

L'evoluzione della forma di governo

di Leopoldo Elia

(Relazione al Convegno su "Lo Stato della Costituzione italiana e l'avvio della Costituzione europea", organizzato dall'Accademia nazionale dei Lincei e svolto a Roma il 14 e 15 luglio 2003. La relazione sarà pubblicata negli atti del Convegno).

Già nei convegni lincei del 1993 e del 1997, dedicati alle istituzioni italiane ed in particolare a quelle costituzionali, Enzo Cheli si è soffermato con forte acume critico sulle vicende della nostra forma di governo, anche nella prospettiva storica. Perciò non indugio ora a rievocare, come meriterebbero, i lavori della seconda sottocommissione dei 75 nell'ambito dell'Assemblea Costituente che in tre giorni di serrata discussione, ai primi di settembre del 1946, condussero all'approvazione (26 voti favorevoli e 6 astenuti) dell'ordine del giorno Perassi; con esso la sottocommissione "si pronunciava 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". Come è noto, la scelta della forma di governo parlamentare fu ritenuta pressoché obbligata per il numero dei partiti italiani e per le tensioni provocate dalla loro disomogeneità, dati così lontani dalla situazione in cui in cui funzionava il modello Westminster ma ancor più diversi rispetto ai contesti delle altre forme di governo democratiche, in particolare di quella presidenziale statunitense. Del resto, il primo relatore, Costantino Mortati, era ben consapevole che i maggiori partiti si sarebbero espressi a favore dell'elezione alla Camera dei deputati con il sistema della rappresentanza proporzionale. Ma poi non venne mantenuta la promessa dei dispositivi a tutela della stabilità ed efficienza dell'esecutivo: non fu accolta né la proposta Mortati per una durata minima biennale dei governi, né quella Tosato che anticipava una formula particolare di sfiducia costruttiva. La razionalizzazione e il ricorso a congegni protettivi fu limitata al minimo, anche perché non vennero ascoltati i moniti di Calamandrei sulle crisi extraparlamentari. Come aveva previsto Giorgio Amendola, tutto o quasi tutto della forma di governo veniva rimesso ai comportamenti dei partiti, suscitando così le forti contrarietà di Vanoni e di Tosato. L'unica possibilità di rimediare alle disfunzioni dipendeva dunque dall'esercizio dei poteri conferiti al Presidente della Repubblica per la formazione del Governo e per lo scioglimento anticipato delle Camere: funzioni di garanzia ma eccezionalmente anche di intervento per rimettere in moto la macchina inceppata. Quanto all'affidamento ai partiti Mortati si mostrava molto scettico: in Italia non solo mancava il bipartitismo

