

FORMA DI GOVERNO E RAPPRESENTANZA POLITICA
FRA 'COSTITUZIONE MATERIALE' E RIFORME
ISTITUZIONALI
RIFLESSIONI INTRODUTTIVE*

di Silvio Gambino
Università della Calabria

Sommario: 1. Introduzione al tema: oggetto, metodologia – 2. Rappresentanza politica e Governo fra Costituzione 'reale', problematiche definitorie e riforma costituzionale – 3. Riforme elettorali e modelli di democrazia.

1. Introduzione al tema: oggetto, metodologia

Nell'introdurre, sia pure in termini molto essenziali, le tematiche giuridico-costituzionali relative all'organizzazione e alla funzionalità delle istituzioni di governo dei paesi di democrazia pluralista, ai relativi processi evolutivi e allo intreccio con le problematiche contemporanee connesse al consolidarsi e allo sviluppo della democrazia, si vuole innanzitutto sottolineare come le analisi, nel loro complesso, si soffermino, in modo pressoché esclusivo, sul dato positivo-costituzionale, evitando, per una espressa scelta metodologica, di valutare le proposte di riforma costituzionale e/o legislativa di volta in volta avanzate nei diversi paesi. Nello studio dei singoli casi nazionali – che è anche teso a far emergere, ove possibile, l'esistenza di presupposti fondamentali per la configurazione di veri e propri 'modelli di governo' (rispettivamente presidenziali, semipresidenziali o a parlamentarismo razionalizzato) – l'analisi degli studiosi sembra optare per una tesi apparentemente scettica, ritenendo a tal fine maggiormente rilevante, per le stesse esigenze di definizione metodologica, d'insistere sulle ragioni delle specificità nazionali delle esperienze di governo analizzate, sui relativi contesti storici,

* destinato, come Introduzione, al Volume collettivo, a cura di S. Gambino, FORME DI GOVERNO, Milano, Giuffrè, 2007 (in corso di pubblicazione).

culturali ed ideali. La ragione prevalente di una simile scelta d'indagine, peraltro, si riconduce a una considerazione metodologica che trova ormai pieno consenso nella ricerca comparatistica. L'approccio giuridico (ma anche quello politologico) alle tematiche istituzionali delle forme di governo evidenzia chiaramente, infatti, che l'indagine sulle soluzioni adottate nei diversi ordinamenti in materia di organizzazione (e di funzionamento) delle istituzioni parlamentari e di governo descrive assetti e tipologie fortemente debitrice alle culture, alle ideologie e alle tradizioni proprie di ciascun Paese. Ne consegue che lo stesso approccio metodologico non ne può, ovviamente, prescindere nella definizione delle tipologie cui il comparatista è interessato nella propria ricerca¹. Sia sotto il profilo metodologico che sotto quello contenutistico risulterebbe perfino inadeguato uno studio delle forme di governo negli stati contemporanei che non includesse, come criterio utilizzato nella comparazione, quello politico-partitico (in termini di numero di partiti presenti nella vita politica, della relativa qualità rappresentativa, dell'esistenza o meno di una *leadership* autorevole al loro interno, dell'impatto sulla stabilità, autorevolezza e funzionalità del Governo e, nella fase più recente, della loro crisi come centri politico-comunitari capaci di incidere sull'indirizzo politico degli organi rappresentativi e di governo nella direzione di modalità di governo fondate sulla 'democrazia di investitura'). Per queste ragioni, da un'analisi delle forme di governo degli stati contemporanei (sia di quelle a forma parlamentare che di quelle presidenziali e semipresidenziali) e dai relativi condizionamenti ad opera del sistema di partiti e dei sistemi elettorali utilizzati, sarebbe vano attendersi modelli o anche solo suggerimenti da 'importare' nell'ordinamento interno, avviando in tal modo a soluzione qualcuno dei problemi di crisi istituzionale-costituzionale in campo.

