

Il potere di scioglimento del Parlamento e l'uso congiunturale de «La Costituzione inglese»

di Enzo Balboni

di prossima pubblicazione in: “ASTRID, Studi, note e commenti sulla riforma della seconda parte della Costituzione”

1.- Lo “pseudo-Bagehot” ed il *threat of dissolution*

In tempi come quelli in cui ci è dato di vivere, caratterizzati spesso da un uso contingente e disinvolto della Costituzione italiana (e delle costituzioni straniere, viste come scatole sugli scaffali di un favoloso *supermarket* degli esperimenti possibili...), non appaia un fuor d'opera questo sintetico approfondimento su un classico del diritto costituzionale moderno, al quale si vorrebbe far dire ciò che l'Autore non ha mai voluto dire. Mi concentrerò quindi su un solo argomento, collegato in modo indiretto ma significativo con la proposta di riforma della Parte II della Costituzione, recentemente approvata in prima lettura dal Senato, che vorrebbe introdurre una forma di governo c.d. di “*premierato*”: un modello inedito e stravagante, che anch'io ascrivo al genere delle forme assolute e con pericolo di deriva plebiscitaria.

È capitato in varie occasioni che, in difesa di questa proposta di riforma, sia stata invocata la dottrina di Walter Bagehot. Ebbene: mi lascia perplesso l'idea che una lettura discutibile di questo Autore possa condurre ad arruolarlo *simpliciter* tra le autorità da citare a sostegno – in particolare – di talune tesi favorevoli ad attribuire al capo del Governo il potere di scioglimento del Parlamento.

Questa operazione è stata tentata in diverse occasioni da Stefano Ceccanti¹ che, nel richiamare la dottrina che aveva messo in luce l'efficacia deterrente (o ricattatoria, secondo altra terminologia) di tale potere, ha citato Bagehot, e precisamente un passo in cui questi scriveva che «*i leader di partito... possono costringere con una minaccia molto più potente di qualsiasi lusinga: il potere di scioglimento. Questo è il segreto che tiene insieme i partiti.. L'efficienza di un'assemblea richiede una solida massa di voti stabili; e questi vengono raccolti attraverso il legame di deferenza verso un individuo particolare, o attraverso la fede nei principi che quest'individuo rappresenta. Sentimenti che sono mantenuti in vita dalla paura che se si vota contro si potrebbe presto non ricevere più alcun voto per se stessi*»². Una citazione inevitabilmente parziale, forse anche un po' fuorviante (lo

¹ Ad esempio, in *Come chiudere la transizione, ovvero le riforme istituzionali da Babele a Pentecoste, tra Club Jean Moulin e Regina Vittoria*, in www.astridonline.it, 8-9.

² Si cita da *La Costituzione inglese* (1867), trad. it. a cura di S. Pastorino, Il Mulino Bologna, 1995, 150; il carattere tondo corrisponde a corsivi originali.

si vedrà *infra*), ma testuale e riferita alla fonte in modo corretto e preciso, secondo i canoni del metodo giuridico costituzionale.

Ma soprattutto una versione assai più ellittica ed impropria di questa lettura è emersa pochi giorni fa esplicitamente in un discorso ufficiale del Presidente del Senato, a commento del d.d.l.c. n. 2544 appena approvato³. Afferma, infatti, il sen. Pera (qui occorre essere rigorosi) di considerare infondata l'obiezione che sostiene che il governo del Primo Ministro rappresenterebbe una «*deriva plebiscitaria*», o addirittura una forma di «*peronismo all'italiana*»: invece, il «*potere di deterrenza*» dello scioglimento della Camera in capo al Primo Ministro – ché di ciò si tratterebbe, di un potere di carattere puramente preventivo, che *non* sarebbe mai effettivamente usato – introdurrebbe un equilibrio virtuoso nel rapporto Parlamento-*premier*. «*Lo diceva già Walter Bagehot nel 1867, e non credo che ci sia qualcuno seriamente disposto a considerarlo un peronista ante litteram*», chiosa il sen. Pera. Se lo dice Bagehot, non è ammessa replica.

