'andamento di quell'ordine di funzioni e di tutta l'amministrazione in genere. Se l'Inghilterra va immune dal brutto malanno delle ingerenze parlamentari, lo si deve al *self-government* perché la *gentry* che ne è in possesso è impedimento ai mali influssi del parlamentarismo degenerare»: così Perassi (1946: 77-78).



gli effetti discutibili, egli reputava assolutamente necessaria una radicale trasformazione dell'ordinamento dello Stato<sup>15</sup>.

In quest'ottica Perassi dedicava l'ultima parte del suo lavoro all'analisi di quella che definiva l'unica «esperienza istituzionale degna di studio e magari di imitazione»: quella della Confederazione elvetica che, a dispetto delle sue ridotte dimensioni, «ci presenta un ordinamento politico dal quale c'è molto da imparare» (ivi: 84).

La forma di governo vigente nel piccolo paese situato appena al di là delle Alpi non prevede, com'è noto, il rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo dal momento che i sette componenti del Consiglio federale, che ai sensi dell'art. 95 della Costituzione del 29 maggio 1874, integrata dalle modifiche introdotte fino al 1° luglio 1946, rappresentano «la suprema autorità esecutiva e direttoriale della Confederazione» (Guelli 1947: 144), sono eletti direttamente dall'Assemblea per la durata di quattro anni. L'ordinamento elvetico presenta, pertanto, la singolarità di un esecutivo completamente subordinato al corpo legislativo ma, tuttavia, dotato, nei confronti di quest'ultimo, di una posizione stabile e ben definita, non «alla mercé del voto del Parlamento, che può quando che sia rovesciarlo con una votazione di sfiducia» (Perassi 1946: 86). Ed era proprio questo l'aspetto che, agli occhi del giovane Perassi, faceva dell'esperienza svizzera «un organismo politico razionale in tutto il suo funzionamento dal quale sono tolte le possibilità di sorprese e di colpi di scena» (ivi: 87).

Ma non solo. L'elemento ulteriore che rendeva l'ordinamento elvetico di gran lunga superiore e più avanzato rispetto a quelli parlamentari, da cui, peraltro, si distaccava profondamente, era l'applicazione del principio della democrazia diretta attraverso la previsione di alcuni strumenti di partecipazione dei cittadini alle funzioni legislative dello stato: il

---

<sup>15</sup> «Tutto ciò induce a far concepire il pensiero, che la decadenza del parlamentarismo sia il tramonto di un'istituzione troppo imperfetta nella sua struttura per preservarsi da inconvenienti che la corrompono, e troppo impari ai nuovi bisogni. Donde la necessità logica non di un rimedio parziale, il cui effetto sarebbe molto discutibile, ma di una trasformazione radicale» (ivi: 83).

referendum, l'iniziativa popolare e la revisione<sup>16</sup>. Tra questi, il referendum, in particolare, era considerato da Perassi, l'essenza stessa della democrazia diretta in quanto,

come mezzo di sindacato sull'opera dei corpi rappresentativi e del governo in genere, garantisce i diritti della sovranità popolare, influisce anche con una incontestabile efficacia sul funzionamento delle assemblee rappresentative. Togliendo ad esse l'assoluta libertà d'azione, impedisce che vi prendano campo i germi dissolvitori (ivi: 89).

La profonda antitesi tra parlamentarismo (indissolubilmente legato al sistema del voto di fiducia) e democrazia lo portava alla sola conclusione possibile, e cioè che l'unico ordinamento rispondente ai bisogni e alle esigenze «dei nostri tempi» (ivi: 94) fosse quello della democrazia diretta e rappresentativa esemplata sul modello svizzero.

### *3. Note conclusive*

Queste, per grandi linee, le riflessioni del giovane Perassi su parlamentarismo e democrazia.

Riflessioni che l'autore non aveva avvertito la necessità di integrare o modificare quando i responsabili della Libreria Politica Moderna gli avevano esposto il progetto di riproporre all'attenzione dei lettori quel suo lavoro giovanile: l'edizione del 1946 riproduce, infatti, in ristampa inalterata, quella del 1907.

Il costituente Perassi, tuttavia, uomo e studioso più maturo, non si lasciava condizionare da quelle sue risalenti considerazioni nel corso del vivace dibattito circa il futuro assetto costituzionale della neonata Repubblica italiana sviluppatosi in seno alla II sottocommissione.

---

<sup>16</sup> «La caratteristica differenziale della democrazia diretta, quella veramente che la stacca dai sistemi parlamentari affermandola come un ordinamento più progredito, è il principio della partecipazione diretta dei cittadini alle finzioni legislative» (ivi: 87).