Nel sottolineare la rilevanza di quei meccanismi di 'razionalizzazione' che i costituenti dei diversi ordinamenti analizzati hanno ritenuto di adottare, nell'ambito delle costituzioni nate con la riaffermazione della democrazia, dopo le rotture dittatoriali degli anni '30, uno dei risultati attesi di quest'analisi consiste appunto, così, nella verifica di quell'orientamento di pensiero che sottolinea come ogni Paese ricerchi proprie strade nel processo di riadeguamento e di razionalizzazione delle istituzioni del circuito Parlamento-Governo, con riferimento costante alle esigenze presenti nella società e nella "coscienza collettiva", nonché alle finalità proprie dello Stato (nella caratterizzazione che esso assume alla luce dei diversi ordinamenti costituzionali considerati). In tal senso, si rileva, con Leopold-

¹ In tema cfr. almeno G. LOMBARDI, *Premesse al corso di diritto pubblico comparato. Problemi di metodo*, Milano, 1986; A. PIZZORUSSO, *Sistemi giuridici comparati*, Milano, 1995; G. BOGNETTI, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Torino, 1994; R. SACCO, *Introduzione al diritto comparato*, Torino, 1992; S. GAMBINO, *Diritto costituzionale comparato ed europeo*, Milano, 2004; S. GAMBINO (a cura di), *Democrazia e forme di governo. Modelli stranieri e riforma costituzionale*, Rimini, 1997.

do Elia, che sarebbe errato ritenere che “le tipizzazioni costituzionali si risolvono soltanto in giudizi di funzionalità”², così sottolineandosi tutti i limiti di un approccio comparatistico che non si espanda fino ai confini dettati dal “fine di poter meglio accertare la forma di governo accolta dalla ... Costituzione e trovare le necessarie conseguenze sul piano prescrittivo”³. In tale ottica, rimane tuttora centrale quell'autorevole insegnamento che sottolinea con forza il rischio di vero e proprio sconfinamento ‘ideologico’ di quella ricerca comparatistica che si orientasse a inseguire modellistiche astratte delle forme di governo nello Stato democratico costituzional-pluralistico.

Un'attenta considerazione delle problematiche poste dalla ‘razionalizzazione’ della forma di governo e dal graduale e sempre più rilevante condizionamento operato sulla stessa, con il progredire nel tempo, dai partiti di massa (anch'essi in crisi, in trasformazione, per non aver saputo rispondere appieno alle aspettative di ‘modernizzazione’ e di democratizzazione dello Stato), non può sottacere, così, i rischi in cui s'incorre quando da parte di legislatori nazionali o di singoli studiosi s'individua nei modelli di governo fondati sull'elezione diretta del capo dell'Esecutivo la via obbligata per il superamento di un governo parlamentare ritenuto ormai inadeguato, in modo più o meno irreversibile, alle aspettative di rappresentanza e di governo delle società complesse nell'età contemporanea. Pur inscrivendosi in una tendenza che sottolinea, con l'autorevole orientamento richiamato, come “nei grandi paesi la democrazia politica (in regime poliarchico) tende a funzionare sempre più come democrazia di investitura”⁴, una simile prospettiva di ‘ingegneria costituzionale’ non può sottovalutare che, soprattutto in situazioni particolari caratterizzate da limitata maturità del contesto democratico e dal condizionamento dell'opinione pubblica (dovuto soprattutto alla concentrazione dei mezzi d'informazione radiotelevisiva e della stampa), “il tentativo di approdare alle coste dell'America del Nord possa fallire e ci si ritrovi invece in un porto sud-americano; ma questo pericolo non toglie che le formule presidenziali o neo-parlamentari rappresentino una delle tendenze modalistiche immanenti alla vita costituzionale contemporanea e non soltanto una trovata di professori francesi in vena di *political engineering*”⁵.

In quest'ottica, il Volume raccoglie le analisi di studiosi nazionali e di studiosi europei finalizzate a presentare gli assetti costituzionali e ad approfondire le relative evoluzioni in materia di rapporti fra Legislativo ed Esecutivo e fra questi due poteri e la funzione, il ruolo del capo dello Stato, in una parola, ciò che la dottrina giuspubblicistica, da Mirkiné Guetzévich in poi, aveva colto come espressione di

2 Così L. ELIA, voce “Governo (forme di)”, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX., p. 635.

3 *Ult. op. cit.*, p. 634.

4 *Ult. op. cit.*, p. 672.

5 *Ult. op. cit.*, p. 672.

