

Fra cultura e ingegneria costituzionale: una forma di governo che viene da lontano

(di prossima pubblicazione in *“Democrazia e diritto”*, n. 2/2004)

di Alfonso Di Giovine

1. Tutto si può dire del disegno di legge di revisione costituzionale (con bagliori di potere costituente, secondo alcuni¹, e certo non ispirata alla popperiana «ingegneria sociale gradualistica»²), di anomala iniziativa del governo³, tranne che possa essere paragonato a un fungo velenoso spuntato all'improvviso dopo una notte di pioggia.

No, questo fungo che speriamo di non dover mangiare – in prima lettura Atto Senato 2544, in seconda, Atto Camera 4862 –, è frutto di un'amorevole coltivazione che ha alle spalle qualche decennio di elaborazione teorica, di dibattiti parlamentari, di commissioni parlamentari *ad hoc*, di programmi elettorali⁴ e di discussione pubblica,

¹. M. Fioravanti, *Sulla riforma costituzionale*, in ASTRID, *Costituzione una riforma sbagliata*, (a cura di F. Bassanini), Firenze, Passigli, 2004, pp. 368-369; U. Allegretti, *I molti squilibri di un progetto*, *ivi*, p. 12; M. Villone, *Revisione e legalità costituzionale*, *ivi*, pp. 280 e 298. A giudizio di M. Dogliani-I. Massa Pinto, *La «lotta per la costituzione»: come impedire che una revisione incostituzionale determini una discontinuità costituente*, *ivi*, p. 123, fra le opzioni teoricamente in campo, è preferibile scegliere quella secondo cui «la riforma in corso, anche se approvata, non sarebbe in grado – pur essendo incostituzionale – di determinare di per sé, immediatamente, una discontinuità “costituzionale”»; non si pone di questi problemi – in virtù di una prolungata innocenza – M. Salvati, *Una nuova Costituzione per un nuovo riformismo* (dialogo con G. Vittadini), in *Vita e Pensiero*, maggio-giugno 2004, p. 49, che propone di «pensare seriamente a una vera e propria Assemblea costituente».

². Una caratteristica che lo accomuna al disegno elaborato dalla Commissione D'Alema: cfr. A. Di Giovine, *Dalla Resistenza alla Bicamerale*, in *Il presente e la storia*, 1997 (editoriale del n. 52).

³. Nota la «singolarità ... che un così incisivo e vasto progetto di revisione provenga dall'Esecutivo, difformemente da tutte le indicazioni desumibili dall'esperienza di cinquant'anni di vigenza della Costituzione», M. Scudiero, *Parere reso alla prima Commissione del Senato* (12 gennaio 2004), pubblicato nel sito dell'Associazione italiana dei costituzionalisti. Considera invece questo fatto «una nitida assunzione di responsabilità», C. Fusaro, *Senato federale della Repubblica, la composizione della Corte costituzionale, la forma di governo e modificazioni degli articoli 104, 117, 127 e 138 della Costituzione*, pubblicato nel settembre 2003 nel *Forum di Quaderni costituzionali*.

⁴. Brucianti sono in particolare le citazioni continuamente riproposte (v., ad esempio, S. Ceccanti, *Tra Italia e Inghilterra, tra fatto e diritto*, in ASTRID, *op. cit.*, in nota 1, p. 330), in chiave ineccepibilmente polemica, della Tesi 1 del programma elettorale ulivista del 1996: in

nonché di parziali e importanti successi, che hanno impegnato ingenti energie intellettuali e risorse di convinzione per presentarlo non solo come commestibile, ma come prelibato: sicché, se, a seguito dell'approvazione (parlamentare e referendaria⁵) del disegno di legge appena citato, l'Italia dovesse passare in pochi anni da un estremo all'altro nella modellistica dei sistemi politici (da noi di fatto vissuta in chiave bitonale – consensualismo vs. maggioritarismo – e non come disposta lungo una linea continua che conosce molte sfumature), non potrà negarsi il «cuore antico» del nostro futuro, frutto avvelenato di una lunga stagione all'insegna della governabilità⁶.

La matrice culturale del filone di pensiero che da decenni fa pulsare quel cuore sta in un'opzione di valore radicale che emerge dall'analisi comparata dei regimi politici: l'*optimum* fra di essi è quello che s'incarna nella democrazia maggioritaria a forte *leadership* personale, o, detto in termini duvergeriani, nella democrazia immediata – supportata da formule elettorali accentuatamente distorsive – con al vertice un «monarca repubblicano».

Secondo i suoi apologeti è solo questo modello ad assicurare al massimo livello i valori ritenuti di maggior conto: protagonismo del corpo elettorale nel circuito di formazione del governo; stabilità, efficienza, responsabilità dell'esecutivo; alternanza al governo delle due aree (o dei due partiti) in cui si articola il sistema politico, grazie alla dicotomizzazione dell'arena partitica indotta dalle formule maggioritarie finalizzate alla scelta di governi «a guida esplicita»⁷.

Tale posizione si mostra insensibile, ovviamente, ad argomentazioni, insoddisfazioni e controdeduzioni che provengono da una pluralità di voci: che tendono, ad esempio, a) a porre in evidenza i limiti e i costi di una democrazia che – in un contesto che ha istituzionalizzato la manipolazione e la monetizzazione del

effetti, all'insidiosa domanda di C. Fusaro, *Un progetto da migliorare, non da demonizzare*, in ASTRID, *op. cit.*, in nota 1, p. 135 («in materia di forma di governo cosa poteva fare la maggioranza più che assumere a base della sua proposta, quelle in cui si era riconosciuta la gran parte dell'opposizione?»), quella «gran parte» non può rispondere che con le parole di G. Sartori, *Opposizione e oppositori*, in ASTRID, *op. cit.*, in nota 1, p. 272 («abbiamo sbagliato e abbiamo cambiato idea»).

⁵. Il centrosinistra ha manifestato la ferma intenzione di attivare il referendum ex art. 138 (sulla cui progettata riforma v. le considerazioni svolte da A. Giorgis nell'audizione del 20 maggio 2004 presso la Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati e, nel volume curato da ASTRID citato in nota 1, i seguenti contributi: E. Grosso, *Il referendum costituzionale e la blindatura della riforma*; G. Busia, *Quanto si può salvare del progetto di revisione*).

⁶. G. Azzariti, *Far fallire la riforma costituzionale per rianimare la cultura costituzionale*, in ASTRID, *op. cit.* in nota 1, p. 35.

⁷. S. Fabbrini, *Rafforzamento e stabilità del governo*, in S. Ceccanti-S. Vassallo (a cura di), *Come chiudere la transizione*, Bologna, il Mulino, 2004, p. 206.

consenso – si riduce all’individuazione del decisore, del leader-manager verificato ogni quattro-cinque anni dall’assemblea degli azionisti (il corpo elettorale, cioè⁸), lasciando inevitabilmente senza voce – in nome della necessaria riduzione della complessità – interessi ritenuti disfunzionali alla governabilità del sistema⁹ e sovrarappresentando al contrario il peso decisionale della “cittadinanza marginale”, ora certo più ampia di quanto venisse stimata da M. Ostrogorski, quando scriveva (nel 1903) di un «5% che opera lo *swing of pendulum* ... costituito, oltre che da elettori più o meno riflessivi, da una maggioranza che solo il tam-tam della campagna elettorale fa uscire dai bassifondi dell’indifferenza politica»¹⁰; b) a sottolineare l’importanza della discorsività in democrazia (al richiamo d’obbligo al pensiero kelseniano si può ora aggiungere il riferimento al filone che teorizza la democrazia deliberativa¹¹): privarla di quel valore per privilegiare solo la decisionalità è come privare un concerto dei brani per pianoforte o per violino e lasciarvi solo il fragore dei piatti (la decisione perentoria, per stare alla metafora); c) a giudicare con grande preoccupazione il fenomeno dei governi democratici modello “assopigliatutto” esonerati da ogni effettivo confronto con l’opposizione, sulla base del presupposto “che ogni vittoria elettorale contrassegni un ampio e profondo mandato popolare conferito alle proposte principali portate avanti dal partito o dalla coalizione vittoriosa¹²”; d) a porsi il

8. P. Ingrao-R. Rossanda, *Appuntamenti di fine secolo*, Roma, manifestolibri, 1995, p. 25.

9. Tralasciando prodromi di carattere prevalentemente accademico, si può collocare un plausibile *incipit* del dibattito sulla governabilità nel 1977, anno della pubblicazione in italiano (con prefazione di G. Agnelli) del Rapporto della Commissione trilaterale, nel quale è disegnato il fosco quadro della crisi di governabilità – nel duplice senso di «incapacità di decisione» e di «ingovernabilità del sociale» (A. Baldassarre, *Ingovernabilità e riforma delle istituzioni*, in *Democr. e dirit.*, 1979, p. 346) – che attanaglia le democrazie avanzate, vittime del sovraccarico di domande e di partecipanti sui sistemi decisionali e bisognose quindi di una drastica cura in chiave di riduzione della complessità sociale (anche) a livello istituzionale.

Il disegno craxiano, che segue a ruota, della “grande riforma” si pone oggettivamente (soggettivamente ebbero gran peso strategie domestiche intese ad approntare scorciatoie istituzionali volte ad attivare un riequilibrio a sinistra e una competizione al centro) come risposta italiana ad esigenze che imperiosamente si facevano valere da parte dell’economia globalizzata, anche se ovviamente l’apparato concettuale messo a disposizione dall’intelligenza (si pensi al grosso lavoro del Gruppo di Milano, 1983) si fondava su mitologie di particolare *appeal* sul gran palcoscenico mediatico, compattamente schierato a favore: ora, con al governo (o al potere?) l’erede più vistosamente beneficiato della stagione craxiana, la storia sembra ripetersi, disponendo peraltro di consiglieri del principe meno “sottili”.

¹⁰. M. Ostrogorski, *La democrazia e i partiti politici*, Milano, Rusconi, 1991, p. 350.

¹¹. Da ultimo sul tema si veda G. Bosetti-S. Maffettone (a cura di), *Democrazia deliberativa: cosa è*, Roma, Luiss University Press, 2004.

¹². B. Ackerman, *La nuova separazione dei poteri*, Roma, Carocci, 2003, p. 41 (sua anche l’espressione, a p. 22, “assopigliatutto”), che così continua: il “sistema Westminster scolpisce

problema se le formule elettorali più crudamente maggioritarie possano andare bene, oltre che “per le corse dei cavalli”, anche per le elezioni in paesi democratici estesi e culturalmente variegati¹³, e del fino a che punto esse corrispondano a un minimo di equità democratica (R. Dahrendorf, ai cui dati, esposti in *la Repubblica* del 23 ottobre 2002, vorrei aggiungerne due: attualmente Blair gode ai Comuni di un *benefit* di 22 punti tra voti ottenuti e seggi conquistati, una situazione innaturale dalla quale il corpo elettorale inglese appena può – si vedano i risultati delle elezioni europee di metà giugno 2004, svoltesi con una formula proporzionale – si libera con decisione; l’area politica che ruota intorno a Le Pen (destinatario del 17% dei voti nel primo turno delle ultime presidenziali francesi) non ha rappresentanza nell’Assemblea nazionale di Parigi¹⁴; e) a documentare che le *performance* dei regimi a parlamentarismo proporzionale sono superiori a quelle del parlamentarismo maggioritario, sotto il triplice aspetto della crescita economica, dell’inflazione e della disoccupazione¹⁵; f) a falsificare il verbo duvergeriano secondo il quale la monarchia

questo errore nel diritto costituzionale, conferendo piena autorità legislativa ai vincitori, senza curarsi della qualità della loro maggioranza elettorale”.

L’accenno nel testo alla dinamica governo-opposizione è tratto invece da R. Dahrendorf, *La democrazia azzoppata dalla crisi delle opposizioni*, in *la Repubblica* del 16 dicembre 2002.

¹³. R. Dahl, *Quanto è democratica la Costituzione americana?*, Bari-Roma, Laterza, 2003, p. 44.

¹⁴. Stupisce quindi che si dica che «il doppio turno francese dà a ciascuno il suo in termini di seggi» (G. Pasquino, *Per evitare la palude proporzionale è meglio il doppio turno francese*, in *il Riformista*, 1 luglio 2004): più in generale non sono state rare le elezioni in cui si sono verificate colossali distorsioni nella trasformazione dei voti in seggi anche nei confronti di partiti dotati di potenziale di coalizione.

¹⁵. Mi riferisco in particolare a A. Lijphart, *Constitutional Choices for New Democracies*, in AA.VV., *The Global Resurgence of Democracy*, The Johns Hopkins University Press, 1993, pp. 153-154, dove si fa anche esplicito riferimento al caso del sorpasso dell’Italia – come potenza industriale – nei confronti dell’Inghilterra. Per quanto possano essere messi in discussione i risultati più analitici dello studioso olandese, è difficile sottrarsi alla conclusione secondo cui l’asse del male costituzionalistico (individuato dagli apologeti del modello Westminster – un sistema le cui *performance* si radicano in qualche secolo di storia – nella terza e nella quarta repubblica francese e nella cosiddetta prima repubblica italiana) non ha prodotto risultati nei settori che testimoniano la qualità di un paese (sviluppo economico, prestazioni del Welfare, indici come la scolarizzazione o la speranza di vita ...) che riflettano l’abisso che dovrebbe separare l’ottimo dal pessimo: è una conclusione che potrebbe attenuare, in combinato disposto con altri tipi di valutazione alle quali si accenna nelle pagine seguenti, lo spirito di crociata di certi fautori (fermi alla conta dei ministeri) delle *transplantation* a tutti i costi. Del resto per favorire un clima di abbassamento della temperatura ideologica non è necessario condividere la posizione secondo la quale le democrazie più vicine al modello consensuale sono caratterizzate da una più alta qualità

repubblicana con alternanza funzionerebbe in chiave di oscillazione del pendolo «tra una sinistra dominata dalla sua ala destra e una destra dominata dalla sua ala sinistra»¹⁶, sulla base dell'osservanza comparatistica che dimostra che «il mito fatale del pendolo»¹⁷, già di per sé implicante un'opzione ideologica a favore dei ceti medi moderati, propaganda un metronomo tarocato, non algidamente simmetrico come lo strumento musicale: nel senso che – per motivi attinenti alla convivenza fra democrazia e potere economico, il «quarto partito» che De Gasperi evocava per frenare le ansie riformiste di comunisti e socialisti – nei paesi più ricchi solo alla destra è consentito vincere e governare su posizioni radicali (Reagan, Thatcher, oltre che Bush e Berlusconi al quadrato), da «consigli di amministrazione della borghesia», avrebbe detto il vecchio barbuto, e che la conversione al centro, fin quasi alla castrazione politica, è preoccupazione tipica della sinistra («noi siamo il centro» fu uno degli slogan vincenti della prima campagna elettorale di Blair).