Diverse, infatti, erano le soluzioni prospettate al riguardo dai Deputati costituenti. Il giurista democristiano Costantino Mortati, ad esempio, proponeva l'adozione di un sistema "ibrido"<sup>17</sup> in cui il sistema parlamentare fosse caratterizzato da elementi volti a rendere più stabile il governo e a riservare un ruolo di primo piano alla presidenza della Repubblica; l'indipendentista Andrea Finocchiaro Aprile<sup>18</sup> e l'azionista Piero Calamandrei<sup>19</sup>, invece, sostenevano apertamente il sistema presidenziale; mentre il repubblicano Giovanni Conti suggeriva un sistema misto fra il parlamentare e il direttoriale<sup>20</sup>. La maggior parte dei costituenti (tra cui possiamo ricordare i liberali Luigi Einaudi e Aldo Bozzi, il comunista Vincenzo La Rocca, i democristiani Gaspare Ambrosini e Egidio Tosato e l'azionista Emilio Lussu) esprimeva, tuttavia, la propria preferenza per il sistema parlamentare, ritenendo sia quello presidenziale che quello direttoriale non idonei al contesto politico-sociale italiano. Esponenti di schieramenti politici opposti si trovavano, dunque, a condividere i medesimi timori circa un possibile ritorno ad un regime autoritario (Bruno 1980: 99-105).

Pur con la riserva dei correttivi da introdurre per garantire la stabilità dell'esecutivo, anche Tomaso Perassi riteneva il sistema parlamentare l'unico rispondente al contesto politico italiano caratterizzato da una pluralità di partiti e da profonde differenze sociali: forte di questa convinzione, approntava, dunque, quell'o.d.g. che avrebbe orientato i lavori della II sottocommissione prima e dell'Assemblea Costituente poi.

La sua proposta veniva messa ai voti il giorno successivo, il 5 settembre, ed approvata con 22 sì e 6 astensioni (quelle dei comunisti Carlo Farini, Ruggero Grieco, Renzo Laconi, Vincenzo La Rocca, Umberto Nobile e Riccardo Ravagnan)<sup>21</sup> che, pur condividendo la scelta del sistema parlamentare, non

---

<sup>17</sup> AAC, CC, II sottocommissione, 3 settembre 1946, intervento di Mortati, 84.

<sup>18</sup> Ivi, 7 settembre 1946, intervento di Finocchiaro Aprile, 153.

<sup>19</sup> Ivi, 5 settembre 1946, intervento di Calamandrei, 119.

<sup>20</sup> Ivi, 4 settembre 1946, intervento di Conti, 98.

<sup>21</sup> Ivi, 5 settembre 1946, 129.

ritenevano opportuno che, come suggerito da Perassi, esso venisse condizionato alle esigenze di stabilità dell'esecutivo.

L'Italia, come auspicato da Perassi, sarebbe stata, dunque, una Repubblica parlamentare. Bisognava, tuttavia, pensare, come da lui suggerito, ai correttivi da introdurre per evitare le degenerazioni che si erano registrate nel periodo liberale e durante il regime fascista. Il principale fra questi, come avrebbe sostenuto Costantino Mortati in più occasioni, era la regolamentazione costituzionale del meccanismo della fiducia previsto dall'art. 94 della Costituzione repubblicana<sup>22</sup>.

#### *Bibliografia*

- Atti dell'Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, Il sottocommissione*, 1946, <http://storia.camera.it/legislature>.
- ALVAZZI DEL FRATE PAOLO, 2007, *Il costituzionalismo moderno. Appunti e fonti di storia del diritto pubblico*, Torino: G. Giappichelli Editore.
- BELLONI GIULIO ANDREA, 1943, *Arcangelo Ghisleri: cenni biografici e dati bibliografici*, Roma: Libreria Politica Moderna.
- BELLONI GIULIO ANDREA, 1944, *Chi era Arcangelo Ghisleri*, in *Arcangelo Ghisleri, Il fallimento del parlamentarismo in Italia*, Roma: Libreria Politica Moderna, pp. 65-69.
- BERARDI SILVIO, 2010, *L'Italia risorgimentale di Arcangelo Ghisleri*, Milano: Franco Angeli.
- BRUNO FERNANDA, 1980, *I giuristi alla Costituente: l'opera di Costantino Mortati*, in Ugo De Siervo (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica. II. Protagonisti e momenti del dibattito costituzionale*, Bologna: il Mulino, pp. 59-178.
- CALABRÒ VITTORIA, 2009, *Breve storia dei sistemi elettorali in Italia*, in M. Antonella Cocchiara (a cura di), *Donne, politica e istituzioni. Percorsi, esperienze e idee*, Roma: Aracne, pp. 285-301.

