

Dal 'semipresidenzialismo debole' al 'premierato assoluto' Riflessioni critiche sulla ingegneria costituzionale in tema di forma di governo

di Silvio Gambino

(destinato alla pubblicazione in AA.VV. - a cura di G. Giraudi, Crisi della politica e riforme costituzionali, Rubbettino editore, Soveria Mannelli, 2004)

SOMMARIO: 1. Problematiche politico-costituzionali alla base del riformismo 'debole'. Assenza di un 'nuovo' patto costituzionale alla base delle riforme istituzionali-costituzionali. Mancata considerazione delle conseguenze istituzionali derivanti dai rapporti fra partiti politici e forma di governo – 2. Il 'semipresidenzialismo temperato' nella proposta di riforma costituzionale (XIII Legislatura): un compromesso costituzionale senza radici; una forma di governo fortemente squilibrata sia nel disegno dei poteri che nei rapporti fra Presidente della Repubblica (eletto direttamente) e Primo Ministro – 3. La riforma costituzionale secondo il ddl cost. (A.S. 2544) approvato in prima lettura dal Senato il 25/3/2004: un Premierato 'assoluto' nei rapporti con la Camera dei deputati ma fortemente 'condizionato' dal Senato della Repubblica.

1. Problematiche politico-costituzionali alla base del riformismo 'debole'. Assenza di un 'nuovo' patto costituzionale alla base delle riforme istituzionali-costituzionali. Mancata considerazione delle conseguenze istituzionali derivanti dai rapporti fra partiti politici e forma di governo.

1. L'analisi dei materiali del dibattito parlamentare sulle riforme costituzionali e delle proposte dei giuristi e delle forze politiche spinge ad interrogarsi, prioritariamente, sugli obiettivi e sulla filosofia di fondo che sorreggono le ipotesi di riforma formulate nell'ultimo ventennio e sulla relativa adeguatezza a risolvere la crisi istituzionale (e soprattutto quella c.d. di governabilità). La forma di governo italiana, infatti, – a giudizio unanime degli analisti del settore giuridico, politologico e storico-istituzionale – appariva (ed appare tuttora) meritevole di riforma per superarne la natura 'peculiare' fra le forme di governo parlamentari contemporanee, e ciò sia in ragione delle scelte operante dal costituente del '48 sia, e soprattutto, per l'impatto che sulla stessa hanno avuto nel tempo i partiti politici e le leggi elettorali (c.d. costituzione materiale).

L'angolo di osservazione non solo più opportuno, ma perfino obbligato, per affrontare il tema a noi pare quello della stretta interazione tra sistema politico e sistema istituzionale-costituzionale, non trascurando come a questo livello di intreccio politico-costituzionale intervengano ulteriori e fondamentali variabili di analisi come quelle culturali, quella della continuità storico-istituzionale e, ultime ma non certo meno importanti, quelle economiche, nel loro costituire al contempo evidenziamiento e momento d'accelerazione del processo di crisi istituzionale. Solo uno sforzo analitico che parta da queste premesse appare in grado di depurare gli elementi contingenti presenti nel dibattito in corso, alla ricerca delle più profonde ragioni delle disfunzioni presenti sia nella forma di Stato che in quella di governo in Italia. Quest'ultima, fino ai primi anni '90, era

caratterizzata (e descritta) come «una democrazia bloccata», «zoppa» (o come altro la fantasia degli analisti ha pensato bene di descrivere le peculiarità del «caso italiano»), in quanto, nel relativo funzionamento no, non trovava concreta applicazione la regola dell'alternanza al Governo fra le forze politiche, che è l'idea guida e centrale della stessa teoria costituzionale liberal-democratica. La riforma elettorale dei primi anni '90 ha assicurato l'effettività dell'alternanza al governo ma, nel nuovo contesto segnato dalla crisi del partito di massa e dall'affermazione di forti tendenze alla personalizzazione del potere (soprattutto negli esecutivi), ha aperto nuove e più complesse problematiche caratterizzate dall'affermarsi di 'partiti personali' e dalla disgregazione della lealtà politica da parte degli eletti (con consequenziali effetti di trasfughismo e la formazione nelle (diverse) assemblee elettive di una molteplicità di monogruppi parlamentari/consiliari), nonché dalla persistente difficoltà ad assicurare la coerenza dell'indirizzo politico dell'esecutivo. In altri termini, la legislazione elettorale (prevalentemente maggioritaria) ha indubbiamente risolto la questione della *leadership* nella formazione dei governi, ma la relativa composizione resta, nel fondo, ancorata a tutte le risalenti problematiche proprie dei 'governi di coalizione', con la conseguenza che alla stabilità conseguita dall'esecutivo non si accompagna la forza e la stessa autorevolezza nell'attuazione delle scelte politico-programmatiche.

Ci si può chiedere, allora, cosa bisogna intendere quando si parla di crisi istituzionale. Non appaia inutile sottolineare che quando si parla di crisi delle istituzioni costituzionali non bisogna necessariamente pensare ad una sorta di rottura escatologica, senza ritorno, degli equilibri e dei poteri fondamentali dello Stato, tale da produrre effetti di confusione, anarchia e di deresponsabilizzazione nel funzionamento dei poteri e nell'attività degli organi costituzionali. A ben vedere, questa visione, probabilmente ancora cara ad un certo modo deterministico e 'catastrofistico' di pensare ai processi istituzionali, appare radicalmente inadeguata, a fronte dell'esigenza di una più congrua definizione della crisi istituzionale che bisogna piuttosto intendere come un processo di continuo adeguamento (in sede di attuazione e di vita dell'ordinamento costituzionale) delle regole e della organizzazione costituzionale formale alle esigenze (e secondo modalità imposte o soltanto promosse) dei più rilevanti centri di potere politico-comunitari. Non si pensi soltanto, in tal senso, ai partiti politici, dovendosi includere in un elenco essenziale di tali centri di potere, almeno, i sindacati, le associazioni industriali e i mezzi di comunicazione di massa (a base nazionale). Tali centri, nella concreta realtà, vanno assolvendo ad un ruolo di veri e propri soggetti di indirizzo politico (costituzionale e/o di governo), in grado di rendere obsoleta la tradizionale organizzazione costituzionale della democrazia rappresentativa, per affermare una realtà costituzionale operante a partire dal ruolo centrale e pressoché incontrastato che essi si sono attribuiti in sede di 'costituzione reale'. Peraltro, tale tendenza appare osservabile sia nella fase storico-politica che precede la crisi dei partiti di massa, esplicitatasi nei primi anni '90, sia in quella successiva, con la costituzione di un sistema politico radicalmente innovato nei suoi soggetti. A tale proposito, può ricordarsi come questo tipo di problemi abbia portato una parte della dottrina gius-pubblicistica, soprattutto quella più attenta ai problemi della effettività dell'ordinamento costituzionale (a partire dal Mortati degli anni '40), ad interrogarsi sulla stessa capacità ermeneutica delle categorie dottrinarie classiche, per affinare strumenti analitici capaci di analizzare in modo più approfondito lo stato effettivo dei rapporti tra gli organi e i poteri costituzionali, inquadrabili più efficacemente, secondo tale approccio, con categorie come quelle di costituzione materiale, reale, vivente ecc.

Se da una parte, dunque, crisi istituzionale non significa rottura dell'ordinamento formale quanto piuttosto la rilevazione di un funzionamento degli organi e dei poteri costituzionali diverso da quello previsto nell'ordinamento formale, si è portati allora a chiedersi se essa possa identificarsi con la c.d. crisi di governabilità ed ancora se esista veramente una crisi di governabilità nella forma di governo italiana ed in che cosa realmente essa consista. Una prima risposta al problema può senz'altro consistere nel riconoscere come la crisi, tanto lamentata, sia consistita effettivamente sia nella mancanza di stabilità del Governo sia nella sua scarsa capacità di incidere, in quanto organo costituzionale di direzione politica, nelle strutture amministrative per rendere esecutive le proprie decisioni. Tale analisi si estende agli stessi governi formati sulla base della nuova legislazione

elettorale, come è noto prevalentemente maggioritaria. I governi, infatti, sono stabili ma mancano agli stessi quei requisiti di legittimazione che solo una legislazione elettorale fondata sull'utilizzo del maggioritario secco (qualora, come non riteniamo, dovesse ritenersi auspicabile) avrebbe potuto consentire. L'esperienza del modello Westminster confrontata con la forma di governo italiana più recente evidenzia in modo chiaro tale affermazione, non bastando la stessa (iper-)legittimazione del *leader* investito (quasi) direttamente nella funzione di Presidente del Consiglio a superare agevolmente una dinamica di rapporti endo-governativa che continua a seguire la logica dei governi di coalizione, con la unica eccezione della esplicitazione del superamento (almeno a livello di dichiarazioni politiche) delle prassi dei c.d. 'ribaltamenti' di maggioranza in corso di legislatura.

Ma si ha l'impressione che tale analisi, probabilmente corretta dal punto di vista formale, risulti insufficiente se considerata rispetto alle più recenti teorie politologiche in materia. Ma, anche a prescindere da ciò, essa appare ancora più carente per una ragione teorica fondamentale, che è quella di non riconoscere a sufficienza come la forma di governo vigente, parlamentare dal punto di vista formale, «di coalizione» nel suo assetto costitutivo, ad un'analisi più stringente (fondamentali in tal senso sono tuttora gli studi di L. Elia, sia dal punto di vista metodologico che sostanziale) risulta completamente (fondata e) dipendente da un assetto politico-partitico, e su regole convenzionali (vecchie e nuove) che in parte sono state significativamente riscritte con le leggi elettorali (prevalentemente maggioritarie) dei primi anni '90. Assumono pertanto importanza, da questo angolo visuale, anche se non risolutiva (come vedremo), tutte quelle proposte di riforma istituzionale intese a garantire autonomia reale all'esecutivo nelle sue fasi costitutive (attraverso meccanismi come la fiducia espressa al solo Presidente del Consiglio, con riconoscimento del diritto di nomina e di revoca dei ministri dopo la fiducia e soprattutto, come si vedrà in seguito, del potere del Premier di scioglimento *ad nutum* delle Camere) e nella sua concreta attività, attraverso una ristrutturazione dipartimentale dell'assetto organizzatorio, una svalorizzazione del momento collegiale (Consiglio dei ministri) nonché una riforma delle procedure amministrative e dell'assetto organizzatorio e procedimentale nell'amministrazione centrale e locale.

Anche prescindendo, in questo momento, dal ricordare le implicazioni delle tesi politologiche sulla crisi dello Stato contemporaneo, bene riassunte nelle formule della 'crisi dello stato sociale', della 'crisi dello stato fiscale' (intese come inadeguatezza dello Stato contemporaneo a dare risposte soddisfacenti ai bisogni sociali a causa dei vincoli imposti dalle crisi economiche coinvolgenti le maggioritarie democrazie contemporanee e dei conseguenziali vincoli finanziari sia interni che esterni), una riflessione, anche essenziale, sullo stato della istituzione-Governo in Italia, nella sua concreta realtà, porta ad affermare che la questione della stabilità governativa, in fondo, costituisce un falso problema, nel senso che non coglie in modo completo le problematiche del governo nella moderna società. In una società complessa, infatti, aperta ai rapporti di interscambio economico, istituzionalmente coordinata con realtà sovranazionali, in una società, in breve, caratterizzata da una pluralità di centri di potere (organizzati e non, nazionali, locali e sovranazionali, pubblici e privati, formali e materiali, spesso in contrapposizione fra loro) risulta probabilmente illusorio ritenere che l'organo-Governo possa avere una forza capace di prescindere e/o sovrapporsi ai partiti, ai gruppi di interesse e agli altri più rilevanti centri di potere politico. Sembra più attendibile, riferendosi, in tal senso, al quadro di una crisi che secondo le suggestioni di Bobbio si definisce «permanente», sostenere che la debolezza registrabile nel funzionamento dell'organo-Governo, più che un fenomeno congiunturale, sia da ritenere un fatto congenito e strutturale nell'ambito degli stati contemporanei a democrazia pluralistico-rappresentativa. L'ipotesi di lavoro su cui si regge tale orientamento consiste nel ritenere fondamentale, nella formulazione dell'indirizzo politico, il modulo contrattualistico, concertativo, 'reticolare', fra i diversi poteri parziali in concorrenza fra loro, che si consegue attraverso un articolato sistema di negoziazioni fra potere pubblico e centri di potere privato, che non può che essere complesso e dal risultato mai acquisito *ex antea*. Pur senza argomentare diffusamente questa opinione, ciò che, in breve, si può dire è che se, da una parte, risulta indiscutibile la debolezza del Governo – né potrebbe essere altrimenti, come si è detto – le ragioni della sua stabilità possono bene individuarsi nella esistenza accanto al Governo formale di un altrettanto evidente «sottogoverno» ben strutturato e stabile, in quanto fondato su uno *spoils*

system consolidato nel tempo e nella esistenza di un ulteriore livello decisionale di tipo occulto, che agisce, come ci ricorda N. Bobbio, "nella penombra o nell'oscurità più assoluta". Ciò spiega, per ritornare all'analisi della crisi istituzionale e soprattutto della crisi dell'organo-Governo, per quali ragioni la scansione della crisi di quest'ultimo non comporti una crisi più radicale, profonda ed irreversibile. Ma ciò spiega, al contempo, lo stesso fenomeno dello stravolgimento dei poteri pubblici, quando si osservi il tipo di utilizzo del potere normativo da parte del Governo, sempre più orientato nel senso della elusione e della violazione espressa dei vincoli imposti dall'art. 77 Cost. L'insieme di queste osservazioni, nella loro necessaria schematicità, portano a sottolineare l'esigenza che la riforma delle istituzioni costituzionali non debba prescindere (da) o sottovalutare – pena il rischio di fallimento della stessa – i nodi registrati in sede di costituzione materiale, nel sistema politico-costituzionale, nel quale soltanto è possibile cogliere il ruolo dei soggetti politico-comunitari ed il funzionamento concreto degli organi costituzionali, che fanno del modello italiano un «caso» di (in)-governabilità, una forma atipica di governo, in presenza di evidenti modificazioni nel suo assetto concreto e nella relativa stabilità a seguito delle riforme elettorali maggioritarie.