2. Purtroppo non è bastata e non basta la pur necessaria ironia cui invitava qualche anno fa S. Bartole per fermare il «tentativo di replicare con una progettazione a tavolino le scelte che, maturate organicamente nel corso di un processo affidato alla storia, hanno portato all'avvento di quel regime di Westminster ... considerato come un prototipo di democrazia maggioritaria»¹⁸: la cultura costituzionale con la quale ci si è confrontati nel paragrafo precedente si è voluta e saputa trasformare in ingegneria costituzionale (in tecnica dell'imitazione si potrebbe dire, tipico risvolto di una – vera o percepita – mancanza di autosufficienza culturale¹⁹), ottenendo non pochi successi parziali che attendono ora solo la loro sublimazione nell'eventuale approvazione del disegno di legge dal quale questo scritto ha preso le mosse.

Al fine di creare le condizioni ambientali più favorevoli al successo di quella progettazione, la «rivoluzione costituzionale» in gestazione ha confermato la regolarità

democratica rispetto a quelle che si ispirano al modello maggioritario (A. Lijphart, *Le democrazie contemporanee*, Bologna, il Mulino, 2001, cap. XV): basterebbe non respingere la più cauta posizione di chi ritiene che non vi sia «un modello superiore all'altro in termini di qualità democratica», una certa concezione di qualità potendo «portare a sostenere il consensualismo, un'altra il maggioritarismo» (L. Morlino, *Democrazie e democratizzazioni*, Bologna, il Mulino, 2003, p. 273).

¹⁶. M. Duverger così sintetizza il suo certo più complesso pensiero in *Il regno* dell'1 giugno 1996.

¹⁷. M. Dogliani, *Politica e antipolitica: democrazia d'indirizzo versus democrazia d'investitura*, in S. Labriola (a cura di), *Ripensare lo Stato*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 642.

¹⁸. S. Bartole, *Democrazia maggioritaria*, in *Enc. dir.*, Aggiornamento V, Milano, Giuffrè, 2001, p. 347.

¹⁹. Si vedano le considerazioni di U. Mattei, *Miraggi transatlantici. Fonti e modelli nel diritto privato dell'Europa colonizzata*, in *Quaderni fiorentini*, 2002, I, p. 401 ss.

storica che vuole che ogni passaggio al futuro sia accompagnato da narrazioni funzionali (cioè negative) dell'*ancien régime* e da retoriche apologizzanti il presente, rafforzate da prospettive luminose per il futuro, che si sostanziano, nel caso specifico, nella possibilità di «chiudere la transizione» apertasi undici anni fa: è in questa regolarità che si inscrivono, per un verso, l'atteggiamento di condanna senza appello dei primi decenni di storia repubblicana, funzionale alla costruzione del ruolo di capro espiatorio per la costituzione e all'attivazione del mito salvifico della sua revisione²⁰ (in sintesi: per raddrizzare il legno storto²¹ della «prima repubblica» bisogna raddrizzare il legno storto della costituzione, alla quale quindi è stato riservato il destino di dover diventare vecchia prima di poter diventare antica, così spegnendo in fasce ogni prospettiva di patriottismo costituzionale); per un altro verso, la valutazione positiva delle «svolte epocali» del 1993 (vittoria del referendum abrogativo-manipolativo della legge elettorale per il Senato) e del 2001 (vittoria – non effimera come quella del 1994 – del centrodestra e dunque definitiva affermazione della democrazia dell'alternanza); per un ultimo verso, la valutazione positiva delle riforme istituzionali approvate negli anni che separano le due svolte e – con inevitabili prese di distanza, da parte di alcuni, nei confronti dei suoi aspetti tecnicamente più squalificanti – della legge di revisione che il Parlamento sta approvando.

Naturalmente, ci sono sensibilità, culture, passioni che possono raccontare un'altra storia.

Che cominci, ad esempio, con il contestare che la liquidazione in chiave svalutativa delle prime undici legislature repubblicane corrisponde a criteri di equilibrio storico, incapace com'è, per limitarsi a due punti di più stretta pertinenza costituzionalistica, di rendere, se non altro, l'onore delle armi al ruolo storico d'integrazione giocato dalla «civiltà del proporzionale»²² e di rispondere a una domanda che forse anche i meno culturalmente attrezzati (non indottrinati, ma almeno sensibilizzati) sarebbero in grado di porsi: come mai «una delle peggiori costituzioni dell'Occidente»²³ e il combinato disposto di cattivi governi e di cattiva opposizione (è

²⁰. A evidenza mi rifaccio alla «mitologia sostitutiva» evocata da Giuseppe Dossetti.

²¹. Ci si richiama, a evidenza, a I. Berlin, *Il legno storto dell'umanità*, Milano, Adelphi, 1994.

²². G. Santomassimo, *Il rapporto con il passato*, in Id. (a cura di), *La notte della democrazia italiana*, Milano, il Saggiatore, 2003, p. 150.

²³. La sentenza è di S. Romano, *La nuova leggera democrazia cristiana*, in *Fondazione liberal*, febr.-marzo 2001, p. 97; la cassa idealmente G. Silvestri, *La revisione costituzionale: ammodernamento o sconvolgimento?*, in ASTRID, *op. cit.* in nota 1, p. 277, che parla della nostra come di «una delle migliori costituzioni del mondo».

la sintesi che credo di poter fare di un recente saggio²⁴) sono stati in grado per lo meno di accompagnare lo sviluppo comunque significativo – anche sul piano sociale: *les trente glorieuses années* coprono il periodo 1947-1977 – del nostro paese?

L'«altra storia» potrebbe poi proseguire contrastando la lettura positiva, e qualche volta entusiasta, delle vicende che hanno inizio con la «svolta epocale» del referendum del 1993, articolando un discorso su più livelli.

Invertendo l'ordine storico, il primo livello di tale discorso riguarda l'oggi, per mettere in evidenza quello che i feticisti dell'alternanza tendono a velare, e cioè che il sistema politico italiano è vittima del passaggio «da un'alternanza impossibile ad un'alternanza cattiva»²⁵, aperta ai paradossi della «democrazia avversariale»²⁶; che in forza di quel passaggio è stato inoculato nella società italiana un «pericoloso virus di inimicizia e di spaccature verticali»²⁷, produttivo di una «*faillite* del nostro sistema politico in cui affiorano le due Italie, quella “civile” e quella “incivile”, più volte sottolineata dal filone culturale azionista»²⁸: è come se, dopo l'eclissi dei partiti che sedevano in Costituente, «un'Italia profonda avesse potuto finalmente esprimersi

²⁴. M. Salvati, *Spagna e Italia: un confronto*, saggio introduttivo a V. Pérez-Díaz, *La lezione spagnola*, Bologna, il Mulino, 2003.

²⁵. M. Salvati, *op. cit.* alla nota precedente, p. 62, secondo il quale, almeno per ora, i possibili benefici dell'alternanza sono sopraffatti dai costi.

²⁶. Di *adversary democracy* discorre da ultimo L. Morlino, *Democrazia*, cit., p. 273, facendo notare – sulla scorta di S.E. Finer, ma si potrebbe citare anche B. Ackerman, *La nuova*, cit., p. 29 – che «un maggioritario esasperato dalla continua alternanza comporta i paradossi della democrazia avversariale ... in cui decisioni prese e politiche realizzate vengono poi negate e smantellate da decisioni e politiche di segno opposto ... Di conseguenza, la democrazia è efficace e anche efficiente nel breve periodo di un mandato, ma inefficace e inefficiente nel medio e lungo periodo in cui vengono radicalmente riviste le politiche precedenti”: sembra quasi che parli dell'Italia, dove, anche a causa delle situazioni messe in evidenza da De Rita, De Luna e Santomassimo citati nelle tre note successive (simbolizzate dall'«inimicizia» che si materializza nelle due valutazioni, *retro* riportate in nota 23, di Romano e di Silvestri), la dinamica avversariale coinvolge ambiti essenziali della struttura sociale quali la scuola (come si rileva con preoccupazione in *il Mulino*, n. 3 del 2004, *Ai lettori*) e financo la costituzione, nei confronti della quale è stata accreditata «la falsa idea che ... sarebbe, in sostanza, una legge come le altre, soltanto un po' diversa perché modificabile con un procedimento speciale» (A. Pace, *Contrapporsi in nome della Costituzione*, in ASTRID, *op. cit.* in nota 1, p. 222) e pertanto a disposizione dei vari programmi di governo (come rilevano, da ultimo, S. Panizza-R. Romboli, *L'attuazione della Costituzione tra recenti riforme e ipotesi di revisione*, in Id. (a cura di), *L'attuazione della costituzione*, Pisa, Edizioni Plus, 2004, pp. 39-40): sta capitando per il Titolo V della parte seconda e potrebbe capitare – come esplicitamente ipotizzato da taluno – per la forma di governo.

²⁷. G. De Rita, *Il regno inerme*, Torino, Einaudi, 2002, p. 86.

²⁸. G. De Luna, *Introduzione* al volume curato da G. Santomassimo cit. *retro* in nota 22, p. 16.

liberamente senza i freni inibitori della mediazione democristiana e del formale rispetto delle convenzioni e delle consuetudini»²⁹.

Un secondo livello riguarda la qualità costituzionale di quel referendum e deve porre in evidenza le patologie che lo hanno caratterizzato³⁰ e sottolineare l'importanza – in quel caso rilevabile *a contrario* – degli istituti preposti a limitare, in nome della costituzione, la «tirannia del numero».

Un terzo livello riguarda la qualità politica e l'irregolarità comparatistica (che in teoria dovrebbe essere una grave pecca anche per i teorizzatori dell'omologazione³¹) del referendum del 1993, e deve volgersi a sottolineare il fatto che non ha riscontri nel panorama europeo che quei peculiari regolatori del flusso politico che sono i sistemi elettorali vengano cambiati in forza di un referendum radicato in un clima di straordinarietà e di emergenza sul quale soffiava un impetuoso vento populistico e antipolitico alimentato dal circuito egemone mediatico-politico: un *imprinting* che – come si ribadirà in seguito – segnerà in maniera indelebile gli anni successivi, incapaci di risalire la china della delegittimazione dei partiti e del direttismo populistico.

Il quarto livello – più direttamente prodromico alla critica che s'intende muovere al disegno di legge di revisione costituzionale – mira a contestare il pregio dello strappo ingegneristico di cui le leggi elettorali approvate nel 1993 «sotto dettatura» del corpo elettorale sono espressione.

Mi sembra utile per esprimere il mio pensiero al riguardo ricorrere alla valutazione di uno storico³²: l'Italia – egli scrive – «aveva una storia diversa da quella degli altri paesi democratici e il sistema elettorale italiano era il risultato di questa storia. Per quanto i partiti potessero apparire in crisi, essi non erano stati costruzioni artificiali ma avevano risposto a esigenze profonde, sia politiche che sociali, della società italiana. Non era possibile – ma sarebbe apparso evidente solo più tardi – liquidare il sistema dei partiti, così come si era storicamente formato, con riforme intese ad adeguare il sistema politico a quello elettorale, capovolgendo con una sorta

²⁹. G. Santomassimo, *op. e loc. cit. retro* in nota 22.

³⁰. V., di recente, G. Ferrara, *La posizione attuale del governo nell'ordinamento costituzionale e le proposte di riforma. Riflessioni sul decennio 1993-2003 della storia costituzionale italiana*, in *Rass. parlament.*, 2004, p. 89 ss. e autori *ivi cit.* (cui adde A. Di Giovine, *Democrazia diretta e sistema politico*, Padova, Cedam, 2001, pp. 91-94).

³¹. Sull'ossessione omologativa della cultura italiana può essere interessante prendere in considerazione quanto scrive uno storico (S. Lanaro, *L'Italia nuova. Identità e sviluppo 1861-1988*, Torino, Einaudi, pp. 210 e 212), a giudizio del quale l'incubo di una modernità da afferrare per tempo ha dato vita da noi, fin dagli ultimi decenni dell'800, a un nazionalismo in cui l'ammirazione per gli stranieri, l'accanimento per l'ingresso nel novero dei doviziosi e la smania di omologazione con i grandi paesi del pianeta, si configurano paradossalmente come l'ingrediente principale.

³². A. Lepre, *Storia della prima Repubblica*, Bologna, il Mulino, p. 349.

di forzatura illuministica il rapporto tra il processo storico e il suo sbocco normativo: col voto del 18 e 19 aprile la norma veniva a precedere le trasformazioni degli schieramenti, di cui i sostenitori del sì ritenevano che avrebbe potuto essere essa stessa la causa».

Dalle parole di Lepre è resa evidente l'artificiosità della dicotomizzazione che gli ingegneri costituzionali e il movimento politico di allora di allora vollero imporre – con il consenso in buona parte drogato degli elettori – a un corpo sociale molto variegato e a un assetto partitico pluralistico (in quel momento, certo, boccheggianti) che fino a qualche tempo prima – prima cioè di avvitarci nell'autoreferenzialità bizantineggiante – si era sforzato non solo di riflettere la società, ma anche di strutturarla in funzione di identità programmatiche e non solo di leaderismi personalistici: ma la bipolarizzazione di un'arena politica accentuatamente pluralistica attraverso la forzatura maggioritaria, nonostante il carattere selettivo della formula elettorale³³ (che qualcuno arriva a considerare il surrogato *soft* del suffragio non universale³⁴), impone comunque la necessità di costruire cartelli elettorali che mettono insieme forze politiche che in qualsiasi altro paese militerebbero in campi contrapposti (e scavano al contempo un fossato tra forze politiche – quelle di centro – certo meno sperimentalmente distanti), rendendo venefico per governare ciò che è indispensabile per arrivare al governo.