Proprio su quest'ultima annotazione vorrei soffermarmi.

È vero, Bagehot non è stato certamente un «*peronista ante litteram*». Ma non lo è stato proprio perché *non* ha espresso, nella sua opera fondamentale, le idee che gli vengono ascritte. È allora opportuna qualche precisazione: non tanto per puntiglio filologico o per smentire polemicamente il Presidente del Senato, ma piuttosto per verificare se non si possano trarre utili spunti di riflessione dal pensiero del nostro Autore, purché correttamente riportato. Naturalmente, esula dalle ambizioni di questa breve nota una rappresentazione completa delle idee di Bagehot, che hanno un'insolita complessità e ricchezza, pur potendosi articolare attorno ad alcune coordinate di base: piuttosto, si cercherà di comprendere il significato del potere di scioglimento proprio alla luce di alcune di queste coordinate.

2.- Rileggendo «La Costituzione inglese»

2.1.- Una breve premessa contribuirà a chiarire alcuni punti di riferimento imprescindibili per una corretta lettura del pensiero di Walter Bagehot. Questi (1826-1877), pur avendo compiuto quella che noi oggi chiameremmo pratica forense, fu un banchiere e, soprattutto, un acuto osservatore ed analista della vita politica dell'Inghilterra vittoriana. Oltre a pubblicare diversi saggi (tra i quali, nel 1873, *Lombard Street: A Description of the Money Market*), fu direttore di *The Economist* dal 1860 al 1877. Insomma, non era uno studioso di diritto costituzionale, di storia o di teoria politica, ma piuttosto una figura affine a quella di taluni giornalisti-editorialisti, seppure di una qualità altissima, forse mai più raggiunta, in seguito, nel campo dell'analisi delle istituzioni politiche.

Non può stupire, dunque, che il saggio su *The English Constitution*, nelle due edizioni del 1867 e del 1872, si caratterizzi per un'analisi realistica del sistema politico britannico (il sistema c.d. "di gabinetto"), che non si risolve in una sterile cronaca, ma mette in luce le linee fondamentali di quel sistema, alcune delle quali si sono in parte preservate sino ai giorni nostri.

In breve, Walter Bagehot non considera affatto la posizione dell'Esecutivo o il potere di scioglimento in sé e per sé, come istituti autonomi ed astratti o come modelli comparatistici, ma li cala – naturalmente – in una forma di governo storica, concreta e precisa.

2.2.- L'analisi dell'illustre Autore prende le mosse dal ruolo del Governo, *the Cabinet*: come correttamente messo in luce nell'introduzione all'edizione italiana già citata, «*il centro della democrazia parlamentare è l'esecutivo*»⁴. Ma, appunto, il Gabinetto è il centro del sistema proprio in

³ Discorso tenuto a Cernobbio il 27 marzo 2004, in www.senato.it.

⁴ G. REBUFFA, *Un'idea di Costituzione. Walter Bagehot e la regina Vittoria*, 40.

quanto agisce come connettivo tra potere esecutivo e potere legislativo (*La Costituzione inglese*, cit., p. 52): sta al centro, insomma, proprio in quanto la democrazia nella quale si inserisce mantiene una salda connotazione parlamentare. Questa impostazione non può stupire chi conosca la forma di governo britannica, perché in essa il potere del *premier* non si basa affatto sull'investitura diretta da parte di cittadini (che compete al solo Parlamento), ma su altri elementi, dei quali si dirà poi.