Per rendere più completa l'analisi sarebbe ora necessario inquadrarla con specifico riferimento ad una questione centrale, dal punto di vista teorico, come quella del posto occupato nel costituzionalismo contemporaneo (ed in quello italiano per quanto concerne la presente analisi) dalla Costituzione in quanto documento formale («diritto legislativo in senso stretto»), dalla originalità e 'fondamentalità' dei suoi principi normativi, che non fondano la loro immediata obbligatorietà su presupposti e su valori di tipo giusnaturalistico o etico, costituendo tali elementi una mera premessa del vincolo giuridico-costituzionale. La dottrina gius-pubblicistica italiana è stata attraversata in questa materia da tutta una serie di ripensamenti che ha la prima origine nel dibattito della dottrina tedesca già negli anni '30. Come risultato, tale dibattito ha portato all'emersione in una parte della dottrina italiana, e sulla scia di un noto studio di Mortati, come si è già accennato, di una nuova categoria ermeneutica, quella della «costituzione materiale», che (benché usata in modo non omologo dalla diversa dottrina) è servita da fondamento interpretativo sia delle prassi invalse di inadempimento costituzionale (c.d. 'congelamento' della Costituzione) sia delle stesse prassi e convenzioni (*ultra* ma anche *contra constitutionem*) concernenti le strutture organizzative dell'ordinamento costituzionale di governo in questo secondo dopoguerra. Deve tuttavia sottolinearsi, a questo proposito, che, da almeno due decenni, si è ormai presenza di una sorta di levata di scudi da parte della dottrina gius-pubblicistica, facendosi sottolineare i rischi in cui si incorre assumendo come presupposto dell'analisi dottrinarie una sorta di 'svalorizzazione' dell'ordinamento costituzionale formale e risolvendo, in buona sostanza, il diritto costituzionale nel mero fatto, nella descrizione della fenomenologia istituzionale (più o meno patologica). Si è fatto osservare, a tale proposito, come il mero riferimento, in termini di «costituzione materiale», alla volontà «sovrana» dei centri di potere politico-comunitari affermatasi nella società confonda i margini di distinzione tra attività di governo e attività costituente, «attribuendo a questi ultimi e per essi alle forze politiche della maggioranza di governo una funzione sostanzialmente di indirizzo politico che ha natura costituente» (M. Dogliani). Anzi, si può affermare che la categoria di «costituzione materiale», se assunta in alternativa alla funzione di attuazione e di interpretazione della Costituzione, può agevolmente utilizzarsi, come è puntualmente avvenuto in sede di prassi costituzionale, «per giustificare eventuali ritardi nell'attuazione delle norme contenute nella costituzione formale, ovvero per legittimare le deviazioni dai principi costituzionali scritti di volta in volta operate dalle forze politiche di maggioranza» (A. Barbera). Tali concezioni svalutative della Costituzione, attribuendo al presupposto pattizio un valore pressoché giuridico ed individuando nelle forze politiche le naturali destinatarie di un sostanziale potere costituente di aggiornare, in modo sistematico e senza riforme formali, l'ordinamento costituzionale, in realtà, si rifanno ad una malcelata ed inaccettabile concezione dello Stato come espressione di una (già richiamata) «riviviscenza gius-naturalistica» dei diritti fondamentali. A fronte di tale concezione (evoluzionistica) dell'ordinamento costituzionale, appare più corretta la tesi di chi afferma che «non c'è nulla di naturale nella forma di Stato che viene costituzionalizzata» (M. Dogliani) e che, se persiste indubbiamente un rapporto di continuità tra costituzione materiale e validità delle norme

costituzionali, è soprattutto nella Costituzione formale «come atto integralmente e direttamente obbligante» che deve fondarsi e trovare rinnovato impegno il ruolo della interpretazione costituzionale e più in generale ogni prassi emancipatoria e la stessa tutela della funzione partecipativa delle forze sociali e politiche. Questa prospettiva può aiutare nello spiegare le perplessità di fondo sulla filosofia che ispira talune proposte di riforma istituzionale che, come si è detto, non tengono strettamente ancorate nell'assetto propositivo le proposte di riforma dell'assetto dei pubblici poteri alla finalità dello Stato contemporaneo italiano e agli obiettivi che la sua previsione costituzionale intende conseguire.

Ciò osservato da un punto di vista teorico generale, non si vuole certo negare come l'ordinamento costituzionale italiano, non sotto il profilo dei principi e dei diritti fondamentali, quanto piuttosto nella sua formula organizzatoria, per molti profili, appaia ormai inadeguato (nei suoi aspetti di certezza, funzionalità ed efficacia) a dare risposte efficaci ed efficienti alla pluralistica e composita domanda sociale. Deve tuttavia osservarsi come, da questo punto di vista, ogni prospettiva di riforma appare legittima ed auspicabile, a condizione, tuttavia, che le finalità democratiche poste a base della Repubblica non vengano poste in questione, inutilizzabili risultando, in caso contrario, le stesse procedure di revisione costituzionale. Deve tuttavia sottolinearsi, a tale proposito, che non devono essere necessariamente imputate a valenza conservatrice quelle 'terapie' istituzionali fondate su un riequilibrio tra domanda politica e risposte istituzionali, a condizione di meglio qualificare cosa debba intendersi per domanda politica in una prospettiva positiva e cosa per domanda politica negativa. La questione, come si può osservare, investe la più generale problematica delle tendenze corporative nello Stato sociale contemporaneo e dei condizionamenti che ne ricevono le istituzioni di governo: a sua volta, essa riposa sull'analisi di una delle cause più immediate nella proliferazione della «domanda politica negativa». Essa può facilmente individuarsi nelle conseguenze sulle fonti legislative e sulle decisioni dell'esecutivo prodotte dall'assunzione del «consenso elettorale (a breve termine) quale fine fondamentale» da parte dei partiti politici e dalla conseguente svalorizzazione che da ciò ne ricevono le progettualità ideali ed operative delle forze politiche, ivi non escluse quelle che si propongono progetti di trasformazioni sociali ed economiche nella direzione dell'eguagliamento 'sostanziale' tra i soggetti.

Ciò detto, in modo (inevitabilmente) schematico, con riferimento alla questione del sovraccarico delle aspettative e delle domande riversate sul sistema politico-istituzionale e come pretesa legittimazione delle proposte di semplificazione dello stesso, si può avanzare qualche osservazione su quell'insieme di proposte, articolate e spiegate a partire da (non più recenti) ricerche organiche (come quelle ascrivibili al c.d. Gruppo di Milano) sulla «nuova Costituzione», intese a trasformare i moduli organizzativi della vigente forma di governo nella direzione della «democrazia immediata» o della "democrazia di investitura", in breve verso forme di presidenzializzazione dell'esecutivo (sia pure sistemicamente incoerenti) accompagnate da forme, cieppii crescenti nel tempo, di personalizzazione della politica e delle cariche elettive di vertice (nazionali e regionali-locali). Ciò che si vuole osservare, da questo punto di vista, non è tanto la validità o meno della scelta di un sistema elettorale maggioritario con l'elezione a suffragio diretto del vertice dell'esecutivo, con i conseguenti effetti di bipolarizzazione e di semplificazione degli schieramenti politici che le sono propri. La pratica attuazione di questo indirizzo dottrinario, ad un decennio di prova, ha dimostrato tutti i suoi limiti strutturali e funzionali. Si vuole invece sottolineare il fatto che simili strategie istituzionali sembrano aspirare in modo pressoché esclusivo ad una concezione teorica che pare esaurire nella riformulazione del mero assetto della forma di governo («istituzioni governanti») le proprie finalità. A noi pare invece che esse non sottolineino a sufficienza, innanzitutto, lo stretto collegamento che deve esistere tra forma di governo e forma di Stato, se si vuol conservare la logica pattizia sottesa al vigente ordinamento. In altre parole, a poco servirebbe chiamare i cittadini a fare direttamente le proprie scelte sulla *leadership* degli organi esecutivi – assumendo in questa scelta una carica di maggiore legittimazione democratica dell'esecutivo – se manca una adeguata politica istituzionale capace di garantire un efficace sistema di informazione sulle implicazioni e sulle conseguenze delle più rilevanti scelte politiche da adottare e soprattutto se le leggi elettorali non accompagnano con coerenza sistemica una simile strategia istituzionale/costituzionale.

Da queste osservazioni emerge la necessità di un'analisi che, prendendo le mosse dalla peculiarità della forma di governo registrata nel secondo dopoguerra, dalla sua interazione con i partiti politici (soprattutto della maggioranza), dall'intreccio in essa registrato in passato (originale se considerato rispetto a tutte le altre forme di governo parlamentari europee) fra Costituzione formale e centralità occupata dai partiti politici (e soprattutto dal partito di maggioranza relativa), si proponga di affrontare le ragioni di diritto e la stessa questione della conformità alla Costituzione di una interpretazione che esaurisca nella previsione dell'art. 49 cost. l'unica forma di partecipazione dei cittadini e dei cittadini in quanto lavoratori alla formazione della politica nazionale.

Tale tesi, colta in dottrina come «privilegio dei partiti», come riconoscimento di un loro ruolo concorsuale esclusivo nella partecipazione politica, pur sostenuta da una parte della dottrina, e pur facendo parte della convinzione di gran parte delle forze politiche sul proprio ruolo nella costituzione reale, se, da una parte, appare espressione di una interpretazione quantomeno riduttiva della norma costituzionale, si presenta, dall'altra e soprattutto, come inidonea a contrastare l'emergenza di quella domanda politica negativa che è causa di crisi istituzionale e a fornire il necessario supporto della norma costituzionale a tutte quelle proposte istituzionali di attivazione della partecipazione politica diffusa del «popolo sovrano», in particolare a quelle relative alla promozione ed al sostegno di un articolato sistema di «istituzioni di contropotere», necessario in un sistema a democrazia pluralistica.

A fronte della tendenza, che è molto radicata nelle forze politiche, di considerare la riforma istituzionale in termini strettamente politici e dunque subordinata ad un eventuale cambiamento degli attuali rapporti di forza, è andata rafforzandosi in una parte della dottrina e nella cultura politica maggioritaria dei primi anni '90 la propensione ad attribuire ai meccanismi istituzionali un valore autonomo e dunque ad intervenire con riforme nei circuiti che collegano i principali processi istituzionali per favorire la trasformazione dei rapporti di forza politici. In questa prospettiva, il sistema elettorale, vale a dire il meccanismo di trasformazione dei voti in seggi, veniva individuato come il più importante tra questi circuiti e alla riforma della legge elettorale, nei primi anni '90, si attribuiva la capacità di sbloccare la situazione di 'stallo' fra le forze politiche e, senza alcuna revisione o stravolgimento della Costituzione, di ridefinire e delimitare il ruolo 'spurio' dei partiti ed il rapporto fra questi e le istituzioni costituzionali. Restituendo «lo scettro al principe»/cittadino si riteneva, al contempo, di poter realizzare una democrazia 'compiuta' e 'governante'. La posta in gioco era indubbiamente alta, in quanto venivano messi in discussione lo stesso concetto di rappresentanza, l'equilibrio politico conseguito nel tempo, l'esistenza stessa di alcuni partiti (con l'eventuale previsione di una clausola di sbarramento), o di sistemi di potere e di creazione del consenso consolidati nel tempo. I referenti politici di una riforma di questo tipo, vale a dire i partiti politici (e il movimento referendario che l'aveva promossa), a fronte della grande varietà di proposte formulate, non hanno però dimostrato effettivo interesse al tema. Ciò può dirsi, peraltro, anche della presente situazione politico-istituzionale, tutta concentrata su proposte di rafforzamento dell'esecutivo per via costituzionale, rifuggendosi dal ricorso alla via legislativa, di una riforma elettorale, cioè, di tipo maggioritario puro, come nella esperienza britannica. Tale opzione – che comunque non riteniamo coerente con le problematiche della democrazia italiana e la sua risalente storia politica – sarebbe maggiormente congrua per chi si proponesse di perseguire, oltre alla stabilità governativa, l'obiettivo sistemico della forza e della coerenza interna dell'indirizzo politico della maggioranza parlamentare a supporto dell'esecutivo. Un'analisi di tipo comparato, del resto, conferma che il consenso delle forze politiche verso l'introduzione di radicali innovazioni del sistema elettorale è quasi sempre collegato al verificarsi di grandi rivolgimenti politici e sociali che rendono indispensabili interventi sulle istituzioni e riforme di tipo 'forte'.

In riferimento al 'caso italiano', occorre allora verificare, da una parte, se le attuali condizioni politiche, i rapporti fra i partiti, la grave crisi di legittimazione che li riguarda muovano nella direzione di una revisione dei meccanismi elettorali e, dall'altra, se si concorda con l'analisi che indica nei partiti politici e nella forma di governo da essi in concreto realizzata le cause non secondarie del blocco e delle distorsioni degli apparati istituzionali, in quale misura le proposte finora emerse appaiano adeguate a rimuovere le cause all'origine della crisi di governabilità del

sistema e con essa della stessa crisi dei partiti. La tesi qui accolta non respinge in via astratta la prospettiva della necessaria attivazione di un processo di concorrenzialità e di alternanza al governo fra forze politiche (idea guida della democrazia parlamentare); tuttavia, una simile strategia istituzionale risulta sistemicamente coerente a condizione che tale alternanza si realizzi in un quadro costituzionale garantito (nell'equilibrio costituzionale dei poteri e nei sistemi pluralistici di formazione della opinione pubblica). Pur considerando il ruolo esercitato in essa dai partiti di massa (di un tempo) e pur riconoscendo l'esigenza di un adeguato realismo nel ricorrente dibattito sul rendimento delle istituzioni costituzionali, a fronte delle presenti crisi istituzionali, essa argomenta per la scarsa capacità risolutoria della crisi istituzionale in atto delle maggioritarie proposte di ingegneria costituzionale, se non è affrontata in via preliminare la questione del ruolo effettivo svolto dai partiti nell'ordinamento costituzionale reale e la questione ormai matura di una attenzione critica e riformistica da rivolgere alla questione della loro democrazia interna e dei loro rapporti con gli organi costituzionali, relativamente alla loro attività a rilevanza pubblicistica (organizzazione delle campagne elettorali, finanziamento pubblico, accesso ai mezzi di comunicazione di massa, ecc.). Tale convinzione si fonda sulla premessa che, se non si vuole insistere in modo illusorio sulle capacità risolutive di una ingegneria delle istituzioni, la vera questione da affrontare, anche con una adeguata politica istituzionale, è il varo di strategie politico-costituzionali intese a garantire nel modo più avanzato la complessa rete della autonoma articolazione politica e sociale, in quella sua componente che abbiamo definita «positiva», e a ridefinire un adeguato sistema di responsabilità degli enti e delle amministrazioni locali, con la previsione di un efficace sistema di controlli (dall'alto e dal basso) che sia capace di valorizzare e responsabilizzare in modo adeguato i responsabili dei processi amministrativi (nella direzione corretta muovono, in tal senso, le scelte operate dalla legge n. 241/90 sulla riforma del procedimento amministrativo e sul diritto di accesso agli atti amministrativi e dalla legislazione di riforma delle autonomie locali).

Risulta in tal senso giustificato il convincimento dichiarato, più che dei rischi di natura politica, circa la stessa inefficienza pratica delle proposte istituzionali più radicali, che mirano alla ricostruzione del consenso nei confronti delle istituzioni del governo, in particolare, attraverso il ricorso a nuove forme di governo (di stampo presidenziale, semi-presidenziale o di 'premierato forte') che tuttavia lasciano inalterate regole, soggetti, comportamenti e convenzioni vigenti nell'ordinamento costituzionale reale. Se appare corretta la premessa da cui muoviamo circa la ricostruzione della forma di governo italiana ne consegue così la pressoché completa inutilità delle «grandi riforme» della Costituzione, così come esse sono state avanzate da talune forze politiche, per una più attenta considerazione delle problematiche istituzionali poste dal programma politico-istituzionale del «ritorno alla Costituzione», sia nell'aspetto organizzatorio dei poteri sia, soprattutto, nell'attivazione delle strutture garantistiche e riformistico-economiche, come promozione del processo di partecipazione diffusa del cittadino, e del cittadino-lavoratore, alla determinazione della politica del paese, sia infine nella ricerca di modalità nuove di conseguimento di obiettivi di efficienza, competenza e responsabilità delle istituzioni (parlamentari e amministrative).