ma, secondo lui, mancava anche la disciplina di partito. Ora su questo punto i fatti, ormai verificati per più di mezzo secolo, hanno smentito la sua preoccupazione: i partiti non hanno garantito la stabilità dell'esecutivo, ma, salvo alcune eccezioni, la regola della disciplina di voto in Parlamento è stata generalmente osservata prima e dopo le nuove leggi elettorali del 1993. Si può pure rilevare che il tentativo più serio di predisporre i famosi dispositivi di Perassi si ebbe con la legge elettorale degasperiana del 1953, fallita per poco anche per l'eccessività del premio. Così si tornò ai partiti e alle loro alleanze, cioè alla politica senza i presidi istituzionali adottati in altri Stati democratici. La disciplina costituzionale era, ed è, come ebbi a notare in altra sede, a fattispecie aperta: e cioè disponibile a tener conto di situazioni e convenzioni molto differenziate, purché non contrastanti con il precetto fondamentale sul rapporto fiduciario intercorrente tra Camere e Governo. Peraltro, anche sulla instabilità governativa non bisogna esagerare: dopo il quinquennio di De Gasperi, abbiamo il quasi triennio di Fanfani, il quasi quinquennio di Moro ed infine il quadriennio di Craxi, senza dire del triennio di Andreotti nel 1976-1979; dunque durate inferiori a quelle inglesi e tedesche nel secondo dopoguerra, ma nettamente superiori a quelle della IV Repubblica in Francia. Inoltre questi leaders hanno governato, De Gasperi più di tutti, ma in notevole misura anche gli altri, e non si sono limitati a mediare all'interno di coalizioni rissose, pur se le dissociazioni non sono mancate (particolarmente clamorosa quella dal centrosinistra del PSI dell'on. De Martino alla fine del 1975). L'anticomunismo democratico del periodo centrista e poi del centrosinistra non faceva certo ostacolo alle aspirazioni dei costituenti di radicare nel popolo i principi fondamentali della Costituzione repubblicana promovendo progressivamente, secondo le intenzioni di Mortati, la integrazione nel sistema di cittadini elettori che non possono limitarsi a eleggere i parlamentari ma vogliono anche contare nella determinazione dell'indirizzo politico nazionale. In effetti la stessa convenzione ad escludere non forzava più di tanto la dinamica democratica anche perché le forze politiche di sinistra non raggiungevano da sole la maggioranza elettorale ed i partiti che ad esse si contrapponevano esercitavano la loro libertà di scelta nell'allearsi con forze politiche omogenee specie nel corso della guerra fredda. Ciò non significa che l'assenza di alternanza non pesasse sulla "democrazia difficile" risolta in realtà, nel quadro di un bipolarismo direttamente influenzato dalle vicende internazionali, in un primo circuito della rappresentanza che includeva il PCI e dall'altro lato i partiti di destra, e in un secondo circuito di governo che non li includeva. Tra centrosinistra e solidarietà nazionale si faceva poi valere il consociativismo parlamentare, che era in qualche modo un surrogato della mancata presenza al governo del PCI, mentre la convenzione ad escludere era prossima a cadere di fronte alla esigenze della solidarietà nazionale contro il terrorismo e la crisi economica. Indubbiamente alcune norme dei regolamenti parlamentari del 1971 non tenevano sufficientemente conto del rilievo delle iniziative del governo nell'attività legislativa come invece accade in tutti i parlamenti dei paesi democratici.

Si arriva così agli anni cruciali della solidarietà nazionale, che risultano decisivi per favorire o per precludere uno sviluppo non traumatico della dinamica della forma di governo; le vie di uscita erano due: quella di un periodo di qualche anno di

collaborazione tra i maggiori partiti al fine di preparare una competizione alla pari per l'alternanza e l'altra di un tentativo di tipo mitterrandiano per dotare l'intera sinistra di capacità competitiva. Nessuna di queste due strade fu imboccata seriamente: e si giunse così alla crisi del sistema partitico, che si dimostrava assolutamente inidoneo ad assumere una iniziativa autoriformatrice, nemmeno per modificare le leggi elettorali ispirate ad un proporzionalismo senza riscontri in uno stato europeo di dimensione italiana. Sembrava che la decima legislatura si fosse mossa su un sentiero di promettente riformismo (l. n. 400/1988 sulla Presidenza del Consiglio; l. n. 142/1990 sulla riforma degli enti locali; l. n. 241/1990 sui procedimenti e documenti amministrativi).

Ma certo questi risultati positivi, dopo gli eventi del 1989 e la mobilitazione del movimento referendario, non potevano bastare; come non riuscì la bicamerale De Mita -Jotti a raggiungere un accordo sulla modifica delle leggi elettorali, che avrebbe evitato il referendum del 1993. Oggi questa somma di cecità e di impotenza sembra inesplicabile, specie a proposito della normativa che avrebbe dovuto cambiare **quella** proporzionale. Ma non resta che prendere atto di una conseguenza perfino ovvia: avendo affidato ai partiti, senza filtri e senza limiti di occupazione, tutti gli spazi per selezionare e interpretare la domanda sociale, per designare tutto il personale pubblico alle cui funzioni essi riconoscessero rilievo politico, per preconstituire tutte le scelte pubbliche non giurisdizionali cui annettessero la stessa rilevanza, era evidente che il funzionamento della forma di governo doveva bloccarsi con la crisi dei partiti "storici", pur non essendo cambiata la Costituzione e la normativa costituzionale e infracostituzionale sull'ordinamento della Repubblica. A questo punto, e cioè prima e dopo il referendum del 1993, è intervenuto il Presidente della Repubblica, Scalfaro che, con la costituzione del governo Amato e poi più ancora con quella del governo Ciampi, ha reso possibile la continuità della funzione governativa con modalità che progressivamente tenevano conto della mutata situazione politica: il distacco dai partiti comincia già con il primo ministero della XI legislatura ed è narrato con dati e considerazioni significative da Giuliano Amato in un noto scritto intitolato: "Un governo nella transizione. La mia esperienza di Presidente del Consiglio" (Quaderni costituzionali, 1994, pp. 355-371). Quanto al governo Ciampi, è noto come esso dovesse assecondare, tra l'altro, il varo in sede parlamentare delle leggi elettorali corrispondenti all'esito referendario.