È in questo quadro, dunque, che si colloca la riflessione di Bagehot sul potere di scioglimento. La chiave di lettura per una corretta analisi del pensiero dell'Autore su questo punto sembra essere proprio quella appena menzionata: la fusione tra legislativo ed esecutivo, basata sulla posizione del Gabinetto. Ed infatti Bagehot non si limita a insistere sulla logica necessità che il potere di scioglimento spetti al *premier*, ma afferma che il Gabinetto «è una creatura che ha il potere di distruggere il proprio artefice. E l'esercizio di questo potere è uno dei compiti per cui è stato designato dal legislativo stesso. Esso è stato fatto, ma può disfare; pur dipendendo da un altro per la sua creazione, quando è all'opera può distruggere il creatore» (p. 55).

Dunque, il potere di scioglimento si coordina e si compenetra con l'elezione del Gabinetto da parte del Parlamento e la fiducia che questo ha accordato a quello. E tale fiducia, come è stata conferita, così può sempre essere revocata: la Camera dei Comuni «vigila, legifera, insedia e dimette ministri, giorno dopo giorno» (p. 62). L'assemblea, se ed in quanto rappresenti «l'intelligenza della nazione... i diversi interessi particolari, le opinioni e i pregiudizi che si trovano all'interno di quella comunità», è «lo strumento migliore che si possa immaginare per la scelta dell'esecutivo» (p. 63).

2.3.- Nel capitolo dedicato alla Camera dei Comuni, Bagehot torna sostanzialmente su queste considerazioni, rilevando che «la nostra Camera dei Comuni... è un organo di scelta reale [*a real choosing body*], nel testo originale]: *elegge le persone che gradisce. E le costringe anche a dimettersi. Non importa che qualche mese prima si fosse deciso di appoggiare Lord Aberdeen o Lord Palmerston; capita una situazione imprevista e la Camera rifiuta lo statista che prima aveva scelto e sceglie quello che aveva scartato*» (pp. 141-142). Dovrebbe essere chiaro, ora, che il punto di partenza è esattamente l'opposto di quello da cui parte quella riforma costituzionale, a difesa della quale il sen. Pera invoca l'autorità di Bagehot: qui si tratta di una forma di governo in cui «la funzione principale della Camera dei Comuni», più importante persino di quella legislativa e di controllo delle finanze pubbliche (pp. 144 ss.), è proprio la nomina e la revoca dell'esecutivo. Ed anche quello che in Italia si chiama con disprezzo “ribaltone” è considerato una possibilità naturale del gioco della politica, in dialettica con la stessa opinione pubblica: quando il Parlamento cambia il *Premier*, «senza dubbio.. vi è un tacito riferimento ad un probabile accordo con l'opinione pubblica; ma vi è anche molta libertà di giudizio da parte dei Comuni. La Camera va nella direzione che ritiene che alla fine sarà seguita anche dalla nazione; ma calcola anche il rischio che la nazione non la segua; assume l'iniziativa, e agisce basandosi sulla propria fantasia e la propria autonomia» (p. 142).

Questo non fa di Bagehot un velleitario idealista, insensibile al rischio che il Parlamento, impastoiato dalla sua natura collegiale pletorica, non riesca a governare il Paese. Ed infatti, Bagehot riconosce espressamente che la stessa elezione del *Premier* potrebbe risultare difficile, se la Camera si muovesse con le logiche di un *club* di gentiluomini (pp. 148-149). In realtà, «il principio che guida il parlamento è l'obbedienza ai leader. Cambia pure leader, se vuoi, prendine un altro se vuoi, ma obbedisci al n. 1 fin che stai al suo servizio e obbedisci al n. 2 quando sei passato con il n. 2» (p. 149).