È in questa situazione di strutturale disomogeneità delle coalizioni di governo (resa superiore a quella del passato dalla positiva disattivazione di qualsiasi *conventio ad excludendum* nei confronti dei partiti che si collocano agli estremi dello spettro politico³⁵) che si impone il sovrappiù di ingegneria costituzionale del quale è

³³. Il carattere selettivo della formula elettorale – messo peraltro in forse dalla richiesta di un partito della maggioranza (in occasione della verifica di governo iniziata l'11 luglio 2004) di ritornare a formule elettorali di tipo proporzionale, con premio di maggioranza – aumenterà con la prevista riduzione a 400 del numero dei deputati (F. Lanchester, *Un progetto che non aiuta*, in ASTRID, *op. cit.* in nota 1, p. 172), riduzione che alzerà – a partire dal 2011, ex art. 42, II co. del disegno di legge, ma vale la pena dar credito allo scetticismo di F. Pinto, *Brevi considerazioni sulle norme transitorie ... e dintorni*, in ASTRID, *op. cit.* in nota 1, pp. 630-634 – il rapporto parlamentari-popolazione al di sopra della media europea: posto che l'Italia ha circa 57 milioni di abitanti, si può notare che – salvo errori – l'Assemblea francese è composta di 577 deputati (su una popolazione di circa 59 milioni); la Camera dei Comuni è composta di 650 deputati (su una popolazione di poco più di 59 milioni); il Congresso dei Deputati spagnolo è composto di 350 membri (su una popolazione di circa 41 milioni e mezzo); il Bundestag è composto di 656 deputati cui vanno aggiunti gli eventuali in soprannumero (su una popolazione di quasi 83 milioni).

³⁴. L. Canfora, *La democrazia. Storia di un'ideologia*, Roma-Bari, Laterza, 2004, p. 321.

³⁵. Che poi questa situazione determini «il corollario, non voluto ma inevitabile, del trionfo sostanziale delle posizioni estreme» è affermazione che lascio alla responsabilità del Ministro

espressione il disegno di revisione costituzionale in esame. Del resto, se si vuole sigillare quella situazione rendendo molto difficile uscirne e perseguire la prospettiva di fare di un esecutivo politicamente debole un'istituzione costituzionalmente forte, bisogna finire il lavoro: il che significa – nella prospettiva degli ingegneri militanti e delle forze politiche ora al governo – «stabilizzare i mutamenti positivi intervenuti dopo la *rottura* dei primi anni Novanta»³⁶, adottando correttivi istituzionali che proteggano le coalizioni di governo da se stesse e consentano – al fine di assicurare stabilità ed efficacia dell'esecutivo – di neutralizzare gli effetti destabilizzanti della frammentazione parlamentare³⁷. Naturalmente, per legittimare i «correttivi» di natura ingegneristica, il punto di partenza (esplicito o implicito) è disconoscere il carattere strutturale della realtà su cui si intende incidere e banalizzarla a livello di disfunzioni, ridurla quindi a una dimensione aggredibile dall'ingegneria costituzionale: per disegnare «istituzioni senza politica»³⁸, è necessario cioè immaginare che la politica «alta» – quella degli interessi non negoziabili e delle idealità, delle scelte tragiche o anche solo molto impegnative –, sia pure inevitabilmente intrecciata con quella «bassa», non esista. Solo muovendo, infatti, dal presupposto che tutto sia riconducibile a fattori tecnici (le tecnicità delle leggi elettorali o dei regolamenti parlamentari, ad esempio) o di politica politicante (manovre assembleari, indisciplina parlamentare, congiure di palazzo, litigiosità e rivalità partigiane, ambizioni personali ...: tutte cose che, ovviamente, esistono) si è culturalmente legittimati ad attivare una logica da crescendo rossiniano di tipo istituzionale, che, muovendo da una forzatura artificiosa – la bipolarizzazione del sistema bipartitico³⁹ – la puntella iniettando, con accanimento ingegneristico

della funzione pubblica: cfr. L. Mazzella, *Maggioritario e proporzionale, sistemi imperfetti*, in *Italia Oggi* del 23 giugno 2004.

³⁶. S. Vassallo-S. Ceccanti, *Il sistema politico italiano tra cambiamento, apprendimento e adattamento*, in S. Ceccanti-S. Vassallo (a cura di), *Come chiudere*, cit., p. 19.

³⁷. A. Panebianco, *Prefazione* al libro a cura di Ceccanti e Vassallo appena citato, p. 10.

³⁸. A. Di Giovine, *Istituzioni senza politica*, in *Nuvole*, maggio-agosto 1996, p. 22 ss.

³⁹. Non mancano gli indici che testimoniano che «cromosomi istituzionali proporzionalistici» (G. Lombardi, intervista a *La Stampa* dell'8 luglio 2003) sono in attiva quiescenza – a dispetto di ogni artificialismo bipolarizzante – nel nostro sistema politico: il fenomeno più vistoso è la proporzionalizzazione del maggioritario cui la classe politica si è coscientemente dedicata; ma vanno ricordati anche lo scarso livello di apprendimento della logica maggioritaria dimostrata dal centro-sinistra, attivando nella precedente legislatura i due governi D'Alema e il governo Amato e scartando la candidatura dei due premier alla guida della coalizione per la campagna elettorale del 2001; la frequente nascita di sigle politiche strutturalmente di nicchia; la proliferazione di liste appena la formula elettorale appare più accogliente (come nelle elezioni per il Parlamento europeo), nonché lo stesso clamoroso nomadismo parlamentare che ha caratterizzato la tredicesima legislatura (molto meno quella in corso); per non parlare del recente (a partire dal giugno 2004) ritorno di

espressione di «delirio di onnipotenza» (M. Olivetti), più forti dosi di artificialismo direttamente nel sistema costituzionale, nella convinzione che la forzata stabilità indotta dallo strapotere del premier e dagli automatismi costituzionali sia in grado di produrre l'auspicata efficienza decisionale: una convinzione che non si lascia certo scalfire dalle osservazioni di chi mette in guardia dalla pericolosità⁴⁰ o dalla ingenuità⁴¹ di una concezione totalizzante dell'ingegneria costituzionale.

Una convinzione – va aggiunto – non avvalorata dall'esperienza del secondo governo Berlusconi (che mi pare dimostri che stabilità – ormai ultratriennale – ed efficienza non sono un binomio indissolubile⁴²), ma comunque così ragionano gli ingegneri costituzionali: è vero che la labilità governativa della dodicesima e della tredicesima legislatura sembra scongiurata nella quattordicesima (non ancora indenne peraltro dalla disomogeneità – fazionismo endogovernativo, dicono i politologi – e dalla difficoltà del processo decisionale⁴³), ma questo parziale successo non è dovuto a solide ragioni istituzionali, ma solo al fatto che il Presidente del Consiglio in carica dispone di straordinarie risorse extrapolitiche. Si tratta dunque di conferire lo status di cui Berlusconi ha goduto nella prima metà della XIV legislatura, cioè di padre-padrone della maggioranza, anche ai suoi successori: la possibilità che nella quindicesima legislatura a godere dei *benefits* istituzionali sia ancora Berlusconi, che

fiamma delle ipotesi di cambiamento in senso proporzionale delle leggi elettorali vigenti. Del resto anche in Francia – paese dove da oltre quarant'anni è stato introdotto il bipolarismo, che continua ad essere avversato da parte dell'intelligenza (v., ad esempio, J.F. Kahn, *La pensée unique*, Paris, Fayard, 1995) – appena è tecnicamente possibile esplose il pluralismo partitico: nel primo turno delle ultime elezioni presidenziali – come è noto – si sono presentati sedici candidati.

⁴⁰. «Pretendere di ottenere per via di regole costituzionali, anziché attraverso l'azione politica, l'effetto di mantenere la coesione interna di un gruppo o di una coalizione politica, quando gli obiettivi o le valutazioni politiche divergono, è non solo contrario al buon senso, ma è pericoloso», avendo come effetto finale quello «di ridurre non tanto le cause di instabilità, quanto il tasso di democraticità reale del sistema, compromettendone gli equilibri di fondo» (V. Onida, *Il «mito» delle riforme costituzionali*, in *il Mulino*, 2004, p. 24).

⁴¹. «Supporre che sia con una legge, per quanto rigida, che si può ingabbiare la dialettica politica è molto ingenuo» (P. Pombeni, *Ma le riforme costituzionali sono davvero un «mito»?* , pubblicato a metà gennaio 2004 sul sito di ASTRID).

⁴². Lo dice da molto tempo, fra gli altri, G. Sartori, che pure è stato uno dei più intraprendenti cultori dell'ingegneria costituzionale: su una delle sue proposte-chiave – il presidenzialismo alternante – v. la critica di B. Ackerman, *La nuova*, cit., p. 133.

⁴³. Che queste difficoltà siano scomparse in occasione delle leggi «in onore» del Presidente del Consiglio – che pure hanno spostato i termini della questione morale, violando «non più il divieto di simonia, ma il principio della buona fede legislativa» (M. Dogliani, *Quattro nodi costituzionali*, in *Quale Stato*, 2002, n. 3/4, p. 105) – dovrebbe far sorgere il dubbio (a chi è in grado di praticarlo) che alla loro base vi siano ragioni tecniche (cui ovviare ricorrendo all'ingegneria costituzionale) e non politiche.

dunque cumulerebbe nella sua persona tutto il cumulabile, è messa nel conto, essendo in gioco per i fautori della riforma – che, se collocati a sinistra, evidentemente non sono d'accordo con quanti ritengono che «Berlusconi non è un avversario politico come gli altri»⁴⁴ – non degli obbiettivi da raggiungere, ma degli ideali da servire.

3. Quanto appena detto può essere utile per introdurre il discorso sul modello di democrazia sotteso al disegno di revisione costituzionale, discorso che sembra opportuno cominciare con un'osservazione sul metodo di approvazione finora seguito: si tratta – come è noto – del metodo, infaustamente inaugurato dal centrosinistra nel 2001 e già dimostratosi in quell'occasione non propizio alla formulazione di buone riforme, delle votazioni che passano a stretta maggioranza governativa, così violando «una vera e propria *metanorma consuetudinaria* posta a base delle revisioni costituzionali»⁴⁵. È facile osservare in proposito che la democrazia maggioritaria, la quale per muovere i primi decisivi passi ha voluto ricorrere all'istituto maggioritario per eccellenza – il referendum – ora, con non apprezzabile consequenzialismo, ricorre alla tecnica parlamentare del muro contro muro fra area di governo e opposizione per blindarsi a livello costituzionale.

Ciò premesso, mi pare che le norme del disegno di legge («in votazione», appunto, più che «in discussione»⁴⁶ in Parlamento) che interessano in questa sede possano essere distinte in cinque gruppi (anche se alcune di esse, per la loro valenza multipla, dovranno essere richiamate in più di uno).

Un primo gruppo comprende gli articoli che consistono nella formalizzazione di prassi affermatesi nell'ultimo decennio: fatto salvo il dubbio di irrigidirle attraverso la scrittura⁴⁷, in questo ambito va collocato il nuovo art. 91. La lettura del secondo comma⁴⁸ conferma l'assunto secondo il quale il primo passo verso la

⁴⁴. Le parole fra virgolette sono di N. Bobbio, *Può un politico dirsi «unto dal signore»?», in La Stampa del 26 aprile 2001.*

⁴⁵. A. Ruggeri, *La «controriforma» e la decostituzionalizzazione della Costituzione*, in ASTRID, *op. cit.* in nota 1, p. 261.

⁴⁶. F. Bilancia, *Una lunga storia*, in *la rivista del manifesto*, maggio 2004, p. 11 e nota 10.

⁴⁷. M. Olivetti, *La forma di governo nel Ddl Senato 2544: seconda Repubblica o secondo Impero?*, in ASTRID, *op. cit.* in nota 1, p. 391.

⁴⁸. «La candidatura alla carica di Primo ministro avviene mediante collegamento con i candidati all'elezione della Camera dei deputati, secondo modalità stabilite dalla legge. La legge disciplina l'elezione dei deputati in modo da favorire la formazione di una maggioranza, collegata alla carica di Primo ministro»: a commento di questo comma si può ricordare che esso, per un verso, formalizza quanto avvenuto nelle elezioni del 2001 (indicazione del candidato premier sulla scheda elettorale); per un altro, dice meno dell'art. 4, co. I, lett. a) della legge 2 luglio 2004 n. 165 (Disposizioni di attuazione dell'art. 122, primo comma della Costituzione), a norma del quale le leggi elettorali regionali sono tenute

personalizzazione della leadership democratica (nel nostro caso – come si vedrà – prodromica alla verticalizzazione in chiave monocratica dell'esercizio del potere) va compiuto in sede elettorale, sull'esatto presupposto che in quella sede, una volta «indeboliti i partiti di massa e diluite le ideologie», ciò che conta, almeno per una parte dell'elettorato, «non sono i principi e i valori affermati o i programmi specifici proposti, ma sempre di più le caratteristiche personali dei protagonisti»⁴⁹: sicché «una richiesta di consenso senza offerta politica»⁵⁰ favorisce il rifluire della *ratio* del principio rappresentativo nell'*emotio* di quello plebiscitario⁵¹, saldate in un'unica logica binaria⁵², nella quale il primitivismo prepolitico dell'incarnazione in un leader fa premio sulla strutturazione identitaria di tipo programmatico-politico.