---

<sup>22</sup> «Art. 94. Il Governo deve avere la fiducia delle due Camere. Ciascuna Camera accorda o revoca la fiducia mediante mozione motivata e votata per appello nominale. Entro dieci giorni dalla sua formazione il Governo si presenta alle Camere per ottenerne la fiducia. Il voto contrario di una o d'entrambe le Camere su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni. La mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno un decimo dei componenti della Camera e non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione»: la citazione è tratta da [http://www.camera.it/application/xmanager/projects/camera/attachments/upload\\_file/upload\\_files/000/000/002/costituzione.pdf](http://www.camera.it/application/xmanager/projects/camera/attachments/upload_file/upload_files/000/000/002/costituzione.pdf).

- CALABRÒ VITTORIA AND COCCHIARA MARIA ANTONELLA, 2015, "The form of parliamentary government and 'perfect' bicameralism in Italian constitutional system: at the beginning of the Italian constituents' choices (1946-47)", *Parliaments, Estates and Representation*, n. 35.1, pp. 84-108.
- DE SALVO PATRIZIA, 2013, "Sistema parlamentario y parlamentarismo: ideas para un debate en Italia al final del siglo XIX", *Ámbitos. Revista de estudios de ciencias sociales y humanidades*, n. 29, pp. 91-98
- DI PORTO BRUNO, 1983, *Conti, Giovanni*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. 28, Roma: Istituto della Enciclopedia Italiana, pp. 419-426.
- ELIA LEOPOLDO, 1970, voce *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milano: Giuffrè Editore, pp. 634-675.
- FIORAVANTI MAURIZIO, 2009, *Per una storia della legge fondamentale in Italia: dallo Statuto alla Costituzione*, in Maurizio Fioravanti (a cura di), *Il valore della Costituzione. L'esperienza della democrazia repubblicana*, Roma-Bari: Laterza, pp. 3-40.
- GALIZIA MARIO, 1968, voce *Fiducia parlamentare*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XVII, Milano: Giuffrè Editore, pp. 388-427.
- GHISALBERTI CARLO, 2002, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1994*, Roma-Bari: Editori Laterza.
- GHISLERI ARCANGELO, 1912, *Il parlamentarismo e i Repubblicani*, Roma: Libreria Politica Moderna.
- GHISLERI ARCANGELO, 1921, "Rimedi illusori alla decadenza del parlamentarismo", *La critica politica*, n. 1, pp. 5-6.
- GHISLERI ARCANGELO, 1921, "Il sistema parlamentare riesce a realizzare la sovranità popolare?", *La critica politica*, n. 5-6, pp. 73-75.
- GHISLERI ARCANGELO, 1944, *Il fallimento del parlamentarismo in Italia*, Roma: Libreria Politica Moderna.
- GUELI VINCENZO, 1947 (a cura di), *La Costituzione Federale Svizzera*, Firenze: Sansoni Editore.
- MALINTOPPI ANTONIO, 1969, *Tomaso Perassi, costituente repubblicano*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*. 1. *La costituente e la democrazia italiana*, Firenze: Vallecchi Editore, pp. 303-319.
- MARTUCCI ROBERTO, 2002, *Storia costituzionale italiana. Dallo Statuto Albertino alla Repubblica (1848-2001)*, Roma: Carocci.
- PERASSI TOMASO, 1946 [1907], *Il parlamentarismo e la democrazia*, Roma: Libreria Politica Moderna.
- SALERNO FRANCESCO, 2013, *Perassi, Tomaso*, in *Dizionario biografico dei giuristi italiani (XII-XX secolo)*, diretto da Italo Birocchi, Ennio Cortese, Antonello Mattone, Marco Nicola Miletto, 2 voll., Bologna: Società Editrice il Mulino, II, pp. 1535-1536.

*Parlamentarismo e democrazia: la prospettiva di Tomaso Perassi*

SIRCANA GIUSEPPE, 2000, *Ghisleri, Arcangelo*, in *Dizionario Biografico degli Italiani*, vol. 54, Roma: Istituto della Enciclopedia Italiana, pp. 55-59.

*Abstract*

PARLAMENTARISMO E DEMOCRAZIA: LA PROSPETTIVA DI TOMASO PERASSI (1907-1946)

(PARLIAMENTARISM AND DEMOCRACY: TOMASO PERASSI'S PERSPECTIVE [1907-1946])

*Keywords:* Parliamentarism, Democracy, Tomaso Perassi, XX century, Italian political context.

The article focuses on Tomaso Perassi's thought on democracy and parliamentarism by analysing "*Le attuali istituzioni e la bancarotta del parlamentarismo*", an early work published by the Piedmontese jurist in 1907 and re-printed by the publishing house "Libreria Politica Moderna" with the title "*Il parlamentarismo e la democrazia*" in 1946, on the eve of the 2 June elections.

VITTORIA CALABRÒ  
Università degli Studi di Messina  
Dipartimento di Scienze politiche e giuridiche  
vcalabro@unime.it