Tirando le fila complessive di queste osservazioni, si può dire, in conclusione di questo primo approccio al tema, che, se in astratto il dibattito sulle riforme istituzionali e costituzionali ha una sua validità in quanto riflessione sui nodi politici della democrazia italiana e sulle cause che la rendono una «democrazia bloccata», se non si vuole ricadere nel rischio di una chiusura autoritaria del sistema politico-istituzionale, sarebbe opportuno attendere allo scioglimento di quelli che a giudizio comune costituiscono i nodi accertati da sciogliere: da una parte, quelli finalizzati ad un miglioramento dell'attività e del funzionamento dell'istituto parlamentare, dall'altra – ed in particolare – quelli relativi al superamento dei vincoli nella struttura governativa e soprattutto della rivitalizzazione del sistema amministrativo centrale e locale. Occorrerebbe spostare, cioè, il centro delle attenzioni di tipo riformistico dalle proposte di «macro» a quelle di «micro-ingegneria» e da queste alle problematiche più specificamente politiche ed alle regole effettive – con i relativi soggetti – di funzionamento del sistema politico-costituzionale, se si vuole garantire la

caratterizzazione pattizia a base dell'ordinamento costituzionale e le finalità dallo stesso perseguite. Esse – non va dimenticato – orientano il funzionamento delle istituzioni costituzionali in una dinamica formale di partecipazione politica che ha la propria base di riferimento nel principio di eguagliamento tra i soggetti e tra costoro di un privilegiamento (*favor legis*) di quelli operai. Niente di più ma anche niente di meno. Ma tale prospettiva si scontra con una realtà che non è più composta di soli assetti giuridico-costituzionali quanto di uomini che rendono tali assetti concretamente vivi ed operanti. Si vuole cioè dire che nessuna riforma appare praticabile se non si affronta prioritariamente il problema degli uomini, quindi della classe politica, del suo ampliarsi a dismisura (in ciò sostenuta dalla legislazione elettorale e sul finanziamento pubblico dei partiti), del suo conseguente accentuare la politicità dell'azione amministrativa ma soprattutto l'obnubilamento delle regole e delle istituzioni costituzionali. Occorrerebbe dunque pensare innanzitutto a strategie istituzionali intese a garantire il continuo ricambio, al centro come in periferia, della classe politica e alla sua responsabilizzazione. Ma prima ancora, occorrerebbe pensare ad un necessario ridimensionamento delle interferenze dei partiti nella dinamica dei poteri costituzionali.

Appaiono sicuramente utili, in questa direzione, le proposte, avanzate da più parti, di una riduzione numerica e di sistemi di selezione adeguati dei parlamentari. Un'altra direzione riformistica, fondamentale nella direzione delle analisi e degli stessi suggerimenti fin qui formulati, è quella più specificamente orientata ad un intervento riformatore concernente taluni aspetti della vita del partito a maggiore gravitazione pubblicistica nonché la sottolineatura di altri aspetti della stessa vita interna dei partiti che, benché rigidamente attribuiti all'autonomia interna degli stessi, devono rispondere a procedure giuridiche più garantistiche (la previsione, in tal senso, di statuti tipo che regolamentino in modo efficace la democrazia interna dei partiti appare una questione non più ulteriormente rinviabile, a fronte di partiti l'esistenza della cui democrazia interna è tutt'altro che dimostrata). La rivoluzione copernicana, in questo senso, come è stato correttamente sottolineato, consiste innanzitutto "nella penetrazione delle procedure democratiche nelle aree in cui si esercita il potere reale» per renderle al tempo stesso trasparenti e realmente partecipative (F. Lanchester).

In evidente contrasto con talune tesi pessimistiche pur sostenute da autorevoli studiosi, per i quali la legislazione elettorale maggioritaria avrebbe definitivamente distrutto i partiti di massa (così come li abbiamo conosciuto almeno nell'ultima metà del secolo scorso), la prospettiva di fondo in cui s'inscrivono queste riflessioni è nel senso di ritenere (o almeno di auspicare) tutt'altro che conclusa la funzione rappresentativa dei partiti a favore di modalità rappresentative di tipo personalistiche, assicurate dal ruolo assolto dalle *leadership*, che troverebbero il loro *pendant* costituzionale in prospettive di nuovi assetti presidenzialistici delle istituzioni di governo del Paese (sia che si pensi alle inadeguate formule di governo semipresidenzialistiche previste nei lavori della Commissione bicamerale presieduta dall'on. D'Alema, sia che si pensi alle discusse e (ancor più) discutibili proposte attuali di elezione (quasi) diretta del Premier). Ancorché il dibattito sul punto sia ancora in corso fra le forze politiche e gli studiosi delle istituzioni, infatti, e pur in presenza della grave crisi in cui tuttora versano i partiti politici, si ritiene che siano tutt'altro che esaurite le funzioni di rappresentanza svolte da simili strutture associative e partecipative. Rispetto a talune proposte in discussione di riforma costituzionale, ispirate a forme (più o meno radicali) di presidenzialismo, si ritiene, al contrario, del tutto inadeguata per il Paese una forma di governo presidenziale, che una parte significativa degli stessi studiosi degli Stati Uniti ritiene ampiamente inadeguata rispetto alle stesse esigenze di 'governabilità' di quel Paese. Discorso omologo deve farsi anche per il semipresidenzialismo per ragioni che trovano d'accordo la maggioritaria dottrina costituzionale. Se, dunque, la stessa prospettiva dell'attuale, confusa, fase politica non sembra lasciare aperte molte strade ad una ingegneria costituzionale fondata sull'accoglimento di forme di governo presidenziali e semi-presidenziali, con le relative, connesse, conseguenze di accentuata personalizzazione delle cariche istituzionali (di vertice e non), rimane confermato che i partiti politici, così come opportunamente ridefiniti alla luce delle nuove esigenze rappresentative imposte dalla legislazione elettorale (prevalentemente maggioritaria), costituiscono strumenti qualificati ed insostituibili per assicurare le funzioni di rappresentanza politica e di necessaria mediazione

rispetto alla composita congerie degli interessi rappresentati in Parlamento (e nelle altre assemblee elettive territoriali), ancorché essi non possano rivendicare ruoli di esclusività nell'esercizio di tale funzione.

La crisi dei partiti, dunque, non riguarda la funzione di concorso alla formazione della politica nazionale da parte dei cittadini — che costituiva e costituisce tuttora un modello fortemente avanzato di democrazia politica — quanto piuttosto il processo di condizionamento degli organi costituzionali di governo operato dagli stessi e, soprattutto, ciò che viene definita “la fusione partitocratica di esecutivo e legislativo” (con ciò che ne consegue in termini di deresponsabilizzazione e di confusione istituzionale). Come ai primordi dello Stato moderno, il tema centrale del costituzionalismo contemporaneo rimane dunque quello di «limitare il sovrano», che oggi è rappresentato dal sistema dei partiti. La questione è naturalmente aggravata nel caso dei c.d. ‘partiti-personali’. Ciò può avvenire con l'esercizio di controlli su di essi che non devono essere necessariamente controlli statali, esercitati e gestiti dal potere pubblico, «essendo ipotizzabili forme diversificate di controllo pubblico-sociale (soprattutto su quattro momenti della vita del partito, che vanno dalle iscrizioni alla determinazione delle maggioranze delle assemblee, dalla selezione dei candidati per le cariche elettive fino al finanziamento pubblico)» (G.U. Rescigno). La ricostruzione teorica del monopolio partitico nella rappresentanza politica e l'esigenza di garanzie individuali per i consociati appaiono corrette, tuttavia, a condizione di non assolutizzare tale tesi, come ha fatto qualche autore quando ha teorizzato la funzione dei partiti come espressione esclusiva della sovranità popolare. Se le tesi sostenute si fondano, tuttavia, sul riconoscimento della centralità effettuale del partito politico, come uno degli strumenti qualificanti della partecipazione politica nello Stato contemporaneo — centralità che non può aspirare, come si è detto, alla esclusività nella funzione — l'ordinamento costituzionale italiano appare informato ad una diffusa partecipazione dei cittadini e dei cittadini in quanto lavoratori alla determinazione della politica nazionale, oltre che per la mediazione partitica, attraverso strumenti di democrazia semidiretta e l'esercizio pieno delle libertà civili e politiche. Solo l'adozione di misure di riforma nel sistema politico-partitico, se accompagnate al contempo da un'efficace ed organica riforma della P.A. centrale e da un riassetto dei poteri (politici e amministrativi) centrali nella direzione dei governi locali, appaiono capaci di dare un significato ed una prospettiva reale al nostro orientamento espresso nel senso della esigenza di un 'ritorno alla Costituzione' e una direzione critica per la stessa valutazione degli obiettivi e delle proposte di riforma istituzionale ieri ed oggi in discussione.

2. Il 'semipresidenzialismo temperato' nella proposta di riforma costituzionale (XIII Legislatura): un compromesso costituzionale senza radici; una forma di governo fortemente squilibrata sia nel disegno dei poteri che nei rapporti fra Presidente della Repubblica (eletto direttamente) e Primo Ministro.

Anche al fine di sottolineare i profili di una ambigua continuità rispetto al ridisegno della vigente forma di governo parlamentare, fra maggioranze parlamentari eterogenee, l'analisi prenderà ora in considerazione il dibattito parlamentare e le proposte di riforma della Costituzione in tema di forma di governo avanzate dalla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali (*Progetto di legge costituzionale. Revisione della parte seconda della Costituzione*, presentato alla Presidenza della Camera dei deputati e alla Presidenza del Senato della Repubblica il 4 novembre 1997, XIII Legislatura), proponendo qualche riflessione che possa aiutare a comprendere le stesse ragioni che ne hanno determinato l'insuccesso parlamentare. Un primo profilo da evidenziare, a tal fine, riguarda il confronto tra le soluzioni avanzate nella Commissione bicamerale ('semipresidenzialismo all'italiana') con il modello (e l'esperienza) del semi-presidenzialismo francese, dal momento che appare di sicura utilità individuare gli elementi fondamentali di simmetria e di asimmetria, di continuità e discontinuità fra le due esperienze costituzionali, in uno scenario in cui le soluzioni offerte dalla Costituzione gaullista del '58 si propongono in Europa come un archetipo di forme di governo intermedie fra quelle parlamentari (di cui si proponevano di costituire una razionalizzazione) e quelle presidenziali.

Quando si guarda alle esperienze di governo di altri paesi — ed è questo il punto di partenza dell'approccio comparatistico come anche della scienza politica comparata — lo si fa, specie fino a qualche anno addietro, con la convinzione che le medesime appaiano utilizzabili come modello, cioè servano per ipotizzare una sorta di razionalità nella organizzazione dei poteri costituzionali che, in via di principio, possa essere 'esportata' anche in altri paesi. Tale convinzione, in presenza di ragioni storiche contingenti e/o di particolari circostanze politiche (come ad esempio quando un paese è portato a dubitare della validità e della funzionalità della propria forma di governo e a ricercare soluzioni istituzionali orientate ad assicurarne la c.d. 'governabilità'), apre gli orizzonti del cambiamento costituzionale anche a nuove forme di governo. Sotto tale profilo, si deve sottolineare come le costituzioni non costituiscano certo il prodotto scientifico del mondo accademico quanto piuttosto il risultato della decisione dei parlamenti. Alla dottrina non spetta altro compito che analizzare la *ratio* posta alla base delle scelte costituzionali per coglierne, eventualmente, la coerenza rispetto alla sistemazione razionale del rapporto fra poteri, che la dottrina comparatistica — ricorrendo al principio della separazione dei poteri — studia come tipizzati in forme di governo presidenziali e parlamentari e — con riferimento alle costituzioni del secondo dopoguerra — in quelle che Mirkine-Guetzévich definiva forme di parlamentarismo 'razionalizzato'. È appena il caso di ricordare che la razionalizzazione attiene all'insieme dei meccanismi e degli accorgimenti in virtù dei quali risolvere in termini di funzionalità il tema della 'complessità' degli interessi rappresentati in Parlamento, tematica — quest'ultima — con la quale le costituzioni del secondo dopoguerra si sono dovuto misurare. Quando "le masse si fanno Stato" (come è avvenuto in modo completo solo a partire dalle costituzioni del secondo dopoguerra), il problema del Governo (stabilità e coerenza dell'indirizzo politico) e delle sue forme non è più affrontabile e risolvibile con i tradizionali schemi ottocenteschi (governi parlamentari o presidenziali), dal momento che il problema della complessità nelle originarie costituzioni liberali era risolto, nel fondo, attraverso la selezione delle domande accessibili al Parlamento (limitazione del suffragio).

La discussione sulle forme di governo, così, rimane fortemente complessa; infatti, le tipologie di cui ci avvaliamo nell'analisi costituzionale — vale a dire le forme di governo parlamentari, presidenziali e semipresidenziali — sono in gran parte inutilizzabili ove si tengano presenti quegli approcci teorici che mettono in questione, fondatamente, l'utilizzabilità scientifico-ermeneutica di tali formule a fronte dell'impatto che esse conoscono in ragione dei sistemi elettorali utilizzati e del tipo di presenza partitica che ne risulta (bipartita, multipartita temperata o multipartita esasperata). Semplificando al massimo l'analisi, in tal senso, si può ricorrere a categorie interpretative e ad una convincente metodologia di analisi, autorevolmente suggeriti da L. Elia (nella voce "Governo (forme di)" in *Enciclopedia del diritto*), che tengano in maggior conto fenomeni di per sé esterni ad un approccio *stricto sensu* giuridico eppure fondamentali per comprendere il funzionamento concreto degli assetti e del funzionamento del circuito rappresentativo e di governo. Con l'affermarsi sulla scena politica dei partiti politici ed in particolare del "partito di combattimento" (per usare una formula di G.U. Rescigno), che poi diviene il partito di massa, le categorie giuridico-costituzionali con cui è stato affrontato il problema della sistemazione dei rapporti fra gli organi costituzionali di governo e l'esercizio dei corrispondenti poteri entrano in crisi. Tale crisi è determinata, in particolare, dalla considerazione secondo cui soggetti privati — i partiti di massa — si affermano storicamente, con il loro intervento, sulle modalità di esercizio delle competenze istituzionali e costituzionali, realizzando in tal modo una 'costituzione materiale', 'reale', che si affianca a quella formale spesso oscurandola. Il 'fatto' — per dirlo in termini essenziali — assume (o presume) in tal modo di diventare 'diritto'. In altri termini, con l'affermarsi di regole convenzionali nel rapporto fra sistema dei partiti politici e forme di governo, l'organizzazione dei poteri costituzionali, per come teorizzata da Locke e Montesquieu, non risponde più tanto a quelle regole ed a quegli equilibri stabiliti da regole costituzionali quanto piuttosto alla forza e alla capacità di determinazione di indirizzi politici dei nuovi soggetti privati — di norma 'sregolati' perché indisponibili a darsi regole di democrazia interna — che operano nel sistema politico-costituzionale in funzione di legittimazione democratica. Lo stesso progetto di

rimessa costituzionale ora in considerazione ha fatto astrazione da tali problematiche, potendosi osservare che, anche se fosse riuscito nell'intento di approntare nuove regole per il funzionamento del circuito di governo, non è affatto certo che sarebbe stato in grado di sottrarre la 'nuova' forma di governo alla volontà di condizionamento diretto espressa dai partiti politici.