Del resto, prendendola un po' da lontano, non è certo difficile inquadrare storicamente una norma che prevede sostanzialmente l'elezione diretta del capo dell'esecutivo⁵³: essa – si può dire – per un verso è in sintonia con «una delle tendenze modellistiche immanenti alla vita costituzionale contemporanea»⁵⁴, qual'è quella d'introdurre, nella dinamica delle democrazie parlamentari più mature (a partire dall'Inghilterra), elementi fortemente personalizzati nell'investitura del premier⁵⁵; per un altro, appare omogenea alla ineluttabile dimensione plebiscitaria delle democrazie di massa.

Ma questo non giustifica inni al nuovo protagonismo del corpo elettorale

all'«individuazione di un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale e *assicuri la rappresentanza delle minoranze*» (corsivo mio).

⁴⁹. G. Sani, *Berlusconi ha vinto perché ...*, in *il Mulino*, 2001, pp. 619-620.

⁵⁰. M. Dogliani, *op. cit.* in nota 17, p. 648.

⁵¹. E. Fraenkel, *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello Stato costituzionale democratico* (1958), Torino, Giappichelli, 1994, p. 73.

⁵². Di tale saldatura sono testimonianza ossimori di nuovo conio quali «rappresentanza referendaria» (A. Manzella, *Spunti per un nuovo modello costituzionale*, in E. Siciliano (a cura di), *Italia. Istruzioni per l'uso*, Firenze, Giunti, 1996, p. 97) e «parlamento referendario» (M. Calise, *Dopo la partitocrazia*, Torino, Einaudi, 1994, p. 67) e la configurazione dello scioglimento anticipato in una democrazia maggioritaria come istituto che «deve poter svolgere un ruolo simile al *referendum*» (T.E. Frosini, *Premierato e sistema parlamentare*, in Id. (a cura di), *Il premierato nei governi parlamentari*, Torino, Giappichelli, 2004, p. 29).

⁵³. Mera conseguenza del comma cit. *retro* in nota 48, è il seguente, che anch'esso formalizza prassi affermatesi nell'ultimo decennio, dopo l'approvazione delle leggi elettorali del 1993: «Il Presidente della Repubblica, sulla base dei risultati delle elezioni della Camera dei deputati, nomina il Primo ministro» (su tale norma v. quanto si dice all'inizio del par. 4).

⁵⁴. L. Elia, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano, Giuffrè, 1970, p. 672.

⁵⁵. L. Elia, *Il Presidente della Repubblica*, in G. Neppi Modona (a cura di), *Stato della Costituzione*, Milano, 1998, p. 359.

finalmente posto in grado di contare di più⁵⁶ e di imporsi quale regolatore della forma di governo⁵⁷, trattandosi in realtà di un protagonismo gregario e iscritto in una logica di passività⁵⁸ – fondato com'è sull'instaurazione di un magnetico *circuit de confiance* che «si accende e si spegne esclusivamente nell'arena elettorale»⁵⁹ –, in grado solo di conferire al potere una legittimazione «sentimental-servile»⁶⁰. Nell'investitura del premier – se non bilanciata da un robusto *party government* (è il caso dell'Inghilterra, come si dirà tra poco) – la sovranità del popolo non viene riversata in un tessuto pluralistico radicato nella rappresentanza di culture politiche elaborate da soggetti collettivi (è la prospettiva in cui si muovevano due intellettuali – Leibholz e Fraenkel – consapevolmente concentrati nello sforzo di rendere i partiti protagonisti della dimensione plebiscitaria della democrazia di massa, in modo da poter dar luogo a una forma razionalizzata di democrazia plebiscitaria (Leibholz), capace di mantenere «in limiti politicamente sopportabili» (Fraenkel) la richiesta di

⁵⁶. T.E. Frosini, *Sovranità popolare e costituzionalismo*, Milano, Giuffrè, 1997, pp. 225 e 254.

⁵⁷. S. Ceccanti, *L'elezione del governo e lo scioglimento anticipato delle Camere nei paesi dell'Unione europea*, p. 338 del volume collettaneo cit. *retro* in nota 7.

⁵⁸. P. Barcellona, *L'individuo sociale*, Genova, Costa & Nolan, 1996, p. 196.

⁵⁹. F. Lanchester, *Il premier nostro e quello degli altri*, in *La Stampa* del 10 gennaio 2003.

È opinione abbastanza diffusa poi (cfr., ad es., G.E. Rusconi, *Scambio, minaccia, decisione*, Bologna, il Mulino, 1984, p. 111) che la forza carismatica e istituzionale derivante dall'investitura popolare diretta (inevitabilmente più in sintonia con l'interpretazione populista che con quella liberale del voto: W.H. Riker, *Liberalismo contro populismo*, Milano, Comunità, 1990, p. 18), al di là della mitologia (o ideologia) che la vuole funzionale a un contatto più immediato e autentico fra cittadini e governanti, liberi in realtà chi governa dalla fastidiosa vicinanza dei governati, ponendolo – lui sì e non l'ipotetico detentore dello scettro – in posizione sovrana e decisiva. Né manca chi ritiene (fra gli altri, l'autore di questo scritto), facendo propria la convinzione secondo la quale il luogo istituzionale e le modalità della decisione possono avere capacità orientativa dei contenuti della stessa, che quella posizione di sovranità e decisività, favorendo l'indipendenza delle istituzioni di governo dall'organizzazione politica della società (P. Ridola, *Diritti di libertà e costituzionalismo*, Torino, Giappichelli, 1997, p. 202), possa rivelarsi particolarmente funzionale alla necessità – sempre più frequente in un contesto in cui vanno esaurendosi le risorse ideologiche ed economiche per proseguire sulla strada dell'integrazione emancipante tracciata dalla Costituzione – di prendere decisioni solitamente definite «impopolari ma dolorosamente necessarie», in genere più nelle corde di istituzioni «impermeabili» (o molto selettivamente permeabili) che di istituzioni «porose» nei confronti di un'ampia gamma di interessi, di bisogni, di valori: sullo sfondo non è difficile scorgere il più generale tema della ricaduta sulla prima parte della Costituzione del modello di forma di governo disegnato nella seconda (un cenno, da ultimo, in U. Allegretti, *op. e loc. cit.* in nota 1).

⁶⁰. G. De Luna, *op. cit. retro* in nota 28, p. 17.

istituzioni plebiscitarie⁶¹), ma in un'incarnazione-autorizzazione ad agire di ascendenza hobbesiana⁶², poco in linea con il concetto di rappresentanza democratica⁶³ e in grado di produrre solo un *effetto democrazia*. Pensare che in una «democrazia del pubblico»⁶⁴ non si possa andare oltre gli effetti speciali è legittimo, ma sarebbe bene non abbandonarsi ad atteggiamenti di buonismo democraticistico (restituire lo scettro al principe!) e mantenere la severità dello sguardo di chi parlava di «dittatura fondata sullo sfruttamento dell'emotività delle masse»⁶⁵, magari riflettendo che quell'emotività può anche essere cresciuta rispetto ai tempi in cui Weber scriveva (1919), grazie alla consistente presenza nel corpo elettorale di quelli che un neologismo definisce «vidioti».

Un ultimo ordine di considerazioni.

Il richiamo che a proposito dell'investitura sostanzialmente diretta, come di altre norme del disegno di legge che verranno fra poco esaminate, si fa da parte dei sostenitori della riforma al modello Westminster, sta a significare che non sono bastati gli avvertimenti autorevoli circa l'irriproducibilità di quel modello in paesi privi dei

⁶¹. P. Ridola, *Diritti*, cit., p. 199.

⁶². Gli inquieti che volessero mettere in dubbio l'apologizzazione duvergeriana del "monarca repubblicano" – ineludibile punto di riferimento per gli ingegneri costituzionali –, potrebbero trovare conturbanti assonanze con il pensiero di Hobbes, laddove contrappone i molti *autori* (la moltitudine di individui-sudditi) all'unico *attore* (il sovrano che trasforma la moltitudine in una persona) ed identifica nell'autorizzazione ad agire da parte dei primi nei confronti del secondo l'essenza della rappresentanza.

⁶³. Non sono pochi – Elia, Zagrebelsky, Carlassare, Balboni – gli studiosi che si sono di recente interrogati sulla criticità del rapporto fra monocrazia, democrazia e rappresentanza: rinvio a A. Di Giovine, *Appunto sulla cultura espressa dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in G.F. Ferrari-G. Parodi (a cura di), *La revisione costituzionale del titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, Padova, Cedam, 2003, p. 218.

⁶⁴. È stato B. Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy, 1995, p. 279 ss., a proporre di sostituire alla metafora della democrazia come mercato, quella del pubblico e della scena come più adeguata a descrivere le nuove modalità del processo elettorale (e quindi del rapporto di rappresentanza) che appare oggi delinearci.

⁶⁵. M. Weber, *La politica come professione*, in Id., *Il lavoro intellettuale come professione*, Torino, Einaudi, 1966, p. 89; nella pagina precedente il sociologo tedesco parla del parlamento inglese come di «un branco di votanti ben disciplinati»: si può osservare che il collegamento fra elezione del premier ed elezioni dei candidati di collegio (già formalizzata – lo si ribadisce – in via di prassi bipartisan nelle elezioni del 2001) riduce la seconda a un epifenomeno della prima – tanto più in presenza della prassi, anch'essa bipartisan, di tendenziale sradicamento dal territorio degli aspiranti parlamentari –, attivando così una formidabile premessa di fatto (posto che i *back benchers* non avranno dubbi sul chi ringraziare) per adeguare il parlamento italiano al modello appena evocato.

presupposti che lo hanno generato e che lo tengono in vita⁶⁶.

E allora bisogna ribadire – muovendo dalla considerazione generale secondo la quale «non è di per sé una norma costituzionale che assicura la stabilità e l'efficacia, ma l'accordo fra questa norma e la struttura del sistema partitico, la natura dei partiti, i loro programmi, la loro stessa concezione del gioco politico»⁶⁷ – che il modello Westminster, sia nella variante del *Cabinet government* che in quella del governo del primo ministro (l'oscillazione fra le quali è determinata dai diversi esiti della lotta partitica interna), è intimamente legato a caratteristiche peculiari del sistema politico inglese (a forte impronta bipartitica) e del rapporto fra partito e premier⁶⁸.

Tenendo questo presente, dovrebbe essere facile misurare l'incomparabilità – frutto, appunto, dell'irriproducibilità di quelle caratteristiche⁶⁹ – fra il modello inglese e il «silvierato» (Sartori) che si vorrebbe introdurre in Italia, in qualche modo assimilabile all'incomparabilità fra democrazia d'indirizzo e democrazia d'investitura.

Il primo ruota intorno al sistema dei partiti ed è connotabile come governo di partiti, nel quale anche la forte leadership del premier trova il suo radicamento nell'investitura che egli ha ricevuto dal partito che ha vinto le elezioni⁷⁰ – c'è dunque un rapporto di immedesimazione del leader-premier nel partito⁷¹ –: pertanto, se vengono meno le condizioni che hanno portato a quell'investitura, s'indebolisce la leadership politica del primo ministro, fino a poterne provocare la caduta e la sostituzione in corso di legislatura.

Il sartoriano «direttismo» che si vorrebbe costituzionalizzare in Italia attraverso le norme prima citate troverebbe invece ad accoglierlo una coppia di cartelli partitici debolmente coesi e s'innesterebbe – perpetuandosi l'indelebile *imprinting* che alla nostra recente storia costituzionale ha impresso il referendum del 1993, svoltosi all'insegna di parole d'ordine che intendevano saldare in chiave antipartitica

⁶⁶. C. Mortati, *Le forme di governo*, Padova, Cedam, 1973, p. 190; su diverse posizioni dell'illustre studioso v. la polemica fra L. Carlassare e S. Ceccanti riportata in www.costituzionalismo.it.

⁶⁷. R. Aron, *Teoria dei regimi politici* (1965), Milano, Comunità, 1973, p. 123.

⁶⁸. P. Ridola, *Diritti*, cit., p. 155 ss.; O. Chessa, *La democrazia maggioritaria nell'interpretazione costituzionale della forma di governo*, in *Diritto pubblico*, 2004, p. 43.

⁶⁹. Irriproducibilità che ha spinto ad affermare che «semmai si volesse riprodurre altrove il sistema istituzionale britannico, così come è, bisognerebbe prima di tutto trasferire in quell'altrove i cittadini britannici» (T.E. Frosini, *Premierato*, cit., p. 20): accompagnati – aggiungerei – dalla formidabile armatura del *plurality*, in mancanza della quale (come dimostrano i risultati delle elezioni europee di metà giugno 2004) anche quel corpo elettorale si mostra capace di irrispettose *performance*.

⁷⁰. V. ancora Ridola e Chessa citati alla penultima nota, ai quali adde B. Ackerman, *La nuova*, cit., p. 34 e 38.

⁷¹. G. Ferrara, *La posizione*, cit., p. 127.

populismo e rafforzamento delle istituzioni⁷² – in un contesto di persistente delegittimazione dei partiti, di destrutturazione della loro capacità programmatica e mediatrice e di esaltazione del loro carattere «personale»⁷³ – partito dunque che s'immaginesse nel leader⁷⁴ o addirittura, nel caso più importante, «non partito»⁷⁵ a vertice carismatico: sicché, pur dando per scontata l'ineluttabilità dell'ibridazione nelle odierne democrazie di massa fra componenti rappresentative ed elementi di segno plebiscitario, l'addensarsi di questi ultimi nella sola figura di un «premier assoluto» (L. Elia) la cui investitura popolare venga vissuta in chiave di autonomizzazione dalla trama del pluralismo politico e sociale, tende a far mancare proprio l'equilibrio fra le due dimensioni – presente invece in paesi come l'Inghilterra, dove la forza del *party government* priva di senso «la contrapposizione ideale tra due alternativi canali di legittimazione, quello partitico e quello elettorale-popolare»⁷⁶ –, in grado di assicurare il rispetto, da parte della «nuova» forma di governo, della «vecchia» (e irrinunciabile) forma dello Stato⁷⁷.