E quali sono, per così dire, gli elementi di connessione tra i singoli parlamentari ai loro *leader*? La risposta è ovvia per chi consideri la forma di governo inglese non nei suoi lineamenti astratti – peraltro difficili da scorgere, in assenza di una Costituzione scritta – ma nel suo funzionamento

concreto: «nel preciso momento in cui comprendiamo che la Camera dei Comuni è principalmente e soprattutto un'assemblea elettorale, ci accorgiamo subito che il partito è la sua essenza» (pp. 149-150). Anzi, «la Camera dei Comuni vive in uno stato di perpetua scelta potenziale: in ogni momento può scegliere un ministro o costringere alle dimissioni un altro. Il partito è intrinseco a tutto ciò; è carne della sua carne, l'aria del suo respiro» (p. 150). Dunque, l'anello forte della catena sta nel partito, nella sua disciplina e nella sua organizzazione.

Ed è qui che si inserisce il passo citato in apertura, ossia il discorso sul potere di scioglimento che – significativamente – Bagehot non riconosce al *Premier* in quanto tale, ma allo stesso nella sua qualità di capo del partito di maggioranza (e si potrebbe osservare, collateralmente, che il modello delineato da Bagehot, in queste pagine, corrisponde a ciò che accadde quando, nel novembre del 1990, John Major prese il posto di Margaret Thatcher al vertice dell'Esecutivo: a causa del dissenso interno ai *Tories* su alcuni temi particolarmente difficili di politica economica ed estera, la Lady di Ferro perse la *leadership* del partito e, per questo, lasciò Downing Street, in lacrime ma senza tentennamenti. La crisi fu aperta e risolta dal partito di maggioranza, al proprio interno, né, secondo l'opinione prevalente degli studiosi britannici, il *Premier* uscente avrebbe potuto esigere dalla Regina lo scioglimento della Camera dei Comuni, qualora avesse voluto fare appello al popolo contro la maggioranza che l'aveva sin lì sostenuto).

D'altronde – prosegue Bagehot, segnando un altro passaggio fondamentale – il tratto migliore e distintivo della classe politica inglese è la moderazione: i membri del Parlamento non sono partigiani fanatici, ciechi esecutori degli ordini che discendono dai vertici dei partiti. «*Il corpo è appassionato ma gli atomi sono freddi. Se fosse altrimenti, il governo parlamentare diventerebbe il peggiore di tutti i governi, un governo di settari*» (p. 150): la maggioranza, i suoi *leader* e la stessa opposizione devono mantenere un atteggiamento cauto, misurato, fungendo anche da stanza di compensazione degli eccessi di entusiasmo dei cittadini (p. 153). Il concetto è ribadito poi nella lunga analisi di alcuni problemi in tema di collegi elettorali: si tratta di argomenti complessi, legati ad alcune peculiari proposte dell'epoca in tema di collegi volontari, ma ciò che qui mette conto sottolineare è che, secondo l'Autore, «*non si può valutare appieno l'impatto di tutto ciò se non riferendoci a quanto abbiamo detto circa il fatto che la maggioranza del parlamento dovrebbe essere composta da uomini di spirito moderato, perché altrimenti eleggerebbero un ministro estremista o produrrebbero leggi violente. Ma secondo il piano suggerito, la Camera dei Comuni sarebbe composta da politicanti di partito, selezionati da un comitato di partito, legati ad esso e votati all'estremismo*» (p. 160).

2.4.- Bagehot considera i pericoli di una concentrazione eccessiva di poteri nel Parlamento: *in primis*, l'incapacità "capricciosa" nell'assumere le decisioni più importanti, e cioè proprio quel rischio che, a quanto si sente dire, l'attuale proposta di riforma vorrebbe scongiurare. Ebbene, «*il solo mezzo con cui si può mantenere nel sistema parlamentare una maggioranza coesa e un governo stabile è una forte organizzazione di partito. Ma questa organizzazione tenderà ad esasperare la faziosità e l'animosità... Il sistema parlamentare è, nella sua essenza, un governo settario e può funzionare solo quando le fazioni si accordano*» (p. 216). Sono così evidenziate sia le luci, sia le ombre del c.d. modello *Westminster*, basato non su una forma di governo presidenziale, come s'è detto, ma su una ferrea disciplina di partito.