Un secondo profilo di analisi riguarda le condizioni politiche di fondo in cui si inseriva la proposta di 'semi-presidenzialismo temperato' accolta nel testo di riforma della Commissione bicamerale. A tale riguardo, occorre richiamare la riflessione (già introdotta in precedenza) sulla crisi dei partiti politici. Se è vero che questo secolo si è connotato come *ParteienStaat* e come governo dei partiti — orientamento quest'ultimo su cui si è registrato un *idem sentire* tra giuristi e politologi —, il problema di fondo è di capire se le più recenti tendenze alla 'personalizzazione della politica' osservabili nei sistemi politici, non solo in Italia, non descrivano la conclusione storica di un processo relativo ai rapporti fra partiti politici e Stato che si è sviluppato lungo tutto il secolo che è ormai alle spalle. Un processo che, alla fine dell'800, aveva visto la nascita del partito socialista, in seguito quella del partito socialdemocratico (inteso come partito keynesiano) — un orientamento quest'ultimo ideologico-programmatico che assegna allo Stato il ruolo di intervento regolativo nel campo dell'economia, *condicio sine qua non* per la stessa affermazione dei diritti sociali — ed infine quella del partito popolare, del partito di massa. Se da questa analisi introduttiva necessariamente essenziale possiamo trarre una rappresentazione sufficientemente chiara delle problematiche oggetto della nostra analisi, occorre dunque chiedersi se, soprattutto a partire dall'ultimo decennio, siamo in presenza di una crisi dei partiti e se con essa sia definitivamente conclusa l'era del partito politico, l'era cioè di un soggetto associativo con finalità partecipative nella politica e mediatore nella complessità degli interessi rappresentati in Parlamento. Porsi tali interrogativi non risulta superfluo agli stessi fini della individuazione della filosofia istituzionale di fondo che ha guidato (e sta ora guidando) il tentativo di riforma costituzionale in Italia. Ma, come si evidenzierà meglio in seguito, nel dibattito e nei lavori della Commissione bicamerale per la riforma costituzionale sembra mancare ogni considerazione sugli esiti di tale processo e sulle stesse origini della crisi costituzionale in Italia. Per concludere, dunque, la modellistica delle forme di governo considerata in sé e per sé non sembra avere grandi prospettive se non come punto a partire dal quale avviare l'indagine sul processo evolutivo delle istituzioni e delle forme di governo in ogni paese, con riferimento alle specificità culturali e politiche proprie di ogni popolo.

A tali osservazioni generali se ne potrebbe forse aggiungere qualche altra. Esiste a tal proposito un convincente paradosso sulle riforme costituzionali che è stato formulato da G. Zagrebelsky secondo cui "le riforme costituzionali necessarie sono impossibili; se possibili esse non sono necessarie". Tale paradosso sembra avere una certa validità non solo con riferimento alle riforme costituzionali ma anche a quelle istituzionali tentate in Italia. Si pensi, come esempio, alla riforma elettorale che molti avvertivano come necessaria nell'ottica della riduzione del 'pluripartitismo esasperato' nel sistema politico italiano ma che il Parlamento non è stato capace di proporre e che ha trovato soluzione solo ad opera del referendum abrogativo (votato con una maggioranza dell'81% circa nel 1993). La dottrina politologica, d'altra parte, ha sempre osservato che anche quelle istituzionali non sono giammai riforme a somma zero. La resistenza al cambiamento dunque non ha origini incomprensibili, trovando una sua possibile spiegazione nel riallineamento che essa provoca nel sistema politico-partitico e nella comprensibile reazione degli attori politici, i quali possono temere in modo più o meno forte dalle soluzioni di riforma proposte. Tutto ciò rende complesso e difficile il problema del cambiamento politico-istituzionale. Due appaiono, in via generale, le possibili vie d'uscita al blocco delle riforme; una è quella avanzata da un tipo di *leadership* (Bossi) non ignota al sistema politico del paese che consiste nell'insistere sulle degenerazioni del sistema politico in attesa (o nell'auspicio) che questo crolli, con la relativa, completa, delegittimazione. A tal proposito deve, tuttavia, ricordarsi come le prevalenti analisi sulla Lega Nord in Italia abbiano insistito sulla inesistenza di una questione territoriale in Italia, osservandosi, al contempo, come alla base della minaccia secessiva sia osservabile un evidente fenomeno economico di ribellione fiscale, che, al contrario, è certamente meritevole di attenzione politica (oltre che giudiziaria). D'altronde, la letteratura economica internazionale da tempo

conosce le problematiche connesse alla crisi fiscale dello Stato e alla globalizzazione dell'economia. La conclusione dell'approccio appena tratteggiato è che nell'analisi delle forme di governo e delle stesse prospettive *de jure condendo* delle medesime appare utile partire, più che dai modelli, dalle esigenze osservate ed osservabili.

Se questa è una rappresentazione sufficientemente chiara della natura e delle connesse problematiche della crisi istituzionale/costituzionale in Italia, si deve allora ribadire, come si è già detto, che il problema centrale in Italia, da tempo, è quello della regolamentazione del sistema dei partiti, soggetti privati con funzioni pubblicistiche la cui 'sregolatezza' si riflette negativamente sulla autorevolezza e sulla stessa credibilità delle istituzioni pubbliche. Il problema risulta tuttora irrisolto perché il sistema dei partiti politici si è ricomposto, dopo la crisi e la delegittimazione dei primi anni '90, sotto spoglie diverse, con ragioni sociali e con denominazioni differenziate. Esso costituisce un problema che pone una forte ipoteca sulla funzionalità e sulla autorevolezza delle istituzioni dello Stato; è il problema dell'emersione di un sistema politico-partitico che continua a rimanere sregolato nel suo assetto e nei suoi rapporti con lo Stato. Con l'emersione del 'partito-personale', del 'partito-azienda', tale processo diviene particolarmente chiaro. Tuttavia, in Italia, le forze partitiche e la stessa prevalente dottrina costituzionale continuano, nonostante tutto, a non occuparsi di una non ulteriormente rinviabile — a parere di chi scrive — legge sui partiti. La Germania del secondo dopoguerra, come si ricorderà, aveva invece regolamentato tale situazione, anche se ciò può aver comportato qualche compressione dell'autonomia politica di quei partiti che non accettavano di conformare i propri statuti ai principi liberal-democratici della Legge Fondamentale di Bonn (art. 21). Sotto tale profilo, al contrario, la Costituzione italiana si è ispirata ad un modello di democrazia aperta, 'non protetta'; ma a cinquant'anni dal superamento del regime fascista, che indubbiamente è stato conseguito con il concorso fondamentale dei partiti politici, alcuni dei problemi evidenziati possono essere ragionevolmente posti per tentare di "regolare gli sregolati" (G.U. Rescigno), il "nuovo principe", i partiti politici. Si tratta di un problema non ancora risolto alle soglie del XXI secolo e che continua a minare nel fondo l'autorevolezza, la stabilità e la funzionalità delle istituzioni repubblicane. Tutto ciò che il Parlamento avrebbe potuto affrontare in sede legislativa, con una riforma della legge elettorale che assicurasse stabilità e coerenza agli indirizzi politici del Governo, è stato invece assegnato ad una improbabile riforma costituzionale nella quale obiettivi simbolici ed esigenze reali hanno finito con il sovraccaricare di aspettative una riforma che il sistema politico non era in grado di accettare, stabilendone anche a causa di ciò l'insuccesso.

Procedendo oltre nell'analisi, appare utile porsi la questione della utilità di una comparazione fra la soluzione suggerita dalla Commissione bicamerale in tema di 'semipresidenzialismo temperato' e le modalità tipiche di funzionamento della forma archetipa di governo semipresidenziale, quella accolta nella Costituzione gaulista del 1958 (V Repubblica). Prima di addentrarci nell'analisi di dettaglio delle soluzioni avanzate dalla Commissione bicamerale appare utile richiamare i profili fondamentali della forma di governo semipresidenziale francese per coglierne in seguito gli elementi di continuità e di discontinuità con le soluzioni accolte nel progetto di revisione costituzionale. Innanzitutto, è da dire che, in realtà, la soluzione italiana evidenzia scarsa continuità sia con l'esperienza costituzionale francese sia con la relativa forma di governo. Tranne che per l'elezione a suffragio universale diretto del Presidente della Repubblica, del semipresidenzialismo francese nella soluzione accolta nel testo di riforma costituzionale, in realtà, vi è ben poco. Le due esperienze costituzionali sono indubbiamente diverse; la Costituzione del '58, così come modificata nel '62, nasce in un contesto politico che finirà con il connotare in profondità le sue scelte costituzionali. De Gaulle appare, infatti, il salvatore della nazione francese in un periodo in cui la Francia vive drammaticamente la crisi della decolonizzazione (Algeria); in tali circostanze la soluzione che De Gaulle propone ai francesi e che viene accolta è una soluzione di democrazia sostanzialmente (ma anche formalmente, quando si consideri il regime accolto nell'art. 16 Cost.) 'autoritaria'. La soluzione accolta nella Costituzione del '58, come è stato bene sottolineato da Mauro Volpi (*La democrazia autoritaria*, Bologna, 1979), costituisce una trasformazione autoritaria della democrazia parlamentare, anche se in realtà, nel tempo, tale modello di democrazia

ha saputo integrarsi con la storia, la cultura del Paese e con le stesse aspettative della sinistra francese, talché le posizioni dello studioso e del politico F. Mitterrand (*Le coup d'État permanent*) sono ben presto dimenticate quando il medesimo assumerà, nel 1981, la carica di Presidente della Repubblica.

Se ora proviamo a definire gli altri elementi connotativi di tale modello, un profilo saliente è certamente da individuarsi nella diarchia esistente all'interno dell'esecutivo. Dal punto di vista della distribuzione dei poteri, se si fa eccezione per l'art. 16 Cost., la Costituzione del '58 non assegna un *surplus* di poteri al Presidente della Repubblica dal momento che il Primo Ministro continua ad avere importanti poteri; ma è altrettanto certo che la prassi disegna una Costituzione totalmente 'altra' rispetto a quella che si legge nel testo costituzionale del '58 (così come modificato nel '62). Tale diarchia è espressione di un esecutivo bicefalo: il Presidente della Repubblica, eletto a suffragio universale e diretto, ed il Primo Ministro, nominato senza controfirma dal Presidente della Repubblica ed assistito da una fiducia presunta da parte del Parlamento, che in ogni momento può comunque attivare i meccanismi classici della sfiducia parlamentare. Nella esperienza francese si registra, dunque, una evidente discrasia fra quanto le norme prevedono e ciò che la prassi registra. Le disposizioni costituzionali, infatti, definiscono un esecutivo diarchico sostanzialmente bilanciato, talché qualcuno in dottrina ha parlato di parlamentarismo razionalizzato, ma la prassi, sia del primo decennio che quella successiva (sostanzialmente confermata durante la presidenza di Mitterrand), ha evidenziato una netta preminenza del Presidente della Repubblica nei confronti del Primo Ministro (si ricordi in particolare la prassi delle *dimission-revocation*), consentendo in tal modo di cogliere come una delle due teste dell'esecutivo si sia chinata alla primazia politica (ma non costituzionale) del Presidente della Repubblica. La prassi costituzionale in Francia, tranne che per i periodi della coabitazione — durante i quali soltanto si riespanse il ruolo, la responsabilità e la forza del Primo Ministro e pertanto la componente parlamentaristica della forma di governo accolta costituzionalmente — descrive dunque uno scenario di primazia indiscutibile ed indiscussa del Presidente della Repubblica. L'altro importante elemento che definisce l'esperienza costituzionale e politica francese come una democrazia 'autoritaria' è da cogliere nella dinamica della distribuzione dei poteri normativi fra Parlamento e Governo. La Costituzione del '58, negli artt. 34 e 37, distribuisce in modo preciso il potere normativo tra la legge, il cui ambito viene significativamente delimitato attraverso la tecnica della enumerazione, ed il regolamento, che diviene fonte primaria con competenza residuale. Il Governo può quindi intervenire con atto regolamentare nella regolazione di tutti gli ambiti che la Costituzione non abbia espressamente riservato al Parlamento.

Accostandoci ora alla trattazione del modello italiano accolto nel testo di riforma della Commissione bicamerale, occorre rilevare che quasi nulla di quanto abbiamo fin qui sottolineato della forma di governo francese, fatta eccezione per l'elezione a suffragio diretto del Presidente della Repubblica, è riscontrabile nel testo di riforma. La soluzione proposta può, nondimeno, definirsi 'compromissoria' dal momento che, svanita la possibilità di introdurre il Cancellierato alla tedesca (avanzato dalle forze della maggioranza confluenti nell'Ulivo), quello che avviene nell'ambito della Commissione bicamerale è appunto un compromesso politico-costituzionale nel quale le scelte che alla fine risultano accettate (semipresidenzialismo) sono quelle che risultano meno inaccettabili alla maggioranza dei membri della Commissione, dopo che una presenza inedita dei membri della Commissione parlamentare appartenenti alla Lega Nord hanno avevano propendere per la soluzione semipresidenziale anziché per il cancellierato.

Gli elementi salienti di questa soluzione sono contenuti in alcune norme del testo di riforma costituzionale che riguardano i poteri del Presidente della Repubblica. Dall'altra parte, il nuovo inquadramento dei poteri del Primo Ministro costituiscono una soluzione adeguata, inscrivendosi in un modello di razionalizzazione della forma di governo che era stato già positivamente avviato dalla l. n. 400/1988, la quale aveva sostituito una legislazione in materia di organizzazione del governo risalente a novanta anni prima (codice Zanardelli). Tale legge, così come il testo di riforma costituzionale, supera quell'equilibrio dialettico presente nelle vigenti norme costituzionali (art. 92-95 Cost.) che non definiscono in modo inequivoco le funzioni del Presidente del Consiglio rispetto a quelle dei Ministri, non scegliendo in modo chiaro fra principio monocratico e principio

collegiale. Dunque, si può dire che la soluzione del Cancellierato è stata embrionalmente accolta perché il Primo Ministro (come veniva denominato il Presidente del Consiglio nel testo di riforma) acquista, rispetto ai Ministri, il potere e la responsabilità di determinare la politica nazionale; il Governo dirige la politica nazionale e il Primo Ministro dirige l'azione del Governo e ne è responsabile. Vi è, quindi, una sorta di dialettica costituzionale che, mentre assegna al Governo la direzione della politica nazionale, chiama il Primo Ministro a dirigerne l'azione e ad esserne responsabile. Inoltre, il Primo Ministro risulta titolare del potere di nominare e revocare i ministri; un potere che supera definitivamente la questione della sfiducia al singolo Ministro dal momento che questo rapporto viene ormai totalmente restituito non più ad un Primo Ministro *primus inter pares* fra Ministri ma ad un Primo Ministro che esercita un potere di direttiva sull'organizzazione e sull'indirizzo politico del Governo più in generale. Egualmente ispirata al principio della razionalizzazione della forma di governo è poi la soluzione che accorda al Governo una certa primazia in ordine all'azione legislativa consistente nella possibilità di ricorrere al meccanismo del voto bloccato.

Per quanto riguarda invece i poteri del Presidente della Repubblica si può dire, essenzialmente, che i poteri di cui occorre maggiormente occuparsi, anche da un punto di vista comparatistico, sono quelli che, nel testo di riforma costituzionale (in particolare negli artt. 71 e 74), la Commissione bicamerale inquadra come poteri non sottoposti alla controfirma ministeriale, costituenti dunque poteri propri del Presidente. Questi poteri sono la nomina del Primo Ministro; una nomina che, in verità, non lascia il Presidente della Repubblica pienamente libero nella scelta del Primo Ministro dal momento che deve tenere conto dei risultati delle elezioni. Si può dunque concludere che almeno con riferimento a tale potere presidenziale si tratta di un potere fortemente vincolato dall'esito delle elezioni. Tuttavia, le elezioni potrebbero dare anche un esito incerto e questo potrebbe espandere e valorizzare il potere del Presidente della Repubblica. Ciò che è più significativo ai fini della trattazione della presente questione sotto il profilo problematico, tuttavia, è il potere di scioglimento della Camera dei Deputati ed il potere di indire il referendum nei casi previsti dalla Costituzione, mentre la promulgazione e l'invio di messaggi alle Camere sono poteri tradizionali del Presidente della Repubblica nei regimi parlamentari.