4. In un secondo gruppo di norme vanno annoverate quelle che si pongono come conseguenza o vengono ritenute una conseguenza dei commi presi in considerazione nel paragrafo precedente.

Di esse, una – già citata *retro* in nota 53 – non sembra ammettere discussioni, essendo ineludibile, in un contesto nel quale il vertice dell'esecutivo risulta dall'esito elettorale, che la sua nomina da parte del Capo dello Stato, avvenga «sulla base dei risultati elettorali» (nuovo art. 92, terzo comma): è quanto accade in Inghilterra, in Germania, in Spagna ed è quanto è accaduto a partire dal 1994 in Italia, sicché parlare in questo caso di perdita di ruolo del Presidente della Repubblica è una constatazione,

⁷². È stato di recente osservato che mentre la «democrazia maggioritaria inglese non contrappone la sovranità popolare a quella parlamentare e al ruolo di mediazione politica dei partiti», nella vicenda italiana «la lotta per il principio maggioritario si è valse delle seguenti parole d'ordine: “occorre liberare le istituzioni dall'invasione partitica”», indicando «proprio nel principio maggioritario lo strumento per rafforzare l'autonomia delle istituzioni di governo rispetto alle pressioni delle forze politiche organizzate» (O. Chessa, *La democrazia*, cit. *retro* in nota 68, p. 40).

⁷³. M. Calise, *Il partito personale*, Roma-Bari, Laterza, 2000.

⁷⁴. G. Ferrara, *La posizione*, cit., p. 127.

⁷⁵. Su Forza Italia come «non partito» si veda N. Bobbio, *Il partito fantasma*, in *La Stampa* del 3 luglio 1994: i dieci anni trascorsi dalla pubblicazione dell'articolo non sembrano aver cambiato i termini sostanziali della questione.

⁷⁶. O. Chessa, *op. e loc. ult. cit.*

⁷⁷. Le ultime righe del testo sono in forte debito con l'acuta analisi di P. Ridola, *Diritti*, cit., in particolare le ultime pagine, e alludono alla considerazione di L. Elia riportata *ultra* in nota 79.

non da presentare però come un'ulteriore critica all'assetto disegnato. Diverso è il caso dell'abolizione della fiducia iniziale prevista dal vigente art. 94 Cost.: l'osservazione comparatistica insegna che non sempre l'investitura sostanzialmente diretta del vertice dell'esecutivo esclude la fiducia parlamentare (questo capita in Inghilterra, ma non, ad esempio, in Germania e in Spagna). Affrancare il «Primo ministro» dalla necessità di ricevere la fiducia iniziale non ha pertanto la stringente necessità che si è appena colta nella norma che impone al Presidente della Repubblica il rispetto dei risultati elettorali, ma è una scelta di politica costituzionale volta a sottolineare (simbolicamente?) il carattere extraparlamentare della legittimazione a governare del Primo ministro: sicché chi cita, per conestare tale scelta, la prassi inglese dovrebbe maggiormente riflettere sul fatto che un'esplicita innovazione normativa non sempre assume nel sistema che la adotta lo stesso significato della tradizione storica che vuole mimare.

5. A un terzo gruppo di norme vanno ricondotte quelle il cui complessivo orizzonte di senso è di modellare una figura di premier «onnipotente che conforma e controlla la sua maggioranza»⁷⁸, stravolgendo gli equilibri e la flessibilità del regime parlamentare fino a mettere in dubbio la tenuta della forma di Stato⁷⁹ e la conformità ai principi del costituzionalismo⁸⁰: è con gli articoli che si sta per analizzare che viene capitalizzato al massimo l'*effetto democrazia* creato con il secondo comma dell'art. 92 prima esaminato.

Il Primo ministro dispone del governo fin dal momento genetico (art. 95, I co.): è lui che – solitariamente – nomina i ministri, posto che viene imprudentemente eliminata la magistratura di consiglio, influenza e controllo del Presidente della

⁷⁸. V. Onida, *Il «mito»*, cit., p. 27, a giudizio del quale la riforma in corso di approvazione «non significherebbe democrazia più immediata, ma semplicemente meno democrazia, se a questo termine diamo il senso pieno che gli ideali e l'esperienza storica del costituzionalismo suggeriscono».

⁷⁹. «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»: L. Elia, *L'evoluzione della forma di governo*, in Accademia Nazionale dei Lincei, *Lo Stato della Costituzione italiana e l'avvio della Costituzione europea*, Roma, 2003, p. 92. Anche U. Allegretti, *I molti*, cit., p. 11, collega l' "alterazione della forma di governo" a un "allontanamento *tout-court* dalla forma democratica".

⁸⁰. L. Carlassare, *Il progetto governativo di riforma: il costituzionalismo più che mai alla prova*, in www.costituzionalismo.it; F. Bassanini, *La struttura dei sistemi democratici e l'acquis del costituzionalismo moderno (ovvero: come si scardina la Costituzione repubblicana ma non si chiude la transizione istituzionale)*, in ASTRID, op. cit. in nota 1, p. 46.

Repubblica che – come è stato ricordato⁸¹ – ha avuto benefici effetti in più di una vicenda di composizione del governo.

Simmetricamente, gli si conferisce in esclusiva (senza bisogno quindi dell'intervento del Consiglio dei Ministri e/o del Presidente della Repubblica) il potere di revoca dei ministri (art. 95, I co.): un potere che potrà rivelarsi spuntato nei confronti dei ministri non appartenenti al suo partito – a meno che il Primo ministro non cerchi la crisi e quindi lo scioglimento⁸² –, ma che può dargli l'opportunità, in determinate circostanze, di autonomamente modificare la maggioranza che lo sostiene: laddove quest'ultima deve trovarsi sotto lo scacco del possibile scioglimento per potersi dare un nuovo Primo ministro⁸³.

Appare consequenziale poi che a un Primo ministro forte dell'investitura popolare e che può disporre della composizione del Consiglio dei ministri, il progetto conferisca uno status cancellierale e gli affidi, «traducendo» l'art. 65 della costituzione tedesca⁸⁴, la determinazione – molto più della direzione di cui parla il vigente art. 95 – della politica generale del governo (nuovo art. 95, II co.): è in qualche modo «naturale» che l'insofferenza verso la collegialità e l'insana passione verso il governo personale⁸⁵ raggiungano la meta di un verticismo monocratico nei confronti del quale anche i manuali di organizzazione aziendale mostrano da tempo una certa diffidenza.

Una sorta di ossessione monocratica dilaga poi nei confronti della Camera (vittima anche della «voluttà di automatismi»⁸⁶ cui indulge la proposta in esame, lesionando una delle maggiori virtù del sistema parlamentare, la flessibilità), tanto da potersi dire che è essa a dover godere della fiducia del Primo ministro (C. Salvi, ora «pentito» della bozza elaborata in sede di Commissione D'Alema, nella quale si

⁸¹. M. Volpi, *La controriforma costituzionale*, in ASTRID, *op. cit.* in nota 1, p. 289.

⁸². G. Ferrara, *Il governo*, cit., pp. 128-129.

⁸³. V. Cerulli-Irelli, *Sulla «forma di governo» regionale (e su alcuni problemi attuali della forma di governo)*, di prossima pubblicazione in *Scritti in onore di Gianni Ferrara*, ma già consultabile nel sito di ASTRID (www.astridonline.it): non è esatta però l'affermazione secondo la quale nel disegno di legge «non è previsto che la maggioranza espressa dall'elettorato possa sfiduciare il primo ministro con sua autonoma determinazione» (v. infatti l'art. 94, ult. co., al quale è da imputare peraltro – come si osserva oltre nel testo – lo stravolgimento della natura della mozione di sfiducia).

⁸⁴. Lo nota C. Fusaro, *Un progetto*, cit., p. 132.

⁸⁵. M. Olivetti, *La forma di governo*, cit., pp. 392 e 402.

⁸⁶. M. Olivetti, *op. ult. cit.*, p. 397; l'eccesso di automatismi (che trova nell'ultimo comma del nuovo art. 94 il suo diapason) è criticato anche dalla dottrina simpatetica con la riforma: v., ad es., G. Pitruzzella, *Il Governo del Premier*, in Fondazione Magna Carta, *La costituzione promessa*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2004, p. 20; T.E. Frosini, *Premierato*, cit., p. 33; S. Ceccanti, *Il premierato. Matrici ideali e traduzioni nell'oggi*, in T.E. Frosini (a cura di), *Il premierato*, cit., p. 97.

prevedeva un primo ministro forte, ma non ancora assoluto).

Innanzitutto al Primo ministro viene affidato in esclusiva (non più condiviso cioè dal Presidente della Repubblica: sul punto v. il prossimo paragrafo) il potere di scioglimento libero – sottoposto cioè solo alla sua discrezionale valutazione – della Camera: secondo il nuovo art. 88, I co., infatti, il «Presidente della Repubblica, su richiesta del Primo ministro, che ne assume l'esclusiva responsabilità ... decreta lo scioglimento della Camera dei Deputati ed indice le elezioni entro i successivi sessanta giorni». L'unica possibilità di evitare lo scioglimento si materializza nell'ipotesi – prevista dal secondo comma dello stesso articolo – in cui, entro dieci giorni dalla richiesta di scioglimento, «venga presentata alla Camera dei Deputati una mozione, sottoscritta dai deputati appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni in numero non inferiore alla maggioranza dei componenti della Camera, nella quale si dichiara di voler continuare nell'attuazione del programma e si indichi il nome di un nuovo Primo ministro». Formalmente dunque (ma solo in questo caso e non in quello ipotizzato dal nuovo art. 94 ult. co., che prevede l'assoluto automatismo fra sfiducia e scioglimento) si è evitata la rigidità del «simul-simul» introdotta a livello regionale dalla l.c. n. 1 del 1999⁸⁷, ma l'ossessione antiribaltone si fa valere prevedendo una sfiducia costruttiva o un meccanismo di sostituzione del Primo ministro (che – non essendo preceduto dalla sfiducia – non può definirsi «sfiducia costruttiva») pensati per l'ineffettività⁸⁸ (bastando un anche piccolo manipolo di deputati fedeli al Primo ministro per mandarla a monte⁸⁹): senza contare la macchinosità di accertamento – in mancanza di un esplicito voto di fiducia iniziale – dei “deputati appartenenti alla maggioranza” e l'assurdità di configurare «una sorta di *status* permanente differenziato all'interno della Camera»⁹⁰ fra deputati di maggioranza – gli unici che possono sostituire il Primo ministro, mentre tutti possono sfiduciarlo ex art. 94, ult. co.⁹¹ – e di opposizione con conseguente lesione del principio del libero mandato⁹².

Inoltre, il disegno di legge contiene articoli che – sempre nella prospettiva di gerarchizzazione dei rapporti Primo ministro-Camera – invertono il senso di classici

⁸⁷. Lo fa notare C. Fusaro, *Un progetto*, cit., p. 131, il quale però dimentica che il “celebre *simul/simul*” è presente nel nuovo art. 94 ult. co.

⁸⁸ M. Villone, *Revisione*, cit., p. 281.

⁸⁹. Del libro curato da ASTRID, citato *retro* in nota 1, si vedano gli scritti di M. Volpi, p. 290 e di M. Olivetti, p. 399.

⁹⁰. A. Cerri, *Il fragile impianto della proposta di revisione costituzionale approvata dal Senato*, in ASTRID, *op. cit.* in nota 1, p. 115.

⁹¹. Il che comporta una seria aporia in caso di *hung parliament*: il Primo ministro di minoranza è più inamovibile di quello di maggioranza, nei suoi confronti essendo attivabile – senza nessuna, neppure teorica, alternativa «costruttiva» – solo il meccanismo del «simul-simul» (considerazioni del genere in M. Olivetti, *La forma*, cit., p. 394).

⁹². A. Pace, *Contrapporsi*, cit., p. 217; M. Volpi, *La controriforma*, cit., p. 290.

istituti come la sfiducia e la riserva di legge (sulla quale v. *ultra, sub nota* 103). Così la sfiducia è, sì, prevista, ma può essere attivata solo da un parlamento kamikaze, posto che il nuovo art. 94, ult. co., prevede che nel caso in cui una mozione di sfiducia, firmata da almeno un quinto dei deputati, venga approvata (per appello nominale) a maggioranza assoluta, «il Primo ministro sfiduciato si dimette e il Presidente della Repubblica decreta lo scioglimento della Camera dei deputati ed indice le elezioni», impedendo anche formalmente la sia pur problematicissima alternativa di tipo «costruttivo» ipotizzata dall'art. 88, II co. Ma se questo «equilibrio del terrore»⁹³, esemplato – anche se non sempre portato alle sue estreme conseguenze – sui modelli vigenti a livello locale e (in via transitoria⁹⁴) regionale⁹⁵ (percorrendo l'anomala strada di un mimetismo dal basso verso l'alto), dovesse funzionare secondo la logica che lo ha immaginato – e che sta operando ai due livelli minori appena evocati –, quella cioè di atrofizzare di fatto gli istituti della sfiducia e dello scioglimento anticipato, il risultato sostanziale sarebbe non quello di una razionalizzazione della forma di governo parlamentare, ma di un suo superamento in (parziale) direzione Washington⁹⁶: dico “parziale”, perché del modello nordamericano si importerebbe solo la forza dell'esecutivo, non quella del Congresso (per non parlare di quella del giudiziario, la cui riforma normalizzatrice attualmente all'esame del Parlamento, pure imbavagliato dalla questione di fiducia, se approvata, farebbe sinergia con la forma di governo che si sta commentando).

Il richiamo alle forme di governo vigenti a livello periferico non vuole avere il significato di sottintendere impossibili parallelismi (incomparabile essendo il livello di «pericolosità» della capacità decisionale e normativa di comuni, province e regioni rispetto a quella dello Stato), ma solo quello di suggerire il carattere prodromico delle riforme del 1993 e del 1999 rispetto a quella ora in esame⁹⁷: con quest'ultima – mi

⁹³. P. Ciarlo, *Il presidenzialismo regional style*, in *Quad. cost.*, 2001, p. 132.