In questo ciclo di oltre quarant'anni nella c.d. prima repubblica si è voluto distinguere una fase più in sintonia con il modello di governo parlamentare (centrismo e primo centrosinistra), una fase in cui si esprimevano virtualità di tipo assembleare ed un terzo stadio caratterizzato dall'intervento del Capo dello Stato e dunque presidenziale. Ora, se è vero che Mortati, Tosato e Ruini avevano voluto un Presidente della Repubblica dotato di poteri più forti di quelli che oggi vengono conferiti ai Capi di Stato negli ordinamenti a forma parlamentare, è altrettanto vero che in relazione ai diversi contesti presentatisi la disciplina costituzionale si prestava a valorizzare, con la sua flessibilità, tutti gli interventi compatibili con l'emanazione dell'esecutivo dal *fiat* fiduciario del Parlamento.

Si può certamente concordare con il giudizio complessivamente positivo di Cheli sull'esperienza della forma di governo italiana, rivolto a sottolineare il risultato di consolidamento delle istituzioni democratiche nell'opinione dei cittadini, raggiunto insieme ad altri successi in altri campi, purché si tenga nel debito conto il pericolo corso negli ultimi anni del ciclo e comunque i rischi che comporta pur sempre l'apertura di una lunga transizione costituzionale. Con lo scioglimento delle Camere decretato dal Presidente Scalfaro nel gennaio 1994 si apriva un periodo in cui la forma di governo parlamentare (reinterpretata alla luce del principio maggioritario prevalente nella nuova legislazione elettorale) sembrava ripartire in condizioni migliori e più favorevoli alla partecipazione dei cittadini: la fine di tutte le esclusioni su base ideologica (o **sdoganamento** in ogni direzione, a sinistra come a destra), la spinta prodotta dalle nuove leggi elettorali a porre rimedio alla frammentazione dei partiti, lo stimolo a concludere accordi di coalizione prima delle competizioni per il potere politico nazionale (e non dopo), la necessità che le aggregazioni si riconoscessero in un leader destinato in caso di successo della coalizione a coprire la carica di Presidente del Consiglio, tutto ciò pareva avvicinare non poco il contesto italiano a quello del modello Westminster anche se, com'è ovvio, l'assenza del bipartitismo si sarebbe comunque fatta sentire insieme a quella di una consolidata cultura dell'alternanza.

L'esperienza di tre elezioni (1994, 1996, 2001) dimostra che le leggi elettorali del '93 adempiono al loro ufficio di favorire l'avvicendamento di formazioni politiche diverse al governo, anche se queste leggi dovrebbero essere emendate per eliminare alcuni inconvenienti (c.d. seggi fantasma), peraltro non decisivi rispetto agli obiettivi più rilevanti. Tuttavia la lunga durata della transizione, i pericoli (e non i semplici inconvenienti) che si vanno progressivamente manifestando, l'incertezza delle prospettive inducono ad alcune considerazioni di carattere più generale che investono talvolta fenomeni comuni ad altre democrazie ma assumono nel quadro italiano aspetti più preoccupanti.