Ci si chiede quali fossero, all'interno degli scarni poteri riconosciuti al Presidente della Repubblica nel testo della riforma costituzionale, quelli che, comparativamente con il modello francese, qualificassero maggiormente il potere presidenziale. Di certo è il potere di indizione delle elezioni della Camera dei deputati come, quasi testualmente, recita il testo della Commissione bicamerale. Non si parla nel testo di riforma di scioglimento vero e proprio se non piuttosto del potere di indizione delle nuove elezioni che costituiscono il seguito necessario dello scioglimento del Parlamento. In realtà, anche questo potere, a ben coglierlo, nel fondo, risulta un potere fortemente inquadrato. L'art. 70 del testo di riforma costituzionale prevede, infatti, che il Presidente della Repubblica possa sciogliere la Camera dei deputati prima del termine ordinario, mentre l'art. 71, II co., sottrae l'atto di scioglimento all'obbligo di controfirma. Il Presidente esercita pertanto tale potere in piena autonomia, disponendo in tal modo di uno strumento assai efficace di risoluzione delle situazioni di coabitazione. Il potere di scioglimento è tuttavia subordinato nel suo esercizio ad una limitazione fondamentale: il Presidente può sciogliere le Camere solo in caso di dimissioni del Primo Ministro. Nel caso in cui il Primo Ministro sia sostenuto da una solida maggioranza parlamentare, il Presidente della Repubblica non avrà pertanto modo di provocare nuove elezioni. Questo principio conosce una sola, importante, eccezione: ai sensi dell'articolo 74, VI co., il Primo Ministro è tenuto a dimettersi in caso di elezione del nuovo Presidente della Repubblica. Il Presidente neoeletto ha dunque la possibilità di sciogliere la Camera ed indire le elezioni. Al Presidente è in tal modo offerta la possibilità di favorire l'elezione di una maggioranza parlamentare orientata in senso politicamente omogeneo al proprio. Alla stessa logica risponde il divieto di procedere allo scioglimento delle Camere nell'anno immediatamente successivo alla loro elezione, anche in caso di dimissioni del Primo Ministro. Va infine ricordato che, successivamente alle elezioni presidenziali ed in costanza di rapporto fiduciario tra Primo Ministro e Camera dei deputati, il Presidente della Repubblica può chiedere al Primo Ministro di presentarsi alla Camera

per verificare la sussistenza del rapporto di fiducia: si tratta di una importante facoltà attribuita al Presidente che potrà essere esercitata per provocare un dibattito parlamentare sulle situazioni di crisi latente, con eventuale esplicitazione delle conseguenze politiche della crisi (dimissioni del Primo Ministro, voto di sfiducia parlamentare). Ciò che maggiormente rileva nelle soluzioni proposte è quanto si riferisce alla dialettica dei rapporti interni al circuito di governo allorché, come recita l'art. 74 del testo di riforma, il Primo Ministro rassegna le dimissioni del Governo anche all'atto dell'assunzione delle funzioni del Presidente della Repubblica. Questa è una previsione di riforma ben più significativa giacché una norma di questo tipo allude, senza esprimerlo in modo espresso, ad un *favor* per il principio di continuità tra maggioranza politica e maggioranza presidenziale; non c'è dubbio, infatti, che le dimissioni del Governo all'atto di assunzione della carica da parte del Presidente della Repubblica possa costituire un elemento importante di congiunzione di queste due maggioranze.

Sono stati fin qui sottolineati gli elementi di discontinuità con la forma di governo semipresidenziale francese, i quali, come si è detto, sono ampiamente prevalenti rispetto a quelli della continuità. Nell'ottica del confronto con tale esperienza, dunque, non può che ribadirsi come quella italiana rappresenti una soluzione ampiamente compromissoria rispetto allo scenario politico venuto a determinarsi nella Commissione bicamerale. Trattasi di poteri — quelli delineati nel testo della Commissione bicamerale — che non sono forti né in capo al Primo Ministro, né in capo al Presidente della Repubblica, configurandosi in tal modo un equilibrio instabile che rimette ancora una volta al gioco delle forze politiche la risoluzione degli equilibri politici nella ipotesi problematica della crisi di governo.

Avviando alla conclusione di questa riflessione sul profilo in discussione, ci si può chiedere allora per quale motivo nella prevalente dottrina costituzionale — se non proprio nella sua totalità — tanto vive siano state le preoccupazioni e forte la critica rispetto alle soluzioni emerse in tema di forma di governo nella Commissione bicamerale. Alla questione si può forse rispondere che le preoccupazioni maggiori erano relative alla carente natura sistemica del modello di governo ipotizzato. Ci si deve interrogare, infatti, sull'adeguatezza e sulla congruità del modello costituzionale proposto a rispondere alle esigenze di governi responsabili nonché sui poteri di cui dispongono gli organi legittimati democraticamente. Sotto questo profilo, la riforma costituzionale si connotava per una sua evidente ambiguità, che diventava ancora più preoccupante ove si consideri quella consolidata prassi costituzionale vigente nel paese di straripamento dei poteri di esternazione del Presidente della Repubblica rispetto alla previsione costituzionale (messaggi alle Camere). Autorevole dottrina costituzionale in Italia, in una delle più autorevoli riviste di diritto costituzionale (*"Giurisprudenza costituzionale"*) ha parlato convincentemente, a tale proposito, di un vero e proprio 'attentato alla Costituzione' nelle prassi del Presidente della Repubblica *pro tempore* Francesco Cossiga. In tale prospettiva, appariva quanto mai problematico prevedere un Presidente legittimato democraticamente che, tuttavia, non fosse chiamato dall'ordinamento costituzionale ad esercitare poteri propri di qualche rilievo nell'ambito della forma di governo prevista. In effetti, il Presidente della Repubblica, nella soluzione suggerita — che è tipicamente compromissoria, come si è detto — disponeva degli identici poteri di cui dispone un Presidente della Repubblica nella forma di governo parlamentare; egli svolgeva cioè, essenzialmente, funzioni di garanzia costituzionale. Il Presidente della Repubblica, nel progetto di riforma costituzionale, diventava, dunque, un soggetto titolare di un indirizzo politico-costituzionale in quanto disponeva di legittimazione democratica ma non aveva materie su cui, in concreto, tale attività politico-costituzionale potesse esercitarsi, cosicché non era impensabile che sarebbe andato alla ricerca di poteri da esercitare.

Anche ciò non desta meraviglia perché, sotto tale profilo, l'esperienza francese ha evidenziato come il modello della Costituzione gaullista sia, in realtà, un modello fortemente flessibile a seconda che coincidano o meno le maggioranze a sostegno del Presidente della Repubblica e quelle in seno all'Assemblea nazionale. Il Presidente della Repubblica francese ha stabilito una sorta di *domaine réservé*, in particolare, su due poteri. Non ci si riferisce tanto all'art. 16 Cost. — fondativo dei pieni poteri, che in pratica sono stati utilizzati solo in una occasione — quanto ai poteri relativi

ai campi della politica estera e della difesa. Su quest'ultimo punto è appena il caso di ricordare che il Presidente della Repubblica francese, con atto amministrativo, esercita un potere di vita e di morte, disponendo, in particolare, dell'autorizzazione alla sperimentazione e all'uso delle armi nucleari. In breve, si vuole cioè osservare come, in Francia, il ruolo del Presidente della Repubblica abbia registrato un'evoluzione incentrata soprattutto sulla sua capacità di disporre di un proprio partito in Parlamento. A fronte di tale assetto dei poteri presidenziali in Francia, non era ben chiaro quali veri poteri potesse esercitare il Presidente, in Italia, secondo il testo della Commissione bicamerale. Si sarebbe potuto ipotizzare, alla luce delle soluzioni previste, che il Presidente della Repubblica potesse meramente esercitare una sorta di azione di freno sul Governo.

La novità più significativa della nuova forma di governo prospettata dalla Commissione bicamerale era, dunque, osservabile soprattutto dal punto di vista simbolico. Si trattava di una riforma che muoveva verso il semi-presidenzialismo ma che, in realtà, ne svuotava i contenuti forti sia con riferimento al modello francese sia a quello delle altre esperienze europee di tipo semipresidenziali (Austria, Portogallo). Il problema toccava al cuore il diritto costituzionale e minava nelle fondamenta, come si è detto, la coerenza sistemica delle scelte adottate. A seguito delle soluzioni avanzate, infatti, si perdeva la natura di organo di garanzia propria del Presidente della Repubblica in regime parlamentare, senza che venissero attribuite a questo soggetto costituzionale le funzioni tipiche di una democrazia governante e cioè poteri che conferissero responsabilità ed autorevolezza all'organo, legittimato democraticamente, così come il potere di disporre di atti concreti per attuare le proprie scelte politiche. Il rischio reale, per dirla col Duverger, era che un Presidente senza poteri risultava un ottimo viatico per eleggere 'demagoghi'. L'idea era cioè che un Presidente della Repubblica senza poteri fosse una sorta di 'mina vagante'. Nondimeno, una riforma in senso semi-presidenziale, se doveva escludere i pieni poteri (di cui all'art. 16 della Costituzione francese del '58), non poteva ignorare le ragioni sistemiche prevalenti sia nei confronti di un modello come quello francese ma – si dovrebbe aggiungere – anche di quello austriaco e portoghese. A ben vedere, tali esperienze riconoscono un ruolo ed una certa forza al Presidente della Repubblica. Come è ben noto ai comparatisti, infatti, anche in una forma di governo come quella tedesca, la Legge Fondamentale prevede istituti del tutto potenziali, come ad esempio lo 'stato di urgenza legislativa', che è un potere forte in mano al Presidente federale — pur se ad oggi rimasto inutilizzato — ma che purtuttavia costituisce un potere di riserva che il Presidente può utilizzare nei momenti di crisi.

3. La riforma costituzionale secondo il ddl cost. (A.S. 2544) approvato in prima lettura dal Senato il 25/3/2004: un Premierato 'assoluto' nei rapporti con la Camera dei deputati ma fortemente 'condizionato' dal Senato della Repubblica

Prendendo a prestito due titoli che hanno preceduto specifiche, recenti, analisi in materia da parte di due autorevoli colleghi (G. Amato e F. Lanchester), si propongono, in conclusione, alcune brevi riflessioni sulle scelte fondamentali della revisione costituzionale (avviata in prima approvazione il 25 marzo 2004), per sottolineare che, mentre nella stessa non si contengono corrette soluzioni ai problemi-questioni dell'assetto costituzionale vigente (che invece si imporrebbero, soprattutto con riferimento al novellato tit. V Cost.), si dà origine a nuove delicate questioni, destinate ad aggravare il conflitto (e il contenzioso) fra poteri costituzionali e con esso una delega surrettizia alla Corte costituzionale per la loro risoluzione, che rischia di divenire, molto più di quanto non lo sia già attualmente (dopo la recente revisione del Tit. V Cost.), sostanziale conferimento alla stessa di funzioni di sindacato politico. (Con alcune modifiche, il presente par. 3 riprende il contributo al volume collettivo (a cura di F. Bassanini), *Costituzione, una riforma sbagliata*, Firenze, 2004).

Per guidare le poche riflessioni che seguono, si può osservare, in premessa, che le ragioni proprie di un testo costituzionale, per essere necessariamente riepilogative e garanti di un 'patto costituzionale' fra le componenti sociali e politiche del Paese, non consentono operazioni 'partigiane' sullo stesso, come avviene, di norma, con l'assoggettamento delle procedure di revisione

a maggioranze parlamentari (più o meno risicate), che alla lunga finiscono per operare una vera e propria delegittimazione (fattuale) della Costituzione, con i valori che la innervano e con le relative disposizioni di garanzia dei diritti e di organizzazione dei poteri. Se l'esigenza di intervento riformatore lo richiedesse, molto più opportuno sarebbe l'orientamento volto a formalizzare, con le procedure e le garanzie proprie di una Costituzione rigida, ciò che si assume, per *communis opinio*, essere oggetto di consolidate consuetudini costituzionali, di 'modificazioni tacite' del testo costituzionale. Questa peraltro è la via maestra che maestri del diritto costituzionale, da sempre, ci hanno proposto con argomentazioni convincenti e condivisibili. In tal senso, si vedano, di recente, almeno: A. Pizzorusso, nella Relazione "I progetti di riforma della Costituzione" al Convegno organizzato da 'Opposizione civile' ('*Controriforme e diritti dei cittadini*'), nonché L. Carlassare, nel suo contributo "Costituzionalismo e democrazia nell'alterazione degli equilibri", pubblicato in *costituzionalismo.it*). Se, come sappiamo e come ha ricordato di recente A. Pace, la Costituzione non è una legge qualsiasi ma una *inner law*, una *higher law*, le stesse procedure per la revisione costituzionale devono essere rigidamente seguite, se non si vuole procedere seguendo una strategia costituzionale che diviene/diverrebbe, nei fatti (e salva l'intenzione), uno 'sbrego della Costituzione', per ricordare una infelice definizione di Miglio.

Quanto poi al contenuto sostanziale delle riforme, se continua ancora ad avere un senso la funzione del costituzionalismo (moderno e contemporaneo) – come deve – non si può che prendere atto delle strette interconnessioni tra le opzioni di riforma in tema di forma di governo e di forma di Stato (con il peculiare assetto territoriale dei poteri recentemente accolto in Costituzione) e tra queste e le connesse, necessarie, forme di garanzia proprie di uno Stato costituzionale di diritto. Un modello – quest'ultimo – espressione della migliore cultura liberale e nel quale assumono rilievo centrale le modalità seguite per assicurare l'equilibrio costituzionale dei poteri, secondo regole, ogni volta da valutare nel merito concreto, di piena operatività del principio di *checks and balances*, dei freni e dei contrappesi. Con ogni sforzo che si voglia fare (e comunque includendo i limiti personali di comprensione, che non si devono mai trascurare), non si riesce a cogliere come esistenti nell'organico (e del tutto non necessario) progetto di revisione della Costituzione in approvazione nelle aule parlamentari i richiamati 'freni e contrappesi', salvo a voler definire tali, con riferimento alla forma di governo, le disfunzionali scelte operate per superare il bicameralismo paritario vigente e per limitare i poteri del Primo Ministro. Ma a ben cogliere, non è dato individuare idonei contrappesi (alla democrazia maggioritaria e al premierato effettivamente 'assoluto', con buona pace di chi non ne riesce a cogliere l'oggettivo e radicale sbilanciamento nei rapporti con il Parlamento); non è dato coglierli nella innovazione della disciplina referendaria; non è dato coglierli nel progetto devolutivo (dove, almeno, l'aspetto simbolico è più evidente); non è dato coglierli nella soluzione offerta alla forma di governo; non è dato coglierli nelle confuse ed incerte soluzioni previste per la composizione della seconda Camera e per i poteri alla stessa assegnati (ciò è da sottolinearsi anche dal punto di vista tecnico, quando si rifletta alla incerta funzionalità del procedimento legislativo e alla mancata previsione di soggetti costituzionali abilitati a concluderlo nella ipotesi di mancato accordo fra le due Camere su uno stesso testo di legge); non è dato coglierli, infine, nella innovata composizione della Corte costituzionale e nello svuotamento dei 'poteri neutri' del Presidente della Repubblica, che sono chiamati appunto ad operare nella logica della garanzia e dell'equilibrio. Se poi ci si chiede se c'è qualcosa che può essere salvato del testo di riforma, indubbiamente la risposta può essere positiva, ma le disposizioni ragionevoli e di buon senso sono talmente scarse e di limitato rilievo che non giustificano l'immane (per il numero di disposizioni costituzionali riguardate dalla revisione) e pericoloso percorso avviato, che, per questa ragione, si auspica che porti ad un radicale ripensamento da parte della maggioranza parlamentare e, se ciò non accadesse, all'auspicabile intervento caducativo del referendum costituzionale.