⁹⁴. Una transitorietà a definitività annunciata, visto che al modello «suggerito» dalla l.c. n. 1 del 1999 le regioni, senza distinzione di colore politico, stanno *istintivamente* aderendo (C. De Fiore, *Laboratorio presidenzialista*, in *la rivista del manifesto*, gennaio 2004, p. 16).

⁹⁵. In tali modelli – come si sa – è esclusa in radice ogni alternativa di tipo «costruttivo» e il «simul-simul» è ciecamente applicato anche in caso di morte, impedimento permanente e dimissioni volontarie del vertice della giunta (ma v. ora un qualche ammorbidimento, per quel che riguarda le regioni, nel nuovo art. 126, ult. co.): più ragionevole invece la disciplina a livello nazionale, così come proposta dal nuovo art. 92, ult. co.

⁹⁶. O. Chessa, *La democrazia*, cit., pp. 47-48.

⁹⁷. «Il modello transitoriamente vigente nelle regioni, e più in generale la famiglia di soluzioni affermatesi ai diversi livelli di governo, non può non costituire un punto di riferimento importante, tanto più nella misura in cui ha mostrato di funzionare e di saper dare ciò che gli era stato chiesto»: C. Fusaro, *Il «premierato regionale» nella forma di governo della legge cost. n. 1 del 1999*, in T. Frosini (a cura di), *Il premierato*, cit., p. 141.

pare – viene sapientemente portato all’incasso l’effetto pedagogico che i modelli culturali veicolati dalle riforme appena citate hanno avuto sulla percezione da parte del corpo sociale di «che cosa è la democrazia», sicché possono legittimamente dispiegarsi sia affermazioni del tipo «il governo del Primo ministro ... è già familiare agli elettori in quanto è stato *formalmente* adottato, con successo, nel caso di governi locali e regionali»⁹⁸; sia l’interrogativo, retoricamente posto dal Presidente del Senato⁹⁹, che si domanda come possa concepirsi che il Primo ministro non abbia gli stessi poteri del sindaco di Cernobbio¹⁰⁰.

In realtà il disegno di legge prevede anche qualche potere in più in capo al Primo ministro e sempre nella prospettiva di autonomizzare le istituzioni dalla politica, di anestetizzare o soffocare il conflitto nella tecnica delle istituzioni: dispone infatti il nuovo art. 94, II co., che egli «può chiedere che la Camera dei deputati si esprima, con priorità su ogni altra proposta, con voto conforme alle proposte del Governo. In caso di voto contrario il Primo ministro rassegna le dimissioni e può chiedere lo scioglimento della Camera dei Deputati. Si applica l’art. 88». Di fronte a questo potere di disporre della legislazione attraverso la minaccia dello scioglimento – qualcosa di più di una «forzatura»¹⁰¹, ma una vera sublimazione dello stravolgimento del rapporto governo parlamento¹⁰², anche per quel che riguarda l’orizzonte di senso della riserva di

⁹⁸. S. Vassallo-S. Ceccanti, *Il sistema*, cit., p. 40.

⁹⁹. M. Pera, *La riforma costituzionale al via del Senato*, in Fondazione Magna Carta, *op. cit.* in nota 86, pp. 147 e 149.

¹⁰⁰. Le posizioni di Vassallo-Ceccanti e Pera appena richiamate possono dare un’idea degli argomenti che verranno spesi in un’eventuale campagna referendaria: argomenti non facili da confutare da parte di chi ha attivamente contribuito a creare un senso comune favorevole alla monocrazia elettiva che fonda il suo iperdecisionismo sulla *deminutio* delle assemblee e dei partiti che vi operano.

¹⁰¹. Così la definisce A. Barbera nell’audizione del 23 giugno 2004 presso la prima Commissione della Camera dei Deputati.

¹⁰². Con l’approvazione della norma appena citata nel testo, raggiungerebbe l’acme il processo di protezione delle politiche governative in parlamento, che già ha trovato nelle numerose modifiche degli ultimi anni ai regolamenti parlamentari (e nell’interpretazione cristallizzatasi durante la presidenza Violante) indiscutibili successi, che peraltro a qualcuno non sembrano bastare: v., ad esempio, L. Violante, *Relazione conclusiva*, in L. Ventura (a cura di), *Le crisi di governo nell’ordinamento e nell’esperienza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2001 (a giudizio del quale «oggi il Parlamento ha troppo potere nei confronti del Governo»); G. Guzzetta, *La fine del centralismo parlamentare e lo stato dell’opposizione*, in Ceccanti-Vassallo (a cura di), *op. cit. retro* in nota 7, p. 315-316, il quale prospetta l’esigenza di rafforzare in Parlamento i poteri del Governo, che gli appare “privo di reali poteri codificati per imporre il proprio indirizzo e i propri tempi”. Più plausibili mi sembrano le recenti posizioni che leggono la situazione «in» parlamento in termini di schiacciante favore pro-governativo (A. Manzella, *Il piatto piange*, in ASTRID, *op. cit.* in nota 1, p. 198; F. Bilancia, *Una lunga storia*, cit., p. 10), anche per quel che riguarda la tempistica (S. Labriola,

legge¹⁰³, non certo concepita dal costituzionalismo come strumento di *écrasement* dell'assemblea – il lettore incredulo (anche se a conoscenza degli articoli 44 ult. co. e 49, III co. della costituzione francese, che comunque impongono una decisione collegiale del governo) non può che prendere atto che, se si muove dall'affermazione secondo la quale nelle democrazie maggioritarie l'indirizzo politico premiato dal voto popolare non trova ostacoli istituzionali alla sua più completa attuazione¹⁰⁴, e se si intende promuovere una democrazia di mandato estremisticamente concepita, si può finire con l'entrare in collisione con il principio della divisione dei poteri¹⁰⁵ e del bilanciamento fra di essi, con uno dei *fundamentals* cioè del costituzionalismo e della democrazia liberale¹⁰⁶: ma anche questo esito estremo, del resto, può essere messo in conto da un disegno di legge il cui senso di marcia è quello di lobotomizzare la discorsività parlamentare¹⁰⁷.

Inoltre la fattispecie in esame è significativa perché dà la misura della distanza che separa il potere di scioglimento anticipato che si esercita a Downing Street 10 e quello che verrebbe consegnato a Palazzo Chigi: fra una versione cioè potenzialmente premiale (delle fortune) della maggioranza¹⁰⁸, che in pratica si autoscioglie quando

La transizione repubblicana (primi appunti), in *Studi in onore di G. Cuomo*, Padova, Cedam, p. 171).

¹⁰³. Sul punto si sono espressi in senso critico, fra gli altri, F. Bassanini, *La struttura*, cit., p. 47; M. Cammelli, *Una riforma costituzionale che non va*, in *il Mulino*, 2004, p. 401; S. Gambino, *Dal «semipresidenzialismo debole al «premierato assoluto»*, in corso di pubblicazione in G. Giraudi (a cura di), *Crisi della politica e riforme costituzionali*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2004 (ma già consultabile sul sito di ASTRID).

¹⁰⁴. L'affermazione – talvolta citata in chiave polemica, in quanto sembra dimenticare che la *ratio* di fondo del costituzionalismo è di rendere più difficile e non più facile l'esercizio del potere, anche in contesti maggioritari – è di A. Barbera-C. Fusaro, *Il governo delle democrazie*, Bologna, il Mulino, 2001, p. 19.

¹⁰⁵. S. Bartole, *Democrazia*, cit., p. 354.

¹⁰⁶. V. sul punto M. Scudiero, *op. cit. retro* in nota 3, e L. Carlassare, *Il primo ministro legislatore*, in ASTRID, *op. cit.* in nota 1, p. 105.

¹⁰⁷. Ma un parlamento «cessa di essere tale se ai parlamentari di maggioranza, astretti al rispetto del vincolo di mandato, non viene riconosciuta quella libertà e flessibilità di movimento che solo può loro consentire di reagire non soltanto alle emergenze sempre nuove della vita sociale, ma anche alle iniziative prese dall'opposizione» (S. Bartole, *Democrazia*, cit., pp. 353-354): in oggettiva sinergia con questa posizione si colloca chi valorizza il principio di divieto del mandato imperativo (P. Ridola, *Diritti*, cit., pp. 119-120).

¹⁰⁸. M. Volpi, *Il presidenzialismo all'italiana ovvero dello squilibrio tra i poteri*, in corso di pubblicazione in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, ma già consultabile sul sito di ASTRID; ribadisce che “lo “scioglimento governativo” presuppone ... l'esistenza e non già la crisi della maggioranza che, anticipando il voto, vorrebbe ulteriormente rinforzarsi”, A. D'Andrea, *Considerazioni sull'evoluzione del bipolarismo nel sistema di governo in Italia*, in ID (a cura di), *Lo sviluppo bipolare della forma di governo italiana*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 338.

ritiene di attraversare un momento politicamente felice, assegnando al premier il ruolo di portavoce attivo della sua volontà¹⁰⁹, e una versione sanzionatoria e/o ricattatoria imperniata su un primo ministro che, pur vedendo venire a mancare la fiducia di una coalizione in via di dissolvimento, ha ancora a disposizione strumenti giuridici in grado di far valere una sorta di cesarismo costituzionalizzato inquietantemente rivolto a bilanciare il «disordine» della vita politica e sociale.

Si rilevano dunque una volta di più i limiti di un'ingegneria costituzionale dedicata a un'imitazione superficiale e decontestualizzante degli istituti del diritto comparato, richiamato in chiave di *argumentum quoad auctoritatem*, ma non scavato nelle ragioni storiche e politiche che lo sostanziano: in questo modo, per un verso, si cerca di dissimulare il carattere ideologico dell'operazione, potendo sfuggire a larghi settori del corpo sociale il fatto che «l'attività di imitazione ... è un'attività *creatrice*, perché è un'attività *selettiva*» e che dunque il «sistema che imita è un sistema che fa delle scelte»¹¹⁰, anche a costo di «reificare la cultura in cui aspira a trovare una nuova patria»¹¹¹; per un altro, quelli che dovrebbe essere dei viaggiatori – gli studiosi di diritto costituzionale comparato – si degradano a turisti, o – se si vuole – si abbandonano a una sorta di dongiovannismo costituzionale che coglie fior da fiore nella grande serra del diritto comparato.¹¹²

6. In un quarto gruppo di norme possono essere collocati gli articoli il cui obiettivo politico-costituzionale è quello di affrancare il più possibile da vincoli o da limiti la gestione del potere sia da parte del cerchio più largo (*continuum* maggioritario), che di quello più ristretto (Consiglio dei Ministri) che – infine e soprattutto – dell'organo monocratico.

Cominciando dalle situazioni alle quali si intende dedicare cenni più rapidi, va ricordato, per un verso, che a fronte dell'avvenuto rafforzamento della protezione delle

¹⁰⁹. Mi rifaccio all'analisi di due recenti saggi: O. Chessa, *La democrazia*, cit., pp. 31-33; A. Torre, *Il cabinet system da Thatcher a Blair: leadership e costituzione*, in T.E. Frosini (a cura di), *Il premierato*, cit., p. 199.

¹¹⁰. U. Mattei-P.G. Monateri, *Introduzione breve al diritto comparato*, Padova, Cedam, 1997, p. 44: la citazione fatta nel testo comporta ovviamente che lo scontro sulle «imitazioni» («cancellierato come volto umano del proporzionalismo», «premierato come anticamera di un dispotismo elettivo» ...) vada consapevolmente percepito come di carattere politico, non tecnico, del tipo di quelle che contrappone in economia monetaristi e keynesiani.

¹¹¹. A. Vespaziani, *La dottrina costituzionale europea nell'era post-ontologica del diritto comparato*, in *Dir. pubbl. compar. ed europ.*, 2004, n. 2, p. 17.

¹¹². «I sistemi istituzionali sono come gli orologi, non puoi prendere le rotelle di uno e infilarle in un altro sperando che l'orologio funzioni» (G. Amato, *Una riforma sbagliata*, in *ASTRID*, op.cit. in nota 1, p. 27); insiste molto sull'ibridazione dei modelli al «solo scopo di rafforzare l'esecutivo e il suo Capo», F. Bassanini, *La struttura*, cit., p.65 ss.

politiche governative in parlamento¹¹³ e dunque del ruolo del *continuum* maggioritario, in chiave in gran parte futuribile¹¹⁴ viene delineata dal nuovo art. 64 la configurazione di uno statuto dell'opposizione, rinviando al regolamento della Camera, impegnato a garantire «i diritti delle opposizioni in ogni fase dell'attività parlamentare»¹¹⁵ e a stabilire «le modalità di elezione e i poteri del Capo (!) dell'opposizione»¹¹⁶; per un altro, che a fronte dello strutturale depotenziamento del ruolo garantista dei *quorum* previsti dalla Costituzione del 1947 provocato dalle leggi elettorali del 1993, non si è proceduto a una loro sostanziale riparametrazione: «naturale» conseguenza di una logica costituzionale ispirata alla «fanatizzazione maggioritaria»¹¹⁷ e non certo al mite punto di vista espresso da Calamandrei nella seduta della Costituente del 4 marzo 1947¹¹⁸, e – come tale – soggetta al «paradosso delle riforme di garanzia»¹¹⁹.

Quanto al Consiglio dei Ministri, va invece ricordata l'eliminazione del potere presidenziale di autorizzare la presentazione alle Camere dei disegni di legge d'iniziativa governativa¹²⁰: un potere, certo, da non enfatizzare, data la sua facile aggirabilità¹²¹, ma che pure qualche volta una funzione di freno è riuscita a svolgerla¹²²

¹¹³. In proposito v. *retro* la nota 102.

¹¹⁴. Di attuale c'è solo la riserva “a deputati appartenenti a gruppi di opposizione (del)la Presidenza delle commissioni, diverse da quelle di cui all'art. 72, I co., della Giunta e degli organismi interni, cui sono attribuiti compiti ispettivi, di controllo o di garanzia” (nuovo art. 65, IV co.).