È abbastanza noto che negli anni della transizione non ancora conclusa, con interventi effettuati da entrambi gli schieramenti avvicinandosi al potere, la sfera potestativa del governo si è fortemente dilatata. Innanzitutto, in un ordinamento sempre più caratterizzato dalla molteplicità dei livelli, il ruolo dell'esecutivo si è accresciuto perché esso si pone come potere di "snodo" sia nelle relazioni con l'Unione europea che con il sistema delle autonomie locali. Indubbiamente le limitazioni di sovranità riguardano le attribuzioni dell'intero stato; ma è anche vero che nell'esercizio dei poteri in cui concorrono l'Unione e gli Stati membri, il Governo può svolgere un ruolo rilevante nell'ambito del Consiglio dei ministri europei nelle sue diverse dimensioni collegiali. Quanto alle relazioni con le autonomie locali ed in particolare con le Regioni, è superfluo sottolineare l'impatto della partecipazione governativa alle Conferenze in cui si instaurano negoziati tra lo Stato e i vari enti canonizzati nel nuovo art.114 della Costituzione. In mancanza di un *Bundesrat* o di un Senato federale (e anche della bicameralina prevista dall'art. 11 della legge costituzionale n. 3/2001) è evidente che la soluzione dei problemi posti dall'attuazione del novellato Titolo quinto finisce per essere elaborata al di fuori del

Parlamento, riducendo assai spesso a meramente ratificatorio il carattere della deliberazione nelle due Camere. Dell'estensione del potere normativo del governo vi dirà domani Enzo Cheli; ma si può dare senz'altro per scontato che il ricorso a leggi di delega sempre più ampie (anche in materie attinenti all'ordine giudiziario) nonché il ritorno alla grande dei decreti-legge, dopo l'astinenza seguita alla nota pronuncia della Corte costituzionale del 1996, hanno occupato una parte notevole dell'agenda parlamentare, costringendo le Camere a rincorse affannose per evitare la decadenza dei decreti non più suscettibili di reiterazione.

D'altra parte le novelle regolamentari (ed in particolare quella del 1997 alla Camera) nonché la loro rigida applicazione, favorita dalla preponderanza numerica dello schieramento maggioritario, fanno sì, secondo la testimonianza di Andrea Manzella, che «il diritto alla "decisione" della maggioranza governativa è ora tutelato con una serie di strumenti regolamentari che lo fanno alla fine prevalere su qualsiasi altro diritto dell'opposizione ed anche sulle residue possibilità di ostruzionismo parlamentare» (*I rischi dell'assolutismo maggioritario* in *Italianeuropei*, 2002, pp. 59-60). Naturalmente interagisce in misura sempre più rilevante l'effetto maggioritario in seggi delle leggi elettorali del 1993, che si è dispiegato con particolare efficacia nei risultati del 13 maggio 2001.

Inoltre la c.d. legge Frattini (2 luglio 2002, n. 145) ha prodotto, in ordine al rapporto tra Governo e amministrazione statale un risultato di *spoils system* molto pesante con lo strumento dei contratti dirigenziali di breve durata (previo annullamento di quelli precedenti) in una versione particolare che mette in gioco il fondamentale parametro costituzionale dell'imparzialità dell'amministrazione stessa.

Da ultimo, la crisi dell'istituto del referendum abrogativo (per la difficoltà di raggiungere il quorum di votanti previsto nell'art. 75 Cost., reso ancor più gravoso dal voto degli italiani all'estero) costituisce una sorta di ulteriore blindatura per le leggi approvate dalla maggioranza: restando aperta soltanto l'eventualità del giudizio di costituzionalità da parte della Corte.

Alcuni di questi fenomeni si sono prodotti anche in diversi paesi dell'Unione Europea; altri, come la legge sullo *spoils system*, sono peculiari dell'esperienza italiana. Ma ho provato a menzionarli insieme per dare il senso di una situazione in cui il governo agisce per davvero come comitato direttivo del Parlamento e come vertice operativo dell'intero apparato statale; per lo meno in una misura e con una durata inusitate fin qui e con la dotazione di un ampio potere autoorganizzatorio di strutture di alta amministrazione, fornito al Presidente del Consiglio e ai ministri dai decreti legislativi nn. 300 e 303 del 1999. Questo arido elenco, di cui mi scuso con i lettori, era necessario per comprendere l'evoluzione della nostra forma di governo anche a prescindere da quel potentissimo fattore B, che ha indotto l'amico Giovanni Sartori a recedere, almeno temporaneamente, dalla lunga sua campagna a favore della formula francese di semipresidenzialismo.