Di seguito saranno proposte alcune, brevi, riflessioni su ognuno dei punti citati in precedenza. Tuttavia, si ritiene opportuno far precedere una breve riflessione su una questione di fondo (e di sfondo) che, in qualche modo, appare preliminare all'analisi che seguirà, quella relativa all'impatto della crisi dei partiti (con la connessa 'costituzione materiale' del cinquantennio che abbiamo lasciato alle spalle) sulla Costituzione vigente dal 1° gennaio del 1948. Una prima riflessione

riguarda, dunque, la questione della (presunta) 'necessità' della riforma costituzionale, atteso che la 'costituzione materiale' del Paese, almeno a partire dal 1994 (data di vigenza della nuova legislazione elettorale, prevalentemente maggioritaria), risulta ormai pienamente superata. Ne seguirebbe che una mancata considerazione di tale profilo consegnerebbe la dottrina costituzionale ad uno sforzo ('patriottico') di difesa della Costituzione, destinato sostanzialmente al fallimento. La questione, come si vede, rinvia esplicitamente al tema dei rapporti fra partiti politici/forma di governo/forma di Stato, in una parola a ciò che delle prassi costituzionali, vigenti fino ai primi anni '90, la migliore dottrina coglieva come *ParteienStaat*, come 'democrazia dei partiti'. La realtà costituzionale evidenzia chiaramente che la Costituzione del '48 aveva effettivamente in controluce un'altra Costituzione, quella 'reale', fatta dai partiti e fra questi soprattutto dai partiti orbitanti intorno alla Democrazia cristiana (con una contestuale preclusione nella formazione dei governi, a destra, del Movimento sociale e, a sinistra, del Partito comunista italiano). Tale osservazione costituisce ormai un dato storico-politico acquisito, di cui oltre ai politologi hanno dovuto prendere coscienza anche i giuristi che non avessero avuto paura a 'sporcarsi le mani' con il tema della effettività del diritto costituzionale. Si possono ricordare, in merito, le lucide pagine scritte in materia da maestri del diritto costituzionale, fra cui sono da richiamare, almeno, Virga, Crisafulli, Martines, Elia, Cheli, Rescigno, ma l'elenco (come è noto in dottrina) è ben più ampio. Che i partiti politici abbiano assicurato lo sviluppo della democrazia nel Paese, che abbiano promosso una attuazione dello Stato sociale (sia pure limitata, se considerata rispetto ai principi e alle disposizioni costituzionali di merito) soprattutto nel campo della salute e della istruzione di massa, costituisce anch'essa una affermazione che non teme smentite. Che questi stessi partiti, in un quadro internazionale dominato dalla 'guerra fredda' e dallo scontro fra blocco sovietico e blocco atlantico, abbiano abusato del potere, originando prassi diffuse (direi ordinarie) di 'clientelismo' e di 'lottizzazione' dello Stato costituisce, parimenti, una certezza che solo le 'anime belle' hanno fatto finta di scoprire con le azioni giudiziarie dei primi anni '90, con tutto ciò che ha fatto seguito alle vicende di 'Tangentopoli'. In un quadro di questo tipo, in verità, ci sarebbe da chiedere come mai la coscienza critica del Paese, la coscienza pubblica, non appariva tanto conscia delle inevitabili derive svalutative della Costituzione (la 'Costituzione di carta') – di una Costituzione, cioè, messa al servizio dei partiti politici (cioè sottomessa agli stessi) – perdendo o affievolendosi, in tal modo, le funzioni di garanzia (del pluralismo e delle minoranze) cui sono chiamati gli organi e le procedure costituzionali. Chi, poi, sia chiamato a 'difendere la Costituzione', se i costituzionalisti, i cittadini, gli organi di garanzia costituzionale è una questione strettamente connessa, che è corretto porre alla discussione pubblica (politica e giuridica). Per sottolineare la validità di tale interrogativo, si può ricordare come la 'difesa' del primo costituzionalismo moderno (quello rivoluzionario, giacobino) fu, dai suoi costituenti, correttamente affidata alla fedeltà delle mogli, al coraggio dei mariti, alla innocenza dei bambini. Una metafora – quest'ultima – che voleva sottolineare come la Costituzione rimane pur sempre un documento di carta se essa non è fatta propria dalla coscienza civile e politica del popolo per cui essa esiste e per il cui bene pubblico è chiamata ad operare. In tal senso, in sintonia con autorevoli studiosi di diritto costituzionale, il giudizio che deve darsi di queste riforme risulta fortemente condizionato dall'assenza di uno 'spirito repubblicano' e perfino dalla stessa assenza, nelle proposizioni di riforma, di una volontà di piegarsi ai vincoli propri del costituzionalismo moderno. Un ultimo, breve, richiamo riguarda il ruolo cui sono chiamati i costituzionalisti, in quanto gruppo professionale non vincolato dall'appartenenza ideologica. Per essi la Costituzione costituisce una norma e un valore più alti e per questo da difendere e, se chiamati a farlo da tecnici, da migliorare con proposte che, senza invadere il campo della decisione politica, siano comunque in grado di far valere le regole indisponibili al cambiamento, quelle procedurali, innanzitutto, e quelle relative alla fundamentalità dei diritti e al necessario equilibrio dei poteri, che poi fanno tutt'uno, come si è già detto, con i principi del costituzionalismo liberal-democratico e di quello democratico-sociale. Quanto agli orientamenti della dottrina costituzionale, una parte della stessa ha lanciato un vero e proprio grido di allarme per la 'difesa della Costituzione'. Leopoldo Elia ha parlato, in tal senso, di vera e propria "emergenza costituzionale". Se tali parole non sono un mero *flatus vocis*, si tratta di comprendere le scelte di

riforma e la *ratio* che le sorregge, ma poi di prendere posizioni scientificamente ma anche nella opinione pubblica, contrastando la vera e propria aggressione in corso alla Costituzione vigente. L'indifferenza non può essere consentita quando si tratta di regole fondamentali che riguardano non una maggioranza parlamentare ma tutti i cittadini.

Una seconda riflessione riguarda la modifica di una delle disposizioni centrali della Costituzione, quella relativa al referendum costituzionale, ammesso dall'art. 138 Cost., come eventuale, nella sola ipotesi che il testo di riforma costituzionale non sia stato approvato in seconda lettura con la maggioranza qualificata dei due terzi di ciascuna delle due Camere e ne abbiano fatto richiesta i soggetti titolari del potere di iniziativa referendaria. Con la revisione appena approvata, l'art. 138 Cost. viene modificato con una disposizione abrogativa ed una aggiuntiva. Con la prima modifica si rende in ogni caso possibile il referendum costituzionale. Con la seconda si interviene sulle condizioni della promulgazione della legge sottoposta a referendum. Si prevede, a tal fine, non solo un *quorum* funzionale (cioè che la legge sia approvata dalla maggioranza dei voti validi), ma anche che, nella ipotesi che la legge sottoposta a referendum sia stata approvata con una maggioranza non qualificata (inferiore ai due terzi), sia previsto un *quorum* strutturale, consistente nella partecipazione al voto della maggioranza dei cittadini aventi diritto. Con la seconda modifica, si rende in ogni caso obbligatorio il referendum costituzionale (mediante l'abrogazione dell'art. 138, III co., che limitava il referendum alle sole ipotesi di revisione a maggioranza non qualificata). In altri termini, si rende normale la revisione costituzionale 'a colpi di maggioranza' e si impedisce, in tal modo, il ripetersi di referendum disertati dal corpo elettorale, come è avvenuto di recente in Friuli Venezia Giulia e nel referendum confermativo (del 7 ottobre 2001) avente ad oggetto la revisione del tit. V (approvata dal solo Ulivo).

Interrogandosi sulle finalità e la *ratio* della riforma ora in discussione, a prima vista, le novellate disposizioni sembrerebbero rafforzare la sovranità popolare di fronte a quella parlamentare. Tuttavia, è da sottolineare che, nel contesto di una democrazia non più retta dal principio della rappresentanza proporzionale ma da quella (prevalentemente) maggioritaria, il referendum confermativo si trasforma in un evidente onere aggiuntivo per le minoranze (parlamentari e non) contrarie alle riforme. Queste ultime, così, non possono contare sull'astensionismo, che opera a solo vantaggio della maggioranza (che procede alle revisioni senza ampi consensi, ed anzi 'a colpi di maggioranza'). Da tutto ciò si trae la conclusione che un istituto a tutela delle minoranze (il referendum *ex art.* 138 Cost.) viene stravolto e trasformato in una garanzia aggiuntiva per le maggioranze (parlamentari), di volta in volta 'protagoniste sfrenate' di modifiche della Carta costituzionale.

Ma c'è un secondo centrale profilo che rende la riforma in discussione esplicitamente incostituzionale; tale profilo attiene al rispetto del criterio della omogeneità dell'eventuale quesito referendario. Per tutti lo ha ben argomentato Alessandro Pace sulle pagine della stampa nazionale (*Europa*). La Corte costituzionale, nei giudizi di ammissibilità dei quesiti referendari abrogativi di leggi, si è più volte pronunciata nel senso della loro inammissibilità qualora privi, fra gli altri, dei requisiti della univocità e della omogeneità. Tali requisiti, previsti per i referendum abrogativi, a *fortiori*, devono valere anche per la corretta sottoposizione della legge di revisione a referendum costituzionale (*ex art.* 138 Cost.) e ciò ai fini di un consapevole ed univoco giudizio dei cittadini elettori. In relazione al rispetto di tale criterio, d'altra parte, si può obiettare che anche il centro-sinistra, nella precedente legislatura, lo ha fatto (con la l. cost. 1/1997). Deve però notarsi come già quella era una scelta tecnicamente scorretta ma operata consapevolmente ed in modo esplicito in deroga all'art. 138 Cost. Tutto ciò dimostra che la Costituzione, nel fondo, è un documento di carta che vive ed opera solo in ragione della lealtà e dell'affidabilità istituzionale dei soggetti chiamati a farla vivere (forze parlamentari ma anche forze politiche). Così sintetizzata una questione che, oltre che tecnico-giuridica, è eminentemente politica, è anche da sottolinearsi come, in una corretta dialettica parlamentare, sia da respingere la proposta dell'opposizione di presentare un progetto alternativo di complessiva riforma costituzionale (revisione globale della seconda parte della Costituzione). Le ragioni sono le stesse invocate per censurare l'illegittimità costituzionale dell'eventuale referendum nel quale i cittadini fossero chiamati ad esprimersi su scelte eterogenee

fra loro, e tali da non garantire, come ha già osservato la Corte, la “genuina espressione della sua volontà”. Ci si chiede, dunque, quali alternative restano ad una procedura costituzionalmente corretta e che rispetti tale “genuina volontà”. A prescindere dal merito delle singole scelte di riforma e del loro effetto combinato, una soluzione che può salvare la natura (democratica) del referendum costituzionale, ed al contempo la legittimità dello stesso procedimento di revisione, consiste nella scomposizione dell'attuale testo di revisione in distinti disegni di revisione costituzionali, omogenei al loro interno. Al contrario, l'ambito e l'ampia estensione della riforma costituzionale appena approvata dal Senato trasforma, nei fatti, lo stesso Parlamento in Assemblea costituente, e ciò in contrasto con la natura rigida della Costituzione e il suo interno e delicato equilibrio. In conclusione, la questione da sollevare, prima ancora di entrare nel merito delle riforme da approvare, riguarda la correttezza e la legittimità costituzionale delle forme procedurali da seguirsi ad opera delle forze politico-parlamentari. Il rischio, in sé forte, è quello di deragliare nel cammino delle riforme istituzionali (ri-‘costituenti’) verso declinazioni plebiscitarie degli istituti e delle forme di democrazia referendaria (ma anche, come si vedrà, di investitura elettorale diretta). Se tali procedure non saranno rispettate, non si avrà una revisione bensì una ‘rottura’ costituzionale.

Una seconda riflessione riguarda le scelte del legislatore di revisione in materia di *devolution*. Pur potendo rinviare a prospettazioni comparatistiche sulle forme di Stato, rispetto al *quantum* di poteri riconosciuti ai livelli territoriali di governo e alle connesse modalità di partecipazione al procedimento di revisione costituzionale, nonché ad analisi storico-politiche sulle esistenze (o meno) di effettive asimmetrie nella organizzazione territoriale del Paese, la riflessione segue un percorso diverso, più aderente al dato tecnico-giuridico. Ci si chiede, in tal senso, se le scelte del legislatore di revisione in materia di *devolution* innovino o meno rispetto all'attuale titolo V della Costituzione e, in secondo luogo, se tali scelte mettano o meno in questione principi fondamentali di uno Stato moderno, come quello della eguaglianza dei cittadini a prescindere dal territorio in cui essi vivano. Di recente, la universalità dei servizi e l'eguale godimento degli stessi da parte di tutti i cittadini è stata ribadita dal Presidente della Repubblica. Lo stesso Presidente del Consiglio ha sottolineato con enfasi, di recente, che la (futura) riduzione (a due) delle attuali aliquote fiscali non avrà come effetti la riduzione del livello dei servizi dello Stato sociale (in particolare nella sanità, nell'assistenza e nella istruzione). Si tratta di comprendere se le scelte operate al Senato corrispondano all'alto auspicio del Presidente Ciampi e agli impegni politici del Presidente del Consiglio. Da un punto di vista strettamente giuridico, non c'è dubbio di sorta che la proposta di riconoscere alla competenza esclusiva delle regioni le materie della sanità, dell'assistenza, dell'istruzione (ma anche della polizia locale, sulla quale non ci soffermiamo in questa sede) non incide (nel senso che non può incidere) sulla garanzia dell'eguale trattamento dei cittadini rispetto ai corrispondenti diritti fondamentali (diritto alla salute, all'istruzione, alla sicurezza). La previsione dell'art. 117 Cost. (II co., lettera *m*), nonché le specifiche previsioni costituzionali di garanzia dei diritti fondamentali contenuti nella prima parte della Costituzione garantiscono pienamente che l'esercizio dei poteri regionali risulti limitato e condizionato dalla esistenza di diritti fondamentali, e in quanto tali inviolabili e non derogabili in nessuna parte del territorio nazionale. A far valere tali garanzie sono chiamati in ultima istanza i giudici (ordinari, amministrativi ma soprattutto costituzionali). Peraltro, è osservazione corrente fra gli esperti della materia che non serva più di qualche sentenza della Corte costituzionale per fare definitivamente giustizia di questa eccentricità, cui la Lega assegna tanto valore simbolico. D'altra parte, le forze centriste della maggioranza non hanno ritenuto di dovere lasciare agli atti del dibattito parlamentare un orientamento di netto contrasto, mentre Alleanza Nazionale ha ritenuto di potersi ‘accontentare’ della reintroduzione in Costituzione dell’“interesse nazionale”. Dov'è, dunque, il problema che tanto si ritiene di dover sottolineare e che angustia sia i giuristi che i politici? La risposta pare da individuare nell'asserzione normativa (abbastanza chiara, ma che poi tale, nel fondo, non è) contenuta nella richiamata lettera *m* dell'art. 117 Cost., II co., nella parte in cui prevede che alla legge statale è riservata la “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di diritti civili e sociali”. Tuttavia, si deve anche aggiungere che tali “livelli essenziali delle prestazioni” si ricollegano strettamente ad un'altra disposizione costituzionale, quella dell'art. 119 Cost. (sul c.d. federalismo fiscale), secondo

la quale il principio della territorialità dell'imposta deve consentire ai territori che sono incisi fiscalmente di provvedere con le risorse così individuate alle prestazioni che sono erogate sul territorio (fra le altre, con riferimento ai servizi sanitari, assistenziali, scolastici e alla polizia locale). La questione nasce proprio qui. Non risulta improponibile ipotizzare, infatti, che, stante il richiamato vincolo fiscale, si potrà frantumare nei fatti il sistema dei servizi (ora nazionale) in materia di istruzione e di sanità. In conseguenza di tale frantumazione, potremmo avere venti sistemi regionali differenziati. In breve, come è stato ben osservato, una "Repubblica spezzatino" o, se si vuole, una "Repubblica à la carte". Tale differenziazione, che in via di principio può essere apprezzabile, in quanto valorizza e responsabilizza i territori e i circuiti politici locali, diviene molto pericolosa per lo statuto dei diritti dei cittadini, e soprattutto per l'eguaglianza, allorché si pensi a ciò che potrà concretamente realizzarsi nelle Regioni 'ricche' (fiscalmente) ed in quelle 'povere'. Il ceto politico delle Regioni più forti (fiscalmente auto-sufficienti), in altri termini, avrà buon gioco a sostenere che chi paga di più ha più diritti da fruire, *in loco*, in termini di servizi più abbondanti e più qualificati. Ma se questo avverrà, inevitabilmente, le risorse per la solidarietà interregionale, che compete allo Stato (unitario e sociale) di assicurare, non saranno più sufficienti ad assicurare che il livello delle prestazioni (servizi sociali) nelle regioni più 'povere' possa essere assicurato nei 'livelli essenziali'. Per essere ancora più chiari, avremo una sanità e una istruzione pubblica fortemente differenziati nelle diverse regioni e tale da creare cittadini di serie A, di serie B e di serie C. E' lecito chiedersi se tale prospettazione appaia compatibile con un modello di Stato che è, e che rimane, anche dopo la riforma costituzionale, uno Stato unitario a base sociale. La risposta è fortemente dubitativa.