Come neutralizzare il pericolo di faziosità? Qui viene un passo che gli aspiranti studiosi di Bagehot dovrebbero meditare con più attenzione. Per evitare che un Parlamento egoista ed autoreferenziale persegua un indirizzo contrastante con l'interesse generale, Bagehot suggerisce che sia assegnato il potere di scioglimento delle Camere ad un organo *estraneo* al Parlamento: non il Re, di per sé solo, che può essere inaffidabile tanto quanto l'assemblea, ma il Primo Ministro.

Paradossalmente, il potere di scioglimento viene quindi considerato non uno strumento per spingere il Parlamento su posizioni faziose ed estremiste, ma – al contrario – per tenerlo lontano da esse.

Apparentemente, la posizione sembrerebbe contraddittoria: perché assegnare questo formidabile potere di controllo del Parlamento e della sua maggioranza al soggetto che è, presumibilmente, vertice ed emanazione di quel Parlamento e di quella maggioranza? Qui emerge di nuovo quell'idea tipica di Bagehot, secondo la quale la politica ed il governo sono innanzitutto esercizio di moderazione e mediazione tra posizioni differenziate. Infatti, il *Premier* è connotato come un soggetto talmente avvezzo a quest'arte, da risultare più sereno ed oggettivo della sua stessa maggioranza: «è ovvio che il primo ministro, essendo il candidato proposto da una maggioranza di partito, probabilmente ne condivide le opinioni; e comunque è obbligato a dire che le approva. Ma la continua pratica di governo è in grado, probabilmente, di liberarlo da molti pregiudizi, di allontanarlo dai fanatismi e di fargli commettere meno errori» (p. 217).

Eppure Bagehot non scivola mai nel velleitarismo e mantiene quello spirito sanamente pragmatico tipico della sua personalità e della dottrina anglosassone. Egli considera infatti l'idea che il *Premier* sia fazioso ed egoista quanto e più della sua maggioranza e che si rifiuti, pertanto, di usare il suo potere di appello al popolo (p. 217): «... un premier fazioso non farà mai questo appello, seguirà solo i suoi principi e crederà di fare un buon lavoro quando, probabilmente, non starà facendo altro che portare alle conseguenze più estreme e più impopolari gli angusti principi di una teoria rozza. In queste precise circostanze la presenza di un re costituzionale - ... - è di grande importanza: può evitare che il parlamento nuoccia alla nazione» (p. 218: l'Autore prosegue poi nell'interrogarsi sulla «sovranità sovra-parlamentare», assumendo come esempio la forma di governo delle colonie britanniche).

Dunque, sono evidenziate – anche a tale proposito – le luci e le ombre del modello, sottolineando in quali casi l'attribuzione del potere di scioglimento al Premier può risultare inopportuna e può risultare invece preferibile il riconoscimento di detto potere ad un Capo di Stato sganciato dal circuito dell'indirizzo politico (anche se Bagehot non nasconde le sue perplessità su di un Capo dello Stato dinastico: pp. 104 ss., 220 ss.). Ed è ovvio che, se si vuole meditare ancora oggi su queste indicazioni, si deve tenere conto che nella forma di governo italiana contemporanea lo scioglimento delle Camere – secondo le interpretazioni più diffuse ed attendibili – è atto complesso del Governo, eletto fiduciarmente dalle Camere medesime, e del Presidente della Repubblica, sganciato dal circuito dell'indirizzo politico ma non certo designato per diritto divino. Da questo punto di vista, siamo forse oggi più vicini al modello che Bagehot aveva in mente di quanto si potrebbe immaginare (ma solo da questo punto di vista: vedi *infra*).