A questo punto è giusto chiedersi con un osservatore acuto come Piero Ignazi (Il Mulino, 2003, n. 1) se non converrebbe dichiarare chiusa la transizione; secondo lui si sono raggiunti con le elezioni del 2001 i risultati voluti: riduzione della frammentazione quanto meno a livello elettorale, aumento della stabilità governativa,

competizione tra schieramenti alternativi, chiara corrispondenza tra scelte degli elettori e governo insediato; né il Premier avrebbe bisogno di poteri aggiuntivi rispetto a quelli così ampi già conseguiti. A prima vista sembrerebbe che Ignazi abbia ragione: se si potesse mettere la parola fine al tormentone istituzionale sarebbe un bel sollievo, con qualche beneficio per la Costituzione *semper reformanda*. Ma l'agenda delle riforme non è nelle mani dei costituzionalisti e dei politologi; e poi bisogna riconoscere che dal 1994 è aperto il problema dello statuto dell'opposizione. In realtà con questa formula si propongono questioni diverse: la tutela di valori costituzionali (come la rigidità della stessa Costituzione), minacciati dai livelli di maggioranza raggiungibili con le norme elettorali del 1993 più facilmente che con la vecchia proporzionale; e insieme la richiesta di uno scudo protettivo per le minoranze. Entrambe le esigenze presuppongono modifiche costituzionali per innalzare alcuni quorum oggi previsti nella Carta e aprire la strada della Corte costituzionale, come aveva ipotizzato la Bicamerale D'Alema, perché oggi taluni residui di *interna corporis* costituiscono un presidio a beneficio della sola maggioranza (così per la verifica dei poteri e, in ultima istanza, per alcune immunità). In senso largo lo statuto tocca aspetti delicati come il conflitto di interessi, le ineleggibilità e incompatibilità intra ed extra-parlamentari, gli squilibri del sistema radiotelevisivo al fine di ridurre il tasso di manipolabilità dell'elettorato. Si tratta di questioni che avrebbero dovuto essere affrontate insieme al cambiamento delle leggi elettorali; gravissima la persistenza nell'omissione anche nel corso della XIII Legislatura con innegabili responsabilità dei leaders del centrosinistra.

Ma il tema dello statuto dell'opposizione ci conduce a quello più vasto del nuovo costituzionalismo; nuovo e antico, per intenderci, che fu posto da illustri pensatori politici come Madison ed Hamilton nel *Federalist*, da Constant e da Tocqueville nelle loro opere, e che oggi ritorna di attualità. È la questione dei limiti del potere maggioritario divenuta ancora più acuta nelle democrazie di massa e su cui hanno richiamato recentemente la nostra attenzione Larry Siedentop in Europa e in Italia Maurizio Fioravanti. In base al comma 2 dell'art. 1 della nostra Costituzione quali sono le forme e i limiti costituzionali entro cui deve essere esercitata la sovranità popolare? Siccome la nuova divisione dei poteri vede contrapposte maggioranza e opposizione, quali misure si devono adottare perché la maggioranza non sia (e non si senta) onnipotente? Certo, come ha sancito lapidariamente in una sua pronuncia del 1985 il Conseil Constitutionnel, mandando in soffitta il parlamentarismo assoluto risalente alla rivoluzione francese, "la loi votée n'exprime la volonté générale que dans le respect de la Constitution". Ma il problema non si risolve con la sola Costituzione, che comunque è carente su questi argomenti. È necessario che Costituzione, leggi ordinarie e regolamenti parlamentari ostacolino seriamente la concentrazione di poteri, perché la competizione per l'alternanza si svolga con parità di *chances*. Oggi da noi le violazioni dei limiti alla spesa elettorale previsti dalle leggi restano totalmente fuori controllo. Ma questo è solo un esempio per provare una troppo diffusa insensibilità tra i cittadini e nei *media* per l'etica pubblica e per le regole giuridiche che vorrebbero applicarla alla vita politica. Questa insensibilità ha trovato un riscontro particolarmente significativo a proposito di *spoils*