Con riferimento, poi, alla propsettazione di una 'nuova' forma di governo, di recente, Leopoldo Elia, sul quotidiano *Europa*, ha sottolineato come la forma italiana di governo, debole e oggetto di ripensamento e di proposte di riforma da più decenni, consente certamente di essere razionalizzata, ma non di essere 'pervertita'. Dalla (correttamente) criticata 'paura del tiranno', che era alla base delle deboli scelte costituzionali del '48, si rischia di passare, infatti, al (correttamente) criticabile assolutismo del *Premier* elettivo. Chiarendo il nocciolo di queste affermazioni, si intende ora proporre alcune brevi linee di analisi sulle proposte di riforma in materia di forma di governo, adottate dal Senato ed attualmente in discussione alla Camera (rinviando ad altra sede una riflessione più organica in materia). Per aiutarci nella riflessione, sarà utile, innanzitutto, riepilogare in modo essenziale le scelte innovative operate dalla maggioranza parlamentare, che sono tali da rendere la forma di governo del Paese un premierato 'forte' ed anzi per molti, fra cui chi scrive, 'assoluto'. Le linee fondamentali del testo di revisione sono: a) il Presidente della Repubblica è vincolato nella nomina del Primo Ministro dagli esiti elettorali, nel rispetto di una legge elettorale che obbliga al collegamento fra il candidato Primo Ministro e i candidati alla elezione alla Camera; b) il Primo Ministro illustra il programma di governo alle Camere, senza dover ottenere la fiducia (iniziale); nomina e revoca i ministri; 'determina' (nel testo costituzionale vigente 'dirige' soltanto) la politica generale del Governo; può chiedere alla Camera di esprimersi con voto conforme su qualunque proposta del Governo e in caso di voto contrario deve rassegnare le dimissioni e può chiedere lo scioglimento della Camera dei deputati; c) qualora il Primo Ministro, sotto sua 'esclusiva' responsabilità, chieda lo scioglimento della Camera, il Presidente della Repubblica deve procedere; d) permane la mozione di sfiducia della Camera, che ha come effetto lo scioglimento della Camera medesima.

Così richiamate in modo essenziale le scelte approvate dal Senato, si tratta di comprendere se, ed in che misura, l'assetto di governo proposto risulti *squilibrato* ed anzi contrario agli stessi principi cardine del costituzionalismo liberal-democratico e di quello democratico-sociale (separazione e controllo reciproco fra i poteri costituzionali; riserva di legge in materia di diritti fondamentali). Se la critica deve riguardare, innanzitutto, la rottura dell'equilibrio del rapporto legislativo-esecutivo disciplinato nella seconda parte della Costituzione (per come teorizzato dai padri del liberalismo e del costituzionalismo moderno, fra cui Locke e Montesquieu), non deve ignorarsi come un simile assetto squilibrato (a tutto favore dell'esecutivo e al suo interno del *Premier*) finisca per incidere, ledendole, sulle stesse libertà fondamentali dei cittadini, contenute

nella prima parte della Costituzione. In altri termini, con una simile riforma si mette nelle mani della maggioranza parlamentare, e quindi del suo *leader* (*maximo* ed unico), la delicatissima materia dei diritti fondamentali. E ciò lo si fa senza prevedere uno statuto dell'opposizione per il quale le forze parlamentari di minoranza possano ricorrere alla Corte costituzionale a tutela dei diritti stessi, per come avviene in altri ordinamenti europei. Lo statuto dell'opposizione, invero, viene previsto (sia pure in modo incompleto e pertanto inadeguato) ma rinviato alla (più debole) disciplina dei regolamenti parlamentari. Lo squilibrio costituzionale di cui si parla si produce sia nel rapporto fra Governo e Parlamento, a tutto favore del primo e del suo *dominus*, sia nel rapporto fra Governo/Primo Ministro e Presidente della Repubblica. Nel primo rapporto, si determinano in modo compiuto le conseguenze della 'democrazia di investitura', per la quale il Parlamento è esautorato da ogni *potere* concreto di indirizzo e di controllo sull'esecutivo, a meno di non utilizzare, come *extrema ratio*, l'arma letale ed autodistruttiva della mozione di sfiducia. Dunque, con la minaccia di scioglimento della Camera, il Primo Ministro può 'tenere in scacco' il Parlamento in modo definitivo. Rispetto al secondo rapporto, la riforma riduce, fino a distruggerlo, il ruolo di 'potere neutro' del Presidente della Repubblica, che tanta moderazione e saggezza può apportare (ed ha apportato) al sistema politico-costituzionale nei momenti di particolare crisi in cui lo stesso può venire a trovarsi (e si è concretamente trovato nel tempo). E' da osservare, come si è già visto, che molta della filosofia sottostante alle attuali scelte di premierato risultavano presenti, nelle legislature precedenti, anche nelle proposte di riforma delle forze politiche di centro-sinistra (ora divenuta opposizione, ed esplicitamente autocritica sulle scelte fatte in passato). Si veda in proposito la Relazione di minoranza all'A.S. 2544, nonché i lavori del recente Convegno Astrid (pubblicati in AA.VV., a cura di F. Bassanini, *Costituzione, una riforma sbagliata*, Passigli editore, 2004).

In conclusione, il modello di governo che ora si prospetta si allontana dalla Manica (modello britannico) e si avvicina (pur senza identificarsi completamente) alla fallimentare esperienza israeliana. Non richiama, infatti, il modello britannico perché il *Premier* inglese non dispone del potere di scioglimento delle Camere (e d'altra parte egli può essere sostituito dalla sua maggioranza con altro *leader*, come è puntualmente avvenuto, ad es., nell'avvicendamento fra la Thatcher e Major); si avvicina fortemente, invece, a quello israeliano, cioè ad un premierato espressamente elettivo con potere di scioglimento, modello di cui peraltro Israele si è presto disfatto per i limiti registrati nella prassi. La domanda finale da porsi è se siano o meno disponibili al legislatore di revisione costituzionale le scelte relative al rapporto fra i poteri/organi, e con quali limiti. A noi sembra che la risposta debba essere in senso positivo ma solo a condizione che sia assicurato il rispetto dei principi supremi dell'ordinamento, fra i quali rientrano indubbiamente quello democratico e quello (connesso) della separazione/controllo fra i poteri. L'analisi dell'insieme delle scelte operate, al contrario, porterebbe a concludere che la revisione della forma di governo contiene ampie illegittimità costituzionali. Ma si può pensare che a farle valere sia il solo Presidente della Repubblica in sede di promulgazione della legge di revisione costituzionale? Anche in questo caso, la risposta parrebbe fortemente dubitativa.

Alcune osservazioni molto generali riguardano, infine, il Senato federale, le relative modalità di elezione, i poteri e i rapporti con gli altri organi costituzionali. Non pare dubbio che i c.d. 'costituenti di Lorenzago' siano riusciti a fare del loro peggio nel progettare la riforma di questa parte dell'ordinamento costituzionale. Essa appare tanto inservibile che una parte della stessa maggioranza parlamentare se ne è resa ben presto conto. Basterebbe citare, per tutti, le numerose interviste rilasciate dal Presidente del Senato, all'indomani del primo voto sulla riforma. Per il Presidente Pera, infatti, "il testo approvato trasforma il Senato federale in un minotauro: una testa americana innestata su un corpo italiano ... rischiamo di trovarci un Governo che non può governare se non negoziando ogni volta con il Senato. Una prassi che avrebbe enormi costi per il Paese. E che oltre tutto farebbe esplodere i conflitti di attribuzione tra Stato e Regioni sul tema centrale dell'interesse nazionale. Si finirebbe così per trasferire surrettiziamente dal Parlamento alla Consulta una funzione impropria di 'sindacato politico'". La metafora utilizzata dal Presidente del Senato, sen. Pera fa pensare ad un'altra metafora utilizzata, anni addietro, nel 1994, da G. Amato,

allorché, dialogando sulle riforme costituzionali (del tempo), osservava che l'orologiaio non può mai riparare l'orologio non più funzionante (la metafora qui richiama l'esigenza di dare riforme al Paese) con parti di altri orologi. In breve, si vuol dire che è certamente legittimo (ancorché inopportuno, per le stesse ragioni invocate in precedenza) che la maggioranza (come aveva fatto a suo tempo il centro-sinistra) riformi la Costituzione, utilizzando la sua maggioranza parlamentare, ma deve farlo rispettando la logica dei sistemi democratici. Per assicurare al Paese istituzioni pienamente democratiche e attuare un federalismo tanto declamato, cioè, deve scegliere fra le soluzioni costituzionali fin qui note come pienamente funzionanti, senza ipotizzare innaturali innesti, che già in natura creano mostri. Sotto tale profilo, l'esperienza costituzionale insegna che non esistono molte alternative se si vuole adottare una scelta federale adeguata (cioè, sistemica e funzionante): o si sceglie di seguire il modello di Senato tedesco, fondato sulla rappresentanza indiretta delle regioni (in realtà Stati, *Laender*), o si sceglie quello nord-americano, che è eletto direttamente dai cittadini. Di ognuno dei due modelli si conoscono (da decenni, nel primo caso, da due secoli, nel secondo) funzionamento e relativi rendimenti istituzionali. Al contrario, il modello di Senato emerso dalla riforma è un ibrido irricognoscibile e soprattutto destinato a non poter funzionare (essendo in conflitto permanente con la prima Camera e, per questo, aggravando ulteriormente il carico di lavoro della Corte costituzionale, e potendo limitare in ogni sua scelta il Primo Ministro). Non affrontiamo in questa sede le problematiche poste dalla riforma del procedimento legislativo, davvero una sorta di 'gioco dell'oca' istituzionale; si rinvia sul punto, fra gli altri, alle pertinenti e convincenti argomentazioni offerte da Marco Cammelli (nel già citato Convegno Astrid). Ciò che più rileva da un punto di vista critico, inoltre, è che il Senato viene eletto con sistema proporzionale (diversamente dalla prima Camera), dura in carica cinque anni, non può concedere la fiducia al Governo ma non può essere sciolto dal Presidente del Consiglio. Ne segue che il Primo Ministro, con poteri 'assoluti' (rispetto alla prima Camera), dovrà continuamente negoziare con il Senato per l'approvazione della legislazione (che è di ambito estesissimo) riconosciuta alla competenza di quest'ultimo organo (il Presidente Pera parla di quattro quinti della legislazione assegnata alla competenza del Senato), con effetti che sono facilmente immaginabili.

Fuori da (troppo facile, ma necessaria ed esplicita) critica, poiché parliamo di questioni tremendamente serie, in quanto riguardanti l'organizzazione della democrazia del Paese, a noi pare (ma, come si osservava, il giudizio sul punto è pressoché unanime nei costituzionalisti, ed è presente, come problema, anche nella maggioranza parlamentare) che una simile riforma, se voleva dare un assetto costituzionale al federalismo, ha completamente fallito nel compito, se voleva dare una ulteriore spinta razionalizzatrice alla forma di governo ha finito, anche in questo caso, di inseguire modelli personalistici nella gestione del potere esecutivo che sono del tutto inaccoglibili nella teoria democratico-costituzionale. Si tratta di una riforma davvero 'schizofrenica'. Da una parte, infatti, si rafforza oltre ogni limite i poteri del Primo Ministro che, come si è già detto, cumula nelle sue mani i poteri di Bush e di Blair ma senza i contropoteri che Bush e Blair conoscono nei loro sistemi costituzionali. Dall'altra, lo si sottopone al veto (alla negoziazione continua, che è poi la stessa cosa) del Senato, che si è visto riconoscere 'poteri di co-decisione' di grande portata. Infine, è da dire che le proposte di riforma in approvazione poco o nulla sembrano avere a che fare con una effettiva rappresentanza territoriale del Senato, salva una disposizione corporativa che limita l'elettorato passivo a soggetti che hanno già ricoperto cariche elettive in enti territoriali locali o regionali. L'impressione prevalente tra i commentatori, anche tra chi non critica sistematicamente le scelte di riforma governativa, è che i futuri senatori, stante anche la c.d. contestualità affievolita (della elezione dei senatori e dei consiglieri regionali), più che rispondere agli interessi dei territori regionali, risponderanno, *a fortiori*, ai partiti (nazionali e non) ed alle logiche di selezione e di schieramento. Tutto ciò osservato, non si comprende davvero – *rebus sic stantibus* – se si è in presenza, come ha già detto qualcuno, di una 'sceneggiata', una sorta di commedia che si recita sulla Costituzione, o piuttosto di una 'tragi-commedia'. Nell'uno e nell'altro caso, si può comprendere perché si sia scelto di modificare la composizione della Corte costituzionale, sette dei cui membri, sul totale dei quindici (nuova composizione), saranno controllati dai partiti (*melius*, dal Senato federale, integrato dai Presidenti delle Giunte delle

Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano). In conclusione – e auspicando di non cogliere le riforme con pessimismo peconcelto (che, in verità, non è del tutto assente) – dopo la riforma costituzionale, il Paese, come ha lucidamente sottolineato Luigi Mariucci (nel contributo al Volume, più volte citato, di Astrid), può ben aspettarsi una sorta di balcanizzazione accompagnata dalla neo-feudalizzazione dell'assetto istituzionale.