3.- La via italiana per Westminster

3.1.- Quindi, è addirittura controproducente richiamare Bagehot per sostenere l'attuale proposta di revisione costituzionale del Governo, o altre che ne seguano le linee essenziali. In tale proposta, com'è ben noto, il capo del Governo non solo è sostanzialmente eletto dai cittadini in modo diretto⁵, come accade nelle forme di governo presidenziali, ma ha anche il potere di determinare lo scioglimento della Camera dei deputati (non del Senato, nell'ultima versione del disegno di legge, dopo i vari emendamenti e sub-emendamenti). Insomma, il *Premier* non ha solo una legittimazione diretta parallela a quella della Camera, ma ha anche il potere di tenere quest'ultima “in riga” con uno strumento di pressione – di “deterrenza” o “ricatto” – efficacissimo. Il

⁵ L'ha ben spiegato G. SARTORI, *Verso una costituzione incostituzionale?*, appendice alla V edizione di *Ingegneria costituzionale comparata*, in www.astridonline.it, 8.

Presidente della Repubblica, dal canto suo, perde quasi tutti i poteri di influenza e moderazione sul circuito dell'indirizzo politico nazionale.

Bagehot, invece, aveva in mente una forma di governo in cui l'elezione parlamentare del Governo non era semplicemente un elemento del quadro complessivo, ma addirittura il pilastro centrale dell'assetto istituzionale, la funzione principale della Camera. Egli non si nascondeva i pericoli di un cattivo uso del potere di scioglimento e, per questo, si interrogava problematicamente sull'eventualità che detto potere non fosse lasciato agli organi di indirizzo politico: soprattutto, ogni considerazione era calata nell'ambientazione tipicamente britannica di una classe politica riflessiva, disciplinata ma non asservita né partigiana.

Quello che poi sembra estraneo all'orizzonte di pensiero di Bagehot è l'immagine di un *premier* che, facendosi forte dal mandato elettivo ricevuto, voglia imporre al Parlamento talune decisioni che il Parlamento stesso non condivide del tutto e che quindi, presumibilmente, non sono sostenute da una corrente di opinione pubblica prevalente e consolidata. Bagehot considerava la minaccia dello scioglimento uno strumento contro un Parlamento capriccioso ed instabile, insensibile alle istanze della nazione, non uno strumento per imporre a viva forza i capricci del *premier*. In estrema sintesi, l'insegnamento di Bagehot è nel senso dell'equilibrio tra i poteri, non nel senso dello spostamento di tutti i poteri al vertice dell'Esecutivo: persino lo scioglimento è uno strumento di moderazione, non di partigianeria.

Come si vede, è assolutamente improprio, per queste ragioni, richiamarsi a Bagehot per sostenere l'opportunità o la compatibilità con il principio di separazione dei poteri del riconoscimento del potere di scioglimento al *Premier* in un contesto completamente diverso, se non proprio antitetico a quello su cui Bagehot rifletteva.

3.2.- Il punto critico, ciò che ci separa dalla forma di governo inglese descritta da Bagehot, sta piuttosto nel sistema dei partiti e, verrebbe da aggiungere, nel clima di contrapposizione aspra, per non dire acrimoniosa, che si è venuto a configurare tra le due coalizioni contrapposte, nonché probabilmente nella scarsa democraticità interna di alcuni dei partiti principali (oltre che in quella singolare anomalia – forse transeunte, ma attualmente gravissima – per cui il *Premier* in carica, che attraverso questa iniziativa di riforma chiede più potere politico ed istituzionale per sé, è anche al centro di un'incredibile concentrazione di poteri di fatto, economici e mediatici). In questo contesto, l'istanza che vorrebbe spostare il potere di scioglimento dal Capo dello Stato (che, peraltro, non ne è titolare esclusivo) non discende affatto, o comunque non completamente dalla volontà di equilibrare e distribuire il potere, ma piuttosto dall'idea di spostare tutto il potere in un uomo solo. Nel medesimo discorso del Presidente del Senato qui citato, ci si interroga se sia logico che il capo del Governo abbia “meno” poteri del Sindaco di un piccolo comune: è questo il sintomo più evidente delle reali ascendenze della proposta *de qua*.