¹¹⁵. Diversa è la dizione utilizzata per il Senato federale della Repubblica, il cui regolamento «garantisce i diritti delle minoranze in ogni fase dell'attività parlamentare»: in proposito si vedano le considerazioni di G. De Vergottini, *Il regime dell'opposizione*, in Fondazione Magna Carta, *op. cit.* in nota 86, p. 39.

¹¹⁶. Vi sono tendenze alla militarizzazione dell'opposizione in simmetria a quella della maggioranza: le riporta G. De Vergottini, *Il regime*, cit., p. 36.

¹¹⁷. G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, il Mulino, 2004, p. 222.

¹¹⁸. «Ho sempre sostenuto che, per preparare il testo di una nuova costituzione democratica sia più opportuno e più prudente muovere dal punto di vista della minoranza».

¹¹⁹. Tale paradosso – spiegano S. Panizza-R. Romboli, *op. e loc. cit. retro* in nota 26 – consiste nel fatto che le riforme di garanzia dovrebbero “essere approvate con l'apporto di quelle stesse forze politiche che, essendo in un certo momento in maggioranza, potrebbero non mostrare particolare interesse all'elevazione dei *quorum* così come all'affermazione e valorizzazione delle strutture e degli strumenti di garanzia”.

¹²⁰. Contrario all'abrogazione dell'art. 87, IV co., della vigente Costituzione è, fra gli altri, G. Morbidelli, *Il ruolo del Presidente della Repubblica nel disegno di legge costituzionale approvato dal Senato il 25 marzo 2004*, in Fondazione Magna Carta, *op. cit.* in nota 86, p. 113.

¹²¹. L. Elia, *Il Presidente*, cit. in nota 55, p. 354.

¹²². Un episodio di un certo peso – riguardante la tardiva presentazione al Presidente Scalfaro da parte del governo Berlusconi I del disegno di legge finanziaria 1995 – è ricordato

e alla cui eliminazione comunque qui si fa riferimento in quanto ennesima espressione della generale tendenza del disegno in esame a liberare il potere della maggioranza da ogni, sia pur modesto, laccio¹²³. Di ben altre frecce al suo arco, peraltro, dispone tale tendenza: con riferimento alla figura del Primo ministro, nell'ottica suggerita all'inizio di questo paragrafo – esasperata monocrazia – vanno letti (o riletti) gli articoli 88, 94, II co. e 95 del testo di riforma.

I primi due attribuiscono in esclusiva al Primo ministro (che non ha bisogno né di una previa delibera del Consiglio dei Ministri né, tanto meno, del consenso del Presidente della Repubblica) il potere di richiedere e di ottenere lo scioglimento «libero» e di porre su una proposta del governo la fiducia, alla quale può seguire – in caso di voto contrario – la richiesta di scioglimento, previe sue dimissioni: all'«aggressività» nei confronti del Parlamento si combina dunque la monocraticità nei confronti del Consiglio dei ministri.

Due sono i tipi di commenti che si sono letti su queste norme, l'uno attinente alla figura del Primo ministro, l'altro a quella del Presidente della Repubblica: per provare a cortocircuitare le due tematiche (sulla prima delle quali varie osservazioni sono state avanzate nelle pagine precedenti), ritengo più efficace un'argomentazione che prenda le mosse dalla seconda.

Muovendo dall'astratta dicotomia elaborata da S. Galeotti a proposito della figura presidenziale fra struttura garantistica e struttura governante, dicotomia che non trova riscontro nel dettato costituzionale vigente (nella cui trama può leggersi solo l'oscillazione fra garanzia notarile e garanzia «attiva») e razionalizza artificiosamente la variegata poliedricità dell'esperienza costituzionale¹²⁴, i commentatori si sono esercitati nel tentativo di verificare se il progetto in esame sia o meno riuscito nel proposito di far uscire la figura del Presidente dall'asserita ambiguità di quell'inesistente – a livello italiano – dicotomia: credendo gli uni di avere buone ragioni a rispondere positivamente, argomentando nel senso che la sottrazione al Quirinale di ogni potere in materia di nomina e revoca dei ministri e di scioglimento della Camera (aggiunta al carattere strutturalmente notarile che – come si è già ricordato – la nomina del premier assume in un regime parlamentare d'investitura),

da A. Di Giovine, *Dieci anni di presidenza della Repubblica*, in M. Luciani-M. Volpi (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, il Mulino, 1997, p. 89; durante la presidenza Ciampi, l'episodio forse più significativo riguarda la richiesta di riesame – partita dal Quirinale l'1 agosto 2003 e accolta dal Consiglio dei Ministri del 12 settembre successivo – di un articolo del disegno di legge governativo in materia di *Eurojust*, lesivo, a giudizio del Quirinale, degli artt. 101 e 104 Cost.

¹²³. Si veda la sintesi di M. Fiorillo, *Il Capo dello Stato*, Bari-Roma, Laterza, 2002, pp. 51-53.

¹²⁴. Si rinvia sul punto a A. Di Giovine, *Dieci anni*, cit. *retro* in nota 122, p. 25 ss.

insedia il Presidente in un'area limpidamente garantista¹²⁵; ribattendo gli altri con il far notare che i nuovi poteri attribuiti al Capo dello Stato (decreto di annullamento di una legge regionale considerata pregiudizievole dell'interesse nazionale (art. 127)¹²⁶, nomina del vicepresidente del CSM¹²⁷ e delle *authorities* (art. 87), per non parlare del potere di grazia, sostanzialmente nuovo rispetto alla prassi vigente, in quanto pericolosamente attribuito in esclusiva al Presidente¹²⁸), hanno un potenziale politico tale da ricondurre il Presidente alla posizione ambigua dalla quale lo si voleva affrancare¹²⁹, e che un organo «limpidamente garantista» non dovrebbe poter essere eletto – tanto più dopo l'introduzione di leggi elettorali distorsive del rapporto fra percentuale di voti conquistati e percentuale di seggi assegnati – dalla maggioranza assoluta (sia pure a partire dal quinto scrutinio: v. il secondo comma del nuovo art. 83)¹³⁰ dell'«Assemblea della Repubblica»¹³¹.

Si potrebbe in proposito osservare che il dibattito sull'attribuzione di certi poteri a organi (monocratici o collegiali) accreditati d'imparzialità si è spesso risolto a somma zero, non uscendo da un'alternativa in qualche modo paralizzante: li si deve attribuire a certi organi *perché* imparziali; non li si deve attribuire a un organo imparziale per salvaguardarne l'imparzialità.

Per provare a uscire dall'alternativa così codificata (fra imparzialità dovuta e imparzialità impossibile), bisognerebbe probabilmente ricorrere, per quel che riguarda il Presidente della Repubblica, a un metodo induttivo più che deduttivo: verificare cioè, caso per caso, l'orizzonte di senso in cui si collocano l'inclusione o l'esclusione di certi poteri dal suo arsenale di attribuzioni.

Vista in questa prospettiva, sembra di potere dire che l'esclusione da

¹²⁵. V., in questo senso, G. Pitruzzella, *Il Governo*, cit., p. 17; G. Morbidelli, *Il ruolo*, cit., pp. 106-107.

¹²⁶. In proposito, A. Baldassarre, *Se si «politicizza» la Costituzione*, in ASTRID, *op. cit.* in nota 1, p. 42, arriva a parlare di problema di «grammatica giuridica», di «incredibile svarione» (v. anche il giudizio di F. Pizzetti riportato *ultra* in nota 136).

¹²⁷. Critico sul punto, in quanto la nomina cozzerebbe frontalmente con l'autonomia del collegio, A. Ruggeri, *La «controriforma»*, cit., p. 267.

¹²⁸. Critici sul punto L. Elia, nella Postilla allo scritto *retro cit.* in nota 79 e che verrà pubblicato – completo di postilla – in *Studi in onore di Gianni Ferrara*; M. Olivetti, *La forma*, cit., pp. 404-405; C. Fusaro, *Senato federale*, cit.

¹²⁹. A. Ruggeri, *op. e loc. ult. cit.*; E. Balboni, *Prime osservazioni critiche sul disegno costituzionale*, pubblicato sul sito di ASTRID; F. Clementi, *Sul Presidente della Repubblica: prime annotazioni*, in ASTRID, *op. cit.* in nota 1, pp. 350-353.

¹³⁰. V. in questo senso le osservazioni di M. Scudiero, *op. retro cit.* in nota 3, e di A. Cerri, *Il fragile*, cit., p. 116.

¹³¹. È così denominato il nuovo organo competente a eleggere il Presidente della Repubblica: la sua composizione è disciplinata dal nuovo art. 83, I co.

quell'arsenale di ogni influenza del Quirinale (non certo sostituibile, in tali incombenze, da altre istituzioni) da nomina e revoca dei ministri¹³² e – soprattutto – dall'esercizio del potere di scioglimento anticipato della Camera¹³³, malamente «compensata»¹³⁴ dall'esclusione della controfirma di certi atti (v. il nuovo art. 89, ult. co.) senza peraltro toccare il principio del vigente primo comma dell'art. 89¹³⁵, e dall'inclusione di poteri attribuibili più ragionevolmente ad altri organi (ad esempio – come già oggi accade, in funzione di tutela dell'autonomia del collegio – al CSM, per l'elezione del suo Vicepresidente; o alla Consulta, per quel che riguarda il pregiudizio all'interesse nazionale eventualmente arrecato da una legge regionale, adattando ovviamente al suo status di giudice la procedura prevista dal nuovo art. 127, II co.), appare crudamente ed esclusivamente finalizzata a rafforzare l'ossessione monocratica pro-Primo ministro che pervade la forma di governo disegnata dal progetto di riforma: dietro il velo della salvaguardia del ruolo di garanzia del Capo dello Stato (che si risolve in realtà in una sorta di «castrazione costituzionale»¹³⁶ non sempre giustificata dal sistema maggioritario, a fronte della quale può apparire un'innocua pedanteria la precisazione dell'art. 87, a norma del quale il Presidente «esercita le funzioni che gli

¹³². V. la circostanziata argomentazione di M. Olivetti, *La forma*, cit., p. 392, a conclusione della quale ricorda l'evitata vergogna – grazie all'intervento del Presidente Scalfaro – di Previti a ministro della giustizia: come mettere la volpe a guardia del pollaio.

¹³³. Una qualche discrezionalità residua in capo al Presidente della Repubblica nel caso di un Primo ministro di minoranza (qualora esca dalle elezioni un *hung Parliament*) e in quello previsto dal secondo comma dell'art. 88: nel senso che gli spetta verificare che i deputati firmatari della mozione ivi prevista siano effettivamente «appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni»; in caso contrario non può nominare il nuovo ministro e deve sciogliere la Camera.

¹³⁴. Sulla logica di «compensazione» che ispira il disegno di legge in esame si rinvia a quanto ha detto C. Pinelli in sede di audizione presso la prima commissione della Camera (seduta del 23 giugno 2004).

¹³⁵. Il combinato disposto fra il vigente primo comma dell'art. 89 e il futuribile ultimo comma dello stesso articolo determina un'insostenibile aporia: in questo senso, fra i tanti, si sono espressi B. Caravita di Toritto, *Ammissibili atti presidenziali senza imputazione di responsabilità?*, in *Quaderni costituzionali*, 2004, pp. 117-118; M. Siclari, *Brevi note introduttive ad un dibattito sul disegno di legge costituzionale AS nr. 2544*, pubblicato sul sito dell'AIC nel febbraio 2004; in senso contrario cfr. invece C. Fusaro, *Assenza di controfirma e responsabilità presidenziale: ma qual è il problema?*, pubblicato nel dicembre 2003 nel *Forum dei Quaderni costituzionali*.

¹³⁶. M. Olivetti, *La forma*, cit., p. 411; nota in particolare l'emarginazione del Presidente della Repubblica dal circuito dei rapporti centro-soggetti periferici, “salvo che per l'anomalo e poco comprensibile concorso nel potere di controllo di merito sulle leggi regionali”, F. Pizzetti, *Una riforma sbagliata, confusa, contraddittoria, assurdamente ritardata e pericolosa*, in ASTRID, op. cit. in nota 1, p. 251-52.

sono espressamente conferite dalla Costituzione»¹³⁷) è fare il vuoto intorno al premier di *checks* e di *balances* il vero obbiettivo delle norme esaminate.

¹³⁷. Alcuni commentatori hanno letto la formula riportata nel testo come espressione della volontà di «consapevolmente colpire al cuore la figura del Presidente, che per tradizione e sua natura opera da sempre nella dimensione dell'alta discrezionalità, la cui ampiezza non può non essere misurata di volta in volta, in rapporto ai singoli atti da compiere. Un Presidente che può esercitare esclusivamente funzioni espressamente nominate non è più un Presidente, ma una sorta di primo funzionario dello Stato, talmente depotenziato da non poter rappresentare più alcun tipo di contrappeso rispetto ai poteri politici d'indirizzo, espressione della maggioranza. Né vale il fatto che il testo della riforma lo definisca ora apertamente «garante della Costituzione». Lo era prima, senza bisogno che fosse scritto nella Costituzione, non lo è più ora, perché nello stesso momento in cui riceve il riconoscimento formale gli sono sottratti gli strumenti con i quali rendere effettiva la funzione di garanzia» (M. Fioravanti, *op. cit.* in nota 1, pp. 370-371; sulla stessa lunghezza d'onda v. anche F. Bassanini, *La struttura*, cit. p. 60; M. Cammelli, *Una riforma*, cit., p. 408; A. Manzella, *Il piatto*, cit., p. 195, laddove afferma che il «Capo dello Stato è ristretto “espressamente” (è detto proprio così) a un piccolo catalogo di competenze, proprio per vietargli la specifica missione – che la nostra storia costituzionale da sempre gli assegna – di alto arbitrato politico costituzionale tra governo, parlamento, corpo elettorale»).