Bibliografia essenziale

per continuare la ricerca su: “Forma di governo, partiti politici e riforme istituzionali”

AA.VV. (a cura di F. Bassanini), *Costituzione, una riforma sbagliata*, Firenze, 2004; AA.VV. (a cura di A. Bevere), *La democrazia riformata*, Napoli, 2004; AA.VV. (a cura di P. Calderisi, F. Cintioli, G. Pitruzzella), *La Costituzione promessa. Governo del Premier e federalismo alla prova della riforma*, Soveria Mannelli, 2004; Aa.Vv., *Indagine sul partito politico*, I, Milano, 1966; Amato G., “La sovranità popolare nell'ordinamento italiano”, in *Riv. Trim. di Dir. Pub.*, 1957; Amirante C., “Il modello costituzionale weimariano: fra razionalizzazione, *leadership* carismatica e democrazia”, in Gambino S. (a cura di), *Democrazia e forme di governo*, Rimini, 1997; Amirante D., “Brevi note sul semi-presidenzialismo ‘alla francese’: le difficoltà di esportazione di un modello di successo”, in Gambino S. (a cura di), *Democrazia e forme di governo*, Rimini, 1997; E. Balboni, “Il potere di scioglimento del Parlamento e l’uso congiunturale de ‘la Costituzione inglese’”, in AA.VV. (a cura di F. Bassanini), *Costituzione ... cit.*; Barbera A., Fusaro C., *Il governo delle democrazie*, Bologna, 1997; Basso L., “Il partito nell'ordinamento democratico moderno”, in I.S.L.E. *Indagine sul partito politico. La regolazione legislativa*, Milano, 1966; Berardo J.P., “Le coabitazioni nell’esperienza costituzionale della V Repubblica francese (1986-1988; 1993-1995)”, in Gambino S. (a cura di), *Democrazia e forme di governo*, Rimini, 1997; Blanco Valdés R.L., “Crisi del modello di partito di massa e razionalizzazione della forma di governo”, in Gambino S. (a cura di), *Democrazia e forme di governo*, Rimini, 1997; Bettinelli E., *All’origine della democrazia dei partiti*, Milano, 1982; Blanco Valdés R.L., “Crisi del partito di massa e razionalizzazione della forma di governo”, in S. Gambino (a cura di), *Democrazia e forme di governo*, Rimini, 1996; Bobbio N., *La teoria delle forme di governo nella storia del pensiero politico*, Torino, 1976; Bobbio N., *Stato, governo, società*, Torino, 1989; Bonfiglio S., *Costituzione e forma di governo*, Roma, 1999; Bonfiglio S., *Forme di governo e partiti politici*, Milano, 1993; Califano L. e Rescigno F., “Forma di governo direttoriale e sistemi elettorali nell’ordinamento costituzionale della Confederazione Svizzera”, in Gambino S., *Forme di governo e sistemi elettorali*, Padova, 1995; Ceccanti S., “L’esperienza svedese tra monismo radicale del testo costituzionale e bipolarismo asimmetrico del sistema dei partiti, ovvero un neoparlamentarismo alternante?”, in Gambino S. (a cura di), *Democrazia e forme di governo*, Rimini, 1997; CiarloP., “Partiti in trasformazione e revisione costituzionale”, in Gambino S. (a cura di), *Democrazia e forme di governo*, Rimini, 1997; Calise M. (a cura di), *Come cambiano i partiti*, Bologna, 1992; Calise M., “Il governo di partito in prospettiva costituzionale”, in M. Calise (a cura di), *Come cambiano i partiti*, Bologna, 1992; Caravale G., *Il Governo del Premier nell’esperienza costituzionale del Regno Unito*, Milano, 1997; Carlassare L., “Il Primo Ministro legislatore”, in AA.VV. (a cura di F. Bassanini), *Costituzione ...*; Ceccanti S., *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Bologna, 1997; Cheli E., “Intorno al problema della regolazione dei partiti politici”, in *Studi senesi*, 1, 1958; Cheli E., *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, 1966; Ciarlo P., “Partiti in trasformazione e revisione costituzionale”, in S. Gambino (a cura di), *Democrazia e forme di governo*, Rimini, 1996; Colomer J.M. (a cura di), *La politica in Europa*, Bari, 1995; Colomer J.M., *La politica in Europa*, Bari, 1995; Crisafulli V., “I partiti nella costituzione italiana”, in *Studi per il XX anniversario dell'Ass. Cost.*, II, Firenze, 1969; D’Andrea A., “La razionalizzazione della forma di governo italiana: ordinamenti stranieri e prospettive della riforma costituzionale”, in Gambino S. (a cura di), *Democrazia e forme di governo*, Rimini, 1997; D’Ignazio G., “Costituzione federale e sistemi di governo negli Stati Uniti d’America”, in Gambino S., *Forme di governo e sistemi elettorali*, Padova, 1995; D’Ignazio G., “La forma di governo degli Stati Uniti d’America”, in

Gambino S. (a cura di), *Diritto costituzionale comparato. Le forme di governo*, Cosenza, 2002; Di Virgilio A., “Semipresidenzialismo e doppio turno nella Quinta Repubblica francese. Un modello di successo”, in Gambino S., *Forme di governo e sistemi elettorali*, Padova, 1995; Dogliani M., “Spunti metodologici per un’indagine sulle forme di governo”, in *Giur. cost.*, 1973; Duverger M., *I partiti politici*, Milano, 1970; Duverger M., *I sistemi politici*, Laterza, Bari, 1978; Elia L., “Governo (forme di)”, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, 1970; Esposito C., “I partiti politici nella Costituzione italiana”, in C. Esposito, *La Costituzione italiana*, Padova, 1954; Fabbrini S., “La transizione italiana tra mutamenti internazionali e trasformazioni interne: una prospettiva analitica”, in G. Giraudi (a cura di), *La transizione italiana*, Soveria Mannelli, 2004; Fabbrini S., *Le regole della democrazia*, Bari, 1997; Fabbrini S., *Quale democrazia. L’Italia e gli altri*, Bari, 1994; Fabbrini S., Vassallo S., *Il Governo. Gli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, 1999; Farneti P., “Il sistema dei partiti dalla Costituzione ad oggi”, in AA. VV., *Attualità e attuazione della Costituzione*, Bari, 1979; Ferrara G., “Alcune osservazioni su popolo, stato e sovranità nella costituzione”, in *Rass. di dir. pub.*, 1969; Ferrara G., *Il governo di coalizione*, Milano, 1973; Frosini T.E., *Forme di governo e partecipazione popolare*, Torino, 2002; Frosini T.E., *Il Premierato nei governi parlamentari*, Torino, 2004; Galli G., *Il bipartitismo imperfetto*, Bologna, 1966; Gambino S. (a cura di), *Diritto costituzionale comparato. Le forme di governo*, Cosenza, 2002; Gambino S. e Moschella G., “Regole elettorali, sistema politico e forma di governo: il caso italiano”, in Gambino S., *Forme di governo e sistemi elettorali*, Padova, 1995; Gambino S., “La forma di governo francese”, in Gambino S. (a cura di), *Diritto costituzionale comparato. Le forme di governo*, Cosenza, 2002; Gambino S., “Rappresentanza politica e Governo nelle democrazie contemporanee”, in Gambino S., *Forme di governo e sistemi elettorali*, Padova, 1995; Gambino S. (a cura di), *Forme di governo e sistemi elettorali*, Padova, 1995; Gambino S. (a cura di), *Forme di governo, sistemi elettorali, partiti politici: Spagna e Italia*, Rimini, 1996; Gambino S., (a cura di), *Democrazia e forme di governo*, Rimini, 1996; Gambino S., “Le riforme elettorali fra “costituzione materiale” e democrazia dell’alternanza”, in *Politica del diritto*, a. XXIII, 1992, n. 2; Gambino S., “Note su partiti politici e forme di governo: il contributo di Leopoldo Elia al rinnovamento del metodo giuridico nella scienza costituzionale”, in *Scritti in onore di Leopoldo Elia*, Milano, 1999; Gambino S., “Una ‘riforma sbagliata’, ‘un progetto che non aiuta’: la riforma costituzionale in discussione non risolve problemi (che andrebbero risolti) e ne crea molti altri”, in AA.VV. (a cura di F. Bassanini), *Costituzione, una riforma sbagliata*, Firenze, 2004; Gambino S., *Crisi istituzionale e riforma della Costituzione*, Pisa, 1983; Gambino S., *Elezioni primarie e rappresentanza politica*, Soveria Mannelli, 1995; Gambino S., *Partiti politici e forma di governo*, Napoli, 1977; Gerbasi G. e Loprieno D., “Forme di governo, sistema politico e regole elettorali: una ricerca su alcune esperienze di governo (Gran Bretagna e Spagna, Francia e Stati Uniti)”, in Gambino S. (a cura di), *Democrazia e forme di governo*, Rimini, 1997; Götz V., “L’esperienza tedesca: modello costituzionale e prassi”, in Gambino S. (a cura di), *Democrazia e forme di governo*, Rimini, 1997; Groppi T., “Sistemi elettorali e forma di governo: il caso spagnolo”, in Gambino S., *Forme di governo e sistemi elettorali*, Padova, 1995; Giannini M.S., *Prefazione a Burdeau, Il regime parlamentare nelle costituzioni europee del dopoguerra*, Milano, 1950; Guarino G., *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, Napoli 1948; Guarino G., *Quale Costituzione. Saggio sulla classe politica*, Milano 1980; Katsoulis D., “Il sistema costituzionale di governo in Grecia”, in Gambino S. (a cura di), *Democrazia e forme di governo*, Rimini, 1997; Kelsen H., *I fondamenti della democrazia*, Bologna, 1955; Lijphart A., *Le democrazie contemporanee*, Bologna, 1988; Lombardi G., “Modelli di governo parlamentare razionalizzati. Riflessioni introduttive”, in Gambino S. (a cura di), *Democrazia e forme di governo*, Rimini, 1997; Lozano Miralles J., “I meccanismi di razionalizzazione parlamentare in Spagna”, in Gambino S. (a cura di), *Democrazia e forme di governo*, Rimini, 1997; Mancini S., “Le esperienze di Islanda e Irlanda”, in Gambino S. (a cura di), *Democrazia e forme di governo*, Rimini, 1997; Mezzetti L., “La forma di governo finlandese tra semipresidenzialismo storico e parlamentarismo attuale”, in Gambino S. (a cura di), *Democrazia e forme di governo*, Rimini, 1997; Mezzetti L., “La forma di governo tedesca”, in Gambino S. (a cura di), *Diritto costituzionale comparato. Le forme di governo*,

Cosenza, 2002; Mezzetti L., “La forma di governo tedesca”, in Gambino S., *Forme di governo e sistemi elettorali*, Padova, 1995; Miranda J., “L’esperienza portoghese di sistema semipresidenziale”, in Gambino S. (a cura di), *Democrazia e forme di governo*, Rimini, 1997; Moschella G., “Alcune riflessioni in tema di rappresentanza politica e razionalizzazione della forma di governo nella teoria costituzionale italiana”, in Gambino S. (a cura di), *Democrazia e forme di governo*, Rimini, 1997; Moschella G., “Forma di governo, riforme elettorali e garanzie costituzionali in Italia”, in Gambino S., *Forme di governo e sistemi elettorali*, Padova, 1995; Mangiameli S., *La forma di governo parlamentare: evoluzione nell’esperienza di Regno Unito, Germania e Italia*, Torino, 1988; Maranini G., *Il tiranno senza volto. Lo spirito della Costituzione e i centri occulti del potere*, Milano, 1963; Maranini G., *Miti e realtà della democrazia*, Milano, 1958; Martines T., “Indirizzo politico”, in *Enc. del diritto*, XXI; Martines T., “Partiti sistema dei partiti pluralismo”, in *Studi parl. e di pol. cost.*, 1979; Massari O. e G. Pasquino, *Rappresentare e governare*, Bologna, 1994; Massari O., “La selezione dei candidati”, in AA.VV. (a cura di G. Pasquino), *L’alternanza inattesa*, Soveria Mannelli, 1995; Meny Y., *Istituzioni e politica. Le democrazie: USA, Gran Bretagna, Italia e RFT*, Rimini, 1995; Merlini S., *Appunti sulle forme di governo*, Torino, 1998; Mortati C., *Lezioni sulle forme di governo*, Padova, 1973; Moschella G., *La riforma del voto segreto*, Torino, 1991; Negri A., “Alcune riflessioni sullo “Stato dei partiti”, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1964; Olivetti M., “La forma di governo nel ddl Senato n. 2544: seconda Repubblica o secondo Impero?”, in AA.VV. (a cura di F. Bassanini), *Costituzione ...*; Pasquino G., “Italia: un regime democratico in trasformazione”, in J.M. Colomer, *La politica in Europa*, Bari, 1995; Pasquino G., *Come eleggere il governo*, Milano, 1992; Pasquino G., *Corso di scienza politica*, Bologna, 1987; Pasquino G., *Crisi dei partiti e governabilità*, Bologna, 1980; Pasquino G., *Degenerazione dei partiti e riforme istituzionali*, Bari, 1982; Pasquino G., *Il sistema politico italiano*, Bari, 1985; Pasquino G., *Mandato popolare e governo*, Bologna, 1995; Pasquino G., Massari O. (a cura di), *Rappresentare e governare*, Bologna, 1994; Passigli P., “Riforme istituzionali e sistema politico”, in *Rivista italiana di scienza politica*, 1984; Pitruzzella G., *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Bari, 1996; Prisco S., “La forma di governo a-parlamentare nel disegno di legge di revisione della parte II della Carta costituzionale”, in AA.VV. (a cura di F. Bassanini), *Costituzione ...*; Rescigno F., “L’esperienza israeliana”, in Gambino S. (a cura di), *Democrazia e forme di governo*, Rimini, 1997; Ruiz-Rico Ruiz G. e Lozano Miralles J., “La forma di governo spagnola”, in Gambino S. (a cura di), *Diritto costituzionale comparato. Le forme di governo*, Cosenza, 2002; Ruiz-Rico Ruiz G., “L’esperienza spagnola”, in Gambino S. (a cura di), *Democrazia e forme di governo*, Rimini, 1997; Rescigno G.U., “Potere politico e sistema dei partiti: limitare il sovrano”, in *Politica del diritto*, 1984, n. 1; Rescigno G.U., *Corso di diritto pubblico*, Bologna 1985; Sartori G., *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, 1995; V. Sarcone, “L’anomalo bicefalo: Primo Ministro e Presidente della repubblica nel nuovo potere di scioglimento delle assemblee parlamentari prospettato dal progetto di revisione della Seconda Parte della Costituzione (A.S. n. 2544)”, in AA.VV. (a cura di F. Bassanini), *Costituzione, una riforma sbagliata*, Firenze, 2004; Schäffer H., “Il modello di governo austriaco. Fondamenti costituzionali ed esperienze politiche”, in Gambino S. (a cura di), *Democrazia e forme di governo*, Rimini, 1997; S. Stamatii, “Osservazioni concise a proposito della nuova forma di governo (maggioritaria e personale)”, in AA.VV. (a cura di F. Bassanini), *Costituzione ...*; Sartori G., *Partiti e sistemi di partito. Corso di scienza politica*, Firenze, 1965; Torre A., “Un modello parlamentare di razionalizzazione diffusa. Il caso britannico”, in Gambino S. (a cura di), *Democrazia e forma di governo*, Rimini, 1996; Torre A., “Costituzione e sistema elettorale in Gran Bretagna”, in Gambino S., *Forme di governo e sistemi elettorali*, Padova, 1995; Tosato V., *Sovranità del popolo e sovranità dello stato*, Milano, 1957; Virga P., *Il partito nell’ordinamento giuridico*, Milano, 1948; Volpi M., “Le forme di governo contemporanee tra modelli teorici ed esperienze reali”, in S. Gambino (a cura di), *Democrazia e forme di governo*, Rimini, 1996; Volpi M., “Il presidenzialismo all’italiana ovvero dello squilibrio tra i poteri”, in AA.VV. (a cura di F. Bassanini), *Costituzione ...*; Volpi M., “Le forme di governo contemporanee tra modelli teorici ed esperienze reali”, in Gambino S. (a cura di), *Democrazia e forme di governo*, Rimini, 1997.