Quali sono queste ascendenze? Rispondere a questa domanda richiederebbe un'analisi complessa, che qui non è possibile affrontare nemmeno sinteticamente. In ordine sparso, si potrebbero menzionare: (a) l'idea – apprezzabile nei fini, ma discutibile nello svolgimento – che la stabilità dell'indirizzo politico richieda necessariamente garanzie fortissime di permanenza in carica del *Premier*; (b) la semplificazione, la personalizzazione e l'impovertimento della dialettica politica che deriva dall'emergere, come sedi di dibattito, dei mezzi di comunicazione di massa ed in particolare della televisione⁶; (c) la vecchia idea tipicamente italiana – raccolta, in sede di Costituente, dal partito dell'Uomo Qualunque – che lo Stato sia (non un luogo di dialettica politica e

⁶ Cfr. M. CASTELLS, *Il potere delle identità* (1997), trad. it. a cura di G. Pannofino, Egea, Milano 2003, 339 ss. Sul piano fattuale non credo vi siano dubbi sulla maggiore efficacia di un pronunciamento *chez* Vespa rispetto, ad esempio, ad un atto formale del CNEL...

di difficili mediazioni ma) essenzialmente una macchina amministrativa o comunque un apparato da affidare ad una singola persona che sia delegata a gestirlo con mano ferma ed autoritaria.

È soprattutto quest'ultimo *leitmotiv* che appare dietro all'inquietante idea del "Sindaco d'Italia": un'idea assolutamente errata, per difetto di impostazione, senza nulla togliere al ruolo dei Sindaci e delle autonomie locali, perché altra è la funzione amministrativa di un Comune, altra la posizione del Governo dello Stato su materie delicate e complesse quali, ad esempio, i diritti fondamentali, la politica estera, la giustizia ecc. Nel già citato discorso del 27 marzo 2004, il Presidente dal Senato si interroga se sia logico «*nella democrazia dell'alternanza, mantenere la figura di un Presidente del Consiglio che non ha neppure i poteri del Sindaco di Cernobbio*». Non è una battuta felice: a mo' di replica, al sen. Pera si potrebbe provocatoriamente domandare se egli non scorga qualche differenza tra il ruolo e le funzioni dell'Assemblea che presiede e quelli del Consiglio comunale della medesima cittadina.

3.3.- Ma questi sono solo infortuni retorici, perdonabili in discorsi politici che non contemplano un approfondimento serio e scientificamente rigoroso dei problemi.

Resta comunque il dubbio di fondo: anche volendo immaginare di seguire alla lettera, qui ed oggi, l'insegnamento di Walter Bagehot, saggista inglese del secolo XIX, ovvero anche volendo pensare di muoversi verso il "modello Westminster", il primo passo, principale e decisivo, non sarebbe comunque l'assegnazione del potere di scioglimento al *Premier*, né tanto meno l'allontanamento dalla forma di governo parlamentare. Per riuscire a portare sui colli di Roma il vento che soffia sulle acque – com'è noto, soggette a quotidiane maree – del Tamigi, la prima necessità sarebbe quella di un cambiamento radicale del sistema delle coalizioni e dei partiti, che dovrebbero caratterizzarsi per compattezza, disciplina interna e moderazione: ma questo ambizioso obiettivo difficilmente potrà essere conseguito per legge, né tanto meno – ciò che più interessa oggi – per legge costituzionale (forse potrebbe risultare non priva di efficacia in tal senso una riforma del sistema elettorale⁷).