A chi ha fatto notare che l'avverbio «espressamente» è usato, con riferimento ai poteri del re, anche nella Costituzione spagnola (C. Fusaro, *Un progetto*, cit., p. 132), si è risposto osservando che quella costituzione definisce il re «arbitro e regolatore del funzionamento delle istituzioni», sicché è la mancanza di una simile frase chiave a fare della formula in discussione un modo per ridurre la figura del Presidente per certi aspetti ad un mero ruolo di contorno (F. Clementi, *Sul Presidente*, cit., p. 350). Sorvolando sulla singolarità di valutare un testo costituzionale in base al suo maggiore o minore grado di mimetismo nei confronti di un'altra costituzione (sotto questo profilo basta e avanza il raffronto con il modello Westminster per togliere il sonno), mi sembra di poter notare che nell'articolo in discussione la mancanza della formula spagnola (del resto assente anche nella costituzione in vigore) è compensata dalla novità, rispetto alla costituzione vigente, della formula che definisce il Presidente «garante della Costituzione»: pertanto, siccome della Costituzione fa parte il funzionamento delle istituzioni, nulla si oppone, sul piano testuale, a che il Presidente possa svolgere il ruolo di garante (che nella prassi costituzionale potrebbe – il condizionale è d'obbligo (v., ad esempio, i dubbi di A. Ruggeri, *La «controriforma»*, cit., p. 267) – diventare sinonimo di «arbitro e regolatore») del funzionamento delle istituzioni.

Il fatto è che se veramente il Capo dello Stato si avviasse ad assumere un «ruolo protocollare» (L. Elia, *Una forma di governo unica al mondo*, in ASTRID, *op. cit.* in nota 1, p. 367), non sarebbe a causa della mancanza del supporto di qualche formula generica (la classe lavoratrice sarebbe oggi più forte se fosse passata nel 1947 la formula «Repubblica di lavoratori»?), ma perché la brutale artificiosità del modello d'investitura delineato dal disegno governativo ha come «naturale» conseguenza la sua emarginazione: in questo contesto di ridimensionamento del ruolo del Quirinale, sembra comunque di poter sdrammatizzare la presenza di quell'«espressamente» (così anche A. Pace, *Contrapporsi*, cit., p. 217), data la probabile inidoneità a impedire quelle attività informali (di esternazione, di *moral suasion* ...) che costituiscono il patrimonio convenzionale accumulatosi nel corso di quasi sessant'anni.

In effetti – anche accettando la logica maggioritaria – trasformare un potere come quello dello scioglimento anticipato dalla sua configurazione attuale di duumvirato a una di non resistibile monocraticità non può essere giustificato sulla base delle considerazioni sistemiche fatte valere dai sostenitori della riforma (necessità di un potere dissuasivo – al fine di preservare quella logica, ritenuta strutturalmente avversa a ogni «tradimento» della volontà popolare espressa in sede elettorale – nei confronti di eventuali spinte centrifughe e/o trasformiste operanti all'interno della maggioranza), a meno di non concepire il ruolo del Presidente della Repubblica come pregiudizialmente contrario alla stabilità governativa e alle valutazioni del premier e pregiudizialmente favorevole alla perpetuazione della legislatura fino alla scadenza del quinquennio anche a costo di (esasperati) trasformismi: esso si giustifica – è opportuno ribadirlo – solo con la volontà di eliminare ogni istanza dialettica nei confronti del primo ministro e di accumulare nelle sue mani poteri senza controbilanciamenti, capaci di farne il dominus assoluto (e magari egoisticamente interessato) del gioco politico¹³⁸, tutto mettendo estremisticamente nel conto del mandato popolare (anche in ipotesi affievolito, qualora fosse trascorso parecchio tempo dal giorno dell'investitura e/o fossero intervenuti risultati elettorali o referendari non amichevoli nei confronti del governo) ricevuto dagli elettori, che raramente è un' «unzione» e spesso è fortemente connotato – come avvenne nel 1994 e nel 1996 – dalla tecnica e dalla strategia elettorale¹³⁹.

7. In un ultimo gruppo di norme possono essere collocati, a mio giudizio, quelle che si potrebbero definire «suicide», nel senso che «suicidano» quello che dalle pagine precedenti è apparso il senso complessivo della riforma: la verticalizzazione maggioritaria e monocratica¹⁴⁰.

In questa chiave l'attenzione si deve appuntare sugli articoli che configurano il nuovo Senato; complesso normativo che può vantare il non invidiabile *guinness* di aver messo tutti d'accordo nel criticarlo: dal Presidente del Senato¹⁴¹ ai presidenti delle regioni¹⁴², dai più convinti sostenitori del «premierato assoluto»¹⁴³ ai suoi più severi

¹³⁸. Del contributo di R. De Liso, *Qualità della normazione e incongruenze di sistema nel progetto di riforma costituzionale approvato dal Senato*, in ASTRID, *op. cit.* in nota 1, si legga in particolare p. 473.

¹³⁹. Rinvio a A. Di Giovine, *Le leggi elettorali per Camera e Senato*, in G. Neppi Modona (a cura di), *Stato della costituzione*, cit., pp. 197-198; si rilegga anche la citazione di B. Ackerman, *retro* in nota 12, dove si accenna alla «qualità della ...maggioranza elettorale».

¹⁴⁰. E' questo uno dei *leit-motiv* del più volte citato articolo di F. Bassanini, *La struttura*.

¹⁴¹. M. Pera, *op. cit. retro* in nota 99, pp. 152-154.

¹⁴². Per una sintesi del loro documento si vedano *l'Unità e la Repubblica* dell'11 marzo 2004 e *Il Sole 24 ore* e *La Stampa* del 12 marzo 2004; per più recenti posizioni critiche

censori¹⁴⁴.

In effetti si stenta a credere che dopo decenni di critiche al nostro bicameralismo paritario e di dibattito sul Senato delle regioni e/o delle autonomie, si sia concepito un bicameralismo differenziato che sembra piuttosto un «doppio monocameralismo»¹⁴⁵, che disarticola la funzione legislativa in tre categorie¹⁴⁶ e nel quale la rappresentanza delle regioni nella seconda assemblea – nonostante venga definita «Senato federale della Repubblica» – trova pallide tracce nella cosiddetta contestualità (art. 57, II co.), affievolita (art. 60, ult. co.)¹⁴⁷ e nei rapporti di reciproca informazione, collaborazione

(condivise anche da province autonome e comuni) v. anche *Il Sole* e *La Stampa* dell'1 luglio 2004)

¹⁴³. Si veda il documento dei costituzionalisti di Magna Carta pubblicato in appendice al volume *retro cit.* in nota 86 e gli scritti di G. Quagliariello (*Prefazione* al volume appena citato, p. IX; *Un pasticcio che va modificato*, in *il Messaggero* del 28 marzo 2004; *Il Senato federale? Pasticcio pericoloso*, in *il Messaggero* dell'8 aprile 2004); di S. Ceccanti (*Non è forte il premier, ma il Senato sarà più potente di chi vince le elezioni*, in *il Riformista* del 25 marzo 2004; *Federalismo e forme di governo*, in *Il Filangieri*, 2004, n. 1, pp. 76-77); di S. Vassallo-S. Ceccanti, *Il sistema*, cit., pp. 41 e 64-65; di A. Barbera, *Non capisco la schizofrenia del Senato federale né capisco perché il premierato sarebbe dittatura*, in *il Riformista* del 31 marzo 2004.

¹⁴⁴. Nell'ambito del libro curato da ASTRID e cit. *retro* in nota 1, si vedano gli scritti di Allegretti, p. 16 ss.; Pizzetti, p. 250; Cerri, p. 113; De Liso, p. 471; Groppi, p. 166; Olivetti, pp. 397-398 e 403.

¹⁴⁵. C. Fusaro, *op. cit. retro* in nota 3.

¹⁴⁶. Leggi a prevalenza della Camera; leggi bicamerali paritarie; leggi a prevalenza del Senato: in proposito v. V. Lippolis, *Il bicameralismo e il Senato federale*, in Fondazione Magna Carta, *op. cit. retro* in nota 86, pp. 75-76.

¹⁴⁷. Il principio di constestualità stabilito dall'art. 57, II co., a norma del quale il «Senato federale della Repubblica è composto da duecento senatori eletti in ciascuna Regione contestualmente all'elezione dei rispettivi Consigli regionali», è affievolito dall'art. 60, ult. co., «nel senso che il Senato resta in carica in ogni caso cinque anni. Se nel periodo viene sciolto un Consiglio regionale, si procede alla sua rielezione che non influisce sulla composizione del Senato e il nuovo Consiglio verrà nuovamente sciolto alla scadenza naturale del Senato per assicurare a quella data la contestualità. In altre parole, tale legislatura del Consiglio regionale sarà sicuramente più breve del quinquennio ordinario, potendo durare al massimo per il tempo residuo della legislatura del Senato»: così V. Lippolis, *op. cit.* nella nota precedente, p. 74. Non stupisca – data la caratura costituzionale della maggioranza al governo – il fatto che per assicurare, in prima applicazione, la agognata contestualità si stia pensando di prolungare di un anno la durata dei consigli regionali in carica, prolungamento a favore del quale si è espresso il ministro Maroni (v. intervista a *la Repubblica* del 19 giugno 2004 e la ferma posizione di Elia, Carlassare, Manzella e Angiolini riportata da *l'Unità* del giorno dopo).

e audizione fra senatori e organi della regione in cui sono stati eletti¹⁴⁸.

Muovendo da siffatte premesse, il disegno di legge in discussione intende dar luogo a un'irregolarità comparatistica in grado di mettere in crisi – sempre che le due Camere non siano a maggioranza uniforme – la cultura politico-costituzionale di cui sono espressione le norme finora prese in considerazione, in base alla quale – secondo un'espressione già prima riportata *sub* nota 104 – l'indirizzo politico premiato dal voto popolare non deve trovare ostacoli istituzionali alla sua più completa attuazione: la decisività sull'indirizzo politico governativo in settori rilevanti delle politiche pubbliche di una camera priva di rapporto fiduciario con l'esecutivo e sottratta quindi al potere di scioglimento.

In tal modo quella che in astratto potrebbe essere considerata una *deminutio* – la privazione del rapporto fiduciario con il governo – si trasforma in un punto di forza (poter agire da *veto player*¹⁴⁹ senza temere la sanzione politica dello scioglimento); quello che finora ci è apparso come un meccanismo ipermaggioritario può trasformarsi – in particolare in situazioni del tipo *divided government* – nel regno del consensualismo e della negoziazione; quello che finora appariva come un sistema volto a sterilizzare la dinamica politica nella tecnica delle istituzioni vira verso gli imprevedibili lidi del «conflitto istituzionalizzato»¹⁵⁰, facendo di un ramo del Parlamento un paradossale contropotere¹⁵¹ (addirittura paralizzante qualora vi sieda una maggioranza diversa da quella governativa¹⁵²) nei confronti di un primo ministro esasperatamente blindato nell'altro.

Di fronte a tanta schizofrenia – non si sa se attribuibile a fragilità culturale o politica degli ingegneri di governo o alla convinzione, già a suo tempo coltivata dai costituenti della V Repubblica, della innaturalità dell'ipotesi di *cohabitation* – il giudizio non può che rimanere sospeso, in attesa delle probabili e già annunciate modifiche nel corso della seconda lettura e della verifica di governo richiamata *retro* in nota 33. Se dallo scontro all'interno della maggioranza non dovesse emergere una

¹⁴⁸. Così l'art. 57 ult. co.; sfiora il ridicolo l'art. 58 che, dopo aver previsto qualche elemento di raccordo politico fra candidatura al Senato e territorio regionale, si chiude allargando l'eleggibilità a senatore a tutti i quarantenni che «risiedono nella Regione alla data di indizione delle elezioni».

¹⁴⁹. La nozione di *veto player* (attore dotato di potere di veto) è al centro della ricerca di G. Tsebelis, *Poteri di veto*, Bologna, il Mulino, 2004.

¹⁵⁰. D. Argondizzo, *Una boccata d'ossigeno*, in *Forum dei Quaderni costituzionali* (24 maggio 2004).

¹⁵¹. T. Groppi, *Una riforma (in parte inutile, in parte pericolosa) da rifiutare in blocco*, p. 166 del volume curato da ASTRID, cit. *retro* in nota 1.

¹⁵². Parla di un «sistema (che) rischia seriamente il grippaggio», M. Cammelli, *Una riforma*, cit., p. 406.

linea di netta contrapposizione al “premierato assoluto”, i «costituzional-terroristi»¹⁵³ dovranno sempre più attrezzarsi per una battaglia referendaria (che si annuncia difficile¹⁵⁴) che scongiuri il pericolo che l’azienditalia abbia un capo: non è ancora un destino ineluttabile che la nostra democrazia continui a procedere con il passo spedito di chi non sa dove andare, sospesa fra un passato incancellabile e un futuro inaccettabile.

¹⁵³. Parla di «una tendenza a forme di *costituzional-terrorismo*» in alcuni atteggiamenti della critica al disegno di legge in seconda lettura alla Camera, C. Fusaro, *Un progetto*, cit., p. 126.

¹⁵⁴. Bisognerà fare i conti, infatti, sia con il potere di attrazione che il primitivismo politico-costituzionale del progetto in tema di forma di governo può avere sul corpo elettorale, sia con la «lunga coda di paglia» (C. Rinaldi, *Una riforma tra ricatti e megalomania*, in *L’espresso* dell’8 aprile 2004, p. 13) del centrosinistra, le cui responsabilità in materia hanno lasciato il segno (v., per tutti, G. Ferrara, *Così si sfascia la Costituzione. Gravi le colpe del centrosinistra*, intervista a *la Rinascita della sinistra* del 9 aprile 2004, p. 14). Potrebbe trattarsi dunque di un referendum controvento (nientemeno che contro la mitologia del «sindaco d’Italia» e del «ritorno alle pratiche della prima repubblica»), di «uno scontro politico durissimo che presterà il fianco ad accuse (ad esser benevoli) di smemoratezza, che potrebbero fatalmente comprometterne l’esito» (M. Dogliani-I. Massa Pinto, *La «lotta per la Costituzione»*, cit., p. 124).