system, un tema abbandonato quasi subito dai giornali come se dovesse interessare soltanto pochi funzionari. Il problema dei limiti al potere maggioritario è divenuto nel mondo politico e tra gli studiosi di diritto pubblico un *cleavage*, una spaccatura, a dimostrazione che questo tipo di disomogeneità minaccia la democrazia bipolare. Così non si diffonde un convincimento condiviso a proposito del costituzionalismo e cioè del modello secondo cui devono essere interpretati alcuni principi fondamentali della nostra Costituzione e in primo luogo il principio democratico. La forma repubblicana (come emerge dall'art. 139 della nostra Carta) vieta di sovradeterminare alcun potere e perciò nemmeno quello dei rappresentanti del popolo: la Repubblica, anche nel nostro ordinamento, non può sopportare un potere dominante, pur se espresso dal popolo sovrano, e sarà sempre composta da una pluralità di poteri, tutti limitati, di pari valore e dignità costituzionale. Sta qui l'essenza liberaldemocratica del nostro modello di costituzionalismo.

Non sappiamo con certezza se e quando si giungerà ad una discussione parlamentare di riforme costituzionali: finora abbondano dichiarazioni estemporanee che fanno pensare ad una opzione a favore del premierato "forte" anziché dell'elezione popolare diretta di un Presidente della Repubblica dotato di poteri di governo. Certo, c'è di che diffidare di fronte alla prospettiva di un testo omnibus da sottoporre al voto degli elettori con un pacchetto di disparate riforme costituzionali: l'unica risposta del sì o del no ad una serie di soluzioni in materie diverse è contrario alla essenza stessa dell'art. 138 Cost. che vuole garantire la libertà dell'elettore se c'è una molteplicità di quesiti impegnativi: anche per questo non ero mai stato convinto del voto referendario unico previsto nelle leggi istitutive delle ultime commissioni bicamerali.

Comunque, se sarà proposto un premierato forte non avrò difficoltà ad accettare un potere di nomina e di revoca dei ministri da parte del Presidente del Consiglio o del Primo ministro: è vero che gli ultimi ministri dimissionari si sono mostrati disponibili all'invito in tal senso del Presidente del Consiglio, ma, parlando molto in astratto, avrebbero anche potuto resistere come avvenne nel noto caso Mancuso durante il governo Dini: ove questa ipotesi si realizzasse sarebbe quanto meno increscioso tornare di fronte alla Corte costituzionale per un conflitto di attribuzione; del resto la revoca di un ministro non appartenente al partito del Premier potrebbe sempre comportare difficoltà particolari. Molto più delicata è invece la scelta a proposito del potere di scioglimento anticipato delle Camere. Penso che non ci dobbiamo lasciare influenzare né dallo scioglimento Scalfaro del 1994 motivato correttamente dalla approvazione di nuove leggi elettorali, né dal diniego di scioglimento dello stesso Presidente dopo la crisi quasi-parlamentare del primo governo Berlusconi, che non fa precedente perché intervenuto in piena transizione e perciò mirato ad evitare l'instabilità del Parlamento. Quanto al dopo-dimissioni di Prodi nel 1998 non constano iniziative a favore dello scioglimento per cui è del tutto improprio parlare di diniego presidenziale. Comunque ritengo che sia pericoloso affidare al solo Premier la decisione dello scioglimento come anche al solo Presidente della Repubblica, il quale già oggi, secondo una cospicua opinione di una parte della

dottrina (basti citare Crisafulli e Guarino), sarebbe già titolare esclusivo di questo potere.