Lo intuì anche un nostro illustre costituzionalista, il quale – avendo perfettamente compreso l'importanza dei partiti nel sistema britannico (con la loro peculiare disciplina interna ed i loro *whip* e *chief-whip*) e, più in generale, nella forma di Stato democratica contemporanea⁸ – concludeva che la Carta costituzionale del '47, qual'essa era e tutt'ora è, avrebbe potuto ricevere un'attuazione nel senso di un «*regime parlamentare detto "a primo ministro" o "a cancellierato"*»⁹ e che la causa della debolezza del sistema politico italiano stava nell'assetto concreto dei partiti di maggioranza e di opposizione¹⁰. È allora in questo senso che può essere letto il richiamo a De Gasperi, segnalato correttamente dal Presidente del Senato nel discorso citato, quando denunciava nella debolezza del «*rapporto fra partiti, Parlamento e Governo*» il punto critico del sistema.

Con ciò, si giunge alla domanda capitale: posto che effettivamente la forma di governo italiana richieda una stabilizzazione degli esecutivi, è davvero necessario riformare la Costituzione? Forse no, perché il quadro costituzionale è già sufficientemente flessibile, secondo l'opinione di Valerio Onida¹¹ espressa in una relazione commemorativa di Giuseppe Dossetti. Forse sì, ma solo con qualche ritocco e non comunque con il passaggio al presidenzialismo o alle sue varianti, secondo lo stesso Dossetti, il quale sottolineava in particolare come la distribuzione dei poteri prescelta nel 1947

⁷ Come suggerito da G. SARTORI, op. cit..

⁸ C. MORTATI, *Le forme di governo*, Cedam, Padova 1973, 168 ss.

⁹ *Ibidem*, 432.

¹⁰ *Ibidem*, 438 ss.

¹¹ Il "mito" delle riforme costituzionali, in www.astridonline.it, 14 ss., ed ora anche in *Il Mulino* 2004, n. 1.

fosse «uno dei pregi più raffinati e delicati della Costituzione italiana, ... un risultato positivo e davvero meritevole della più gelosa salvaguardia, al di là di ogni riforma possibile»¹².

Forse no, mi permetto di aggiungere, perché sarebbe pericoloso costringere il sistema politico italiano, movimentato e pluralista, nella camicia di forza di una forma di governo in cui un uomo solo viene incoronato dal popolo (investitura dal basso?) ed ha il potere di “mettere in riga” il Parlamento: gli attriti e le tensioni che potrebbero derivarne rischierebbero di mettere in crisi l’intero sistema democratico. Ed il pericolo è tanto più reale, in quanto questa imposizione deriverebbe da un puro e semplice atto di autorità: tale è, in ultima analisi, una legge votata dalla sola maggioranza, non senza incertezze e perplessità all’interno della stessa, in un clima di ricatti e baratti (in cui il voto per le riforme è “moneta di scambio” per l’approvazione della legge sull’emittenza radiotelevisiva che consolida la ben nota anomalia italiana). Mi sembra che ciò dovrebbe indurre vieppiù ad apprezzare il suggerimento di chi propone di accompagnare in modo più graduale il sistema politico verso una maggiore stabilità, non imponendo “un uomo solo al comando”, ma – ad esempio – sollecitando i partiti stessi a responsabilizzarsi ed a formare coalizioni più stabili e coese mediante un appropriato sistema elettorale (come potrebbe essere forse, il maggioritario a doppio turno), oppure anche con riforme costituzionali più limitate e ponderate (come quelle suggerite da Dossetti nel discorso citato).

La questione è, dunque, complessa: e, nel discuterla, le nostre deboli menti sentono con forza l’esigenza di un conforto nel richiamo alle esperienze straniere, alla migliore dottrina ed ai nostri maggiori. Ma è certo che ogni modello, ogni sistema, ogni riflessione deve essere adeguatamente compreso nel suo specifico contesto storico e culturale: citare in modo improprio i grandi del passato non migliorerà la qualità del dibattito e non ci avvicinerà di un millimetro alla soluzione dei problemi.

Enzo BALBONI

¹² *I valori della Costituzione*, in *La Costituzione. Le radici i valori le riforme*, Edizioni Lavoro, Roma 1996, 30.