Sono, come in passato, con Mortati e Paladin per un atto duumvirale per alcune ragioni di fondo che mi paiono comunque meritevoli di qualche considerazione.

L'Italia, anche a prescindere dalle anomalie del fattore B, non è ancora una democrazia bipolare a costituzionalismo condiviso: i rapporti tra due poli non sono normali e l'arma della delegittimazione reciproca è usata ancora con troppa frequenza, soprattutto da chi ha maggiori responsabilità istituzionali. In secondo luogo, ed è questa la ragione prevalente, i partiti e i gruppi parlamentari si presentano in questa fase come partiti "personali" o perfino padronali. Si cita a torto l'Inghilterra: nel Regno Unito il partito parlamentare *tory* ha costretto alle dimissioni Eden, MacMillan e la Signora Thatcher e nessuno ha pensato che un deterrente in mano al Premier potesse salvarli. Si allude talvolta ad una "minoranza riottosa" da bloccare con la minaccia del ritorno davanti agli elettori o con quella della non ricandidatura come sanzione; ma chi ci dice che la minoranza riottosa non possa diventare anche da noi la maggioranza del partito parlamentare se riuscisse ad affrancarsi dalla padronalità clientelare? E poi mi sembra fantomatica, allo stato degli atti, la prospettiva di un presidenzialismo strisciante: o si affermerà, come non mi auguro, un presidente eletto dal popolo e dotato di poteri di governo o altrimenti non converrà ridurre il Presidente italiano alla figura simbolica del re di Svezia. Se fosse privo di ogni potere come potrebbe esercitare una funzione di equilibrio e di garanzia secondo le intenzioni dei nostri maggiori costituenti (Mortati, Tosato, Perassi e Ruini)? Anche gli esponenti dell'opposizione che hanno proposto il conferimento al Premier del potere di scioglimento vorrebbero che con esso andasse "di pari passo" l'adozione dello statuto di cui ho già parlato, unitamente alla soluzione seria del conflitto di interessi. Temo molto che questa contestualità non sia all'orizzonte e che la maggioranza, pur frammentata, si ritroverebbe unita sui temi che interessano davvero il suo leader.

A proposito di questa mia opinione sullo scioglimento, confesso che non mi turberebbe la critica, che già mi è stata rivolta nel periodo dell'ultima bicamerale, di "nobile conservatorismo": è lo stesso atteggiamento che mi ha visto sempre contrario alla importazione in Italia del modello francese di quinta repubblica, che può realizzare, come è avvenuto anche nel 2002, un massimo di concentrazione di poteri istituzionali nel Presidente della Repubblica. Aggiungo che, dopo la riforma del quinquennato, il nostro Presidente del Consiglio, dotato di un solitario potere di scioglimento, assomiglierebbe troppo, quanto ad invulnerabilità, al Capo dello stato d'oltralpe.

Per concludere, mi auguro che anche in Italia, nei prossimi mesi, si possa sviluppare un dibattito aperto informato e non condotto, come altre volte è avvenuto, su deformazioni del diritto comparato: un dibattito serio, che non assomigli al dialogo tra sordi in cui purtroppo consistono le discussioni in Parlamento sulle pregiudiziali di incostituzionalità. Del resto non si può lasciare solo alla Corte costituzionale la difesa della Costituzione: e lo stesso Presidente della Repubblica non può essere accusato di parzialità quando, con i mezzi a sua disposizione, difende la Carta

costituzionale. In questo confronto bisognerà poi evitare l'errore che si è consumato nell'ultima Bicamerale: troppa ingegneria costituzionale e troppo poco costituzionalismo.

La nostra democrazia non può ridursi a mera democrazia di investitura ma deve diventare sempre più una democrazia di indirizzo e di partecipazione.

Beati i popoli che, come quello svedese nel periodo precedente la riforma del 1974, hanno potuto discutere di forma di governo in sicura distinzione dai problemi attinenti alla forma di Stato, e cioè al grado e alla qualità della concentrazione del potere tollerabile nelle democrazie maggioritarie; sarebbe stato un buon segno, ma a noi è toccata altra sorte.