“razionalizzazione” delle forme di governo. Il Volume si articola in più capitoli nei quali vengono analizzati in modo approfondito i profili teorico-metodologici e di teoria generale relativi ai nodi gordiani della c.d. ‘governabilità’ in alcune delle più significative esperienze di governo contemporanee, strette come sono fra le esigenze della rappresentanza politica e quelle della stabilità e della coerenza degli indirizzi di governo. In tale ambito, come si potrà osservare, l’attenzione della gran parte degli autori s’incentra sul ruolo complesso e dialettico – di rappresentanza e di mediazione – svolto dai partiti politici nella vitalizzazione della democrazia. Per tutte le esperienze nazionali, in tale ottica, si tratta di un ruolo assorbente, che ha finito, nella fase più recente, con il riflettere sullo Stato tutte le ragioni della profonda crisi di trasformazione del proprio ruolo. Nel Volume sono analizzate l’esperienza di governo a forma presidenziale, quella a forma semipresidenziale e quella, infine, a forma parlamentare razionalizzata, facendosi anche riferimento ai tentativi di razionalizzazione per il tramite di vere e proprie riforme costituzionali sperimentate nei diversi paesi considerati soprattutto nel corso dell’ultimo ventennio. I relativi modelli di riferimento – com’è noto – sono quelli del ‘parlamentarismo razionalizzato’ (che trovano nella soluzione accolta nella Legge Fondamentale di Bonn – il cancellierato – il loro riferimento tipologico più significativo e nella soluzione costituzionale accolta in Spagna, nel 1978, la sperimentazione di pieno successo), quelli del ‘semipresidenzialismo’, dei quali si deve, tuttavia, sottolineare come le esperienze europee che hanno scelto tale modello di governo abbiano ben presto stemperato le rigidità accolte nella Costituzione francese del 1958 (e nella successiva revisione costituzionale del 1962) attraverso soluzioni orientate a riequilibrare a favore del Parlamento l’assetto degli equilibri costituzionali, che la Costituzione gaullista aveva in modo inequivoco sbilanciato a favore di un Esecutivo bicefalo, con predominio politico della figura presidenziale, e quelli, infine, del presidenzialismo, che hanno trovato la relativa disciplina e la pratica equilibrata nella risalente esperienza costituzionale nord-americana, in un contesto politico e sociale che, tuttavia, si presenta come profondamente differenziato rispetto a quello europeo.

Per fare un rapido accenno anche all’attualità, si può rilevare come i riferimenti programmatici delle forze politiche in tema di riforma costituzionale, almeno in Italia, sembrano guardare, di volta in volta e con significative discontinuità rispetto al dibattito dottrinario e politico degli anni ’80, sia al modello tedesco (“democrazia del Cancelliere”), sia a quello inglese (governo del *Premier*) – il quale si caratterizza principalmente per l’adozione del sistema elettorale maggioritario nella sua forma pura – sia, infine, a quello francese (c.d. “semipresidenzialismo”), del quale, tuttavia, vengono suggerite modalità differenziate che guardano nella direzione di un riequilibrio fra Legislativo ed Esecutivo attraverso il depotenziamento dei poteri propri del capo dello Stato esercitabili senza controfirma, secondo le soluzioni accolte, ad esempio, nella forma di governo austriaca o in quella

portoghese. Pur avendo presente tale scenario ed il relativo dibattito in corso fra le forze politiche, le analisi contenute nel Volume non vogliono, tuttavia, invadere il campo della decisione politica, di spettanza e responsabilità parlamentare. Piuttosto, esse si offrono come materiale di riflessione che potrà risultare utile strumento di conoscenza per gli studenti universitari – per i quali esse sono state in particolare predisposte –, per i cittadini che s’interessano alle sorti della vitalità della democrazia (intesa sia come rappresentanza di interessi e di domande, sia come capacità e responsabilità decisionale delle istituzioni parlamentari e di governo) e per gli stessi parlamentari nel difficile momento del ripensamento di istituzioni e di istituti costituzionali equilibrati e condivisi, come è stato ampiamente sottolineato, in Italia, in occasione del recente pronunciamento referendario (del 25-26 giugno 2006).

2. *Rappresentanza politica e Governo fra Costituzione ‘reale’, problematiche definitorie e riforma costituzionale*

2.1. Nel proporre alcune osservazioni generali sul punto, appare opportuno richiamare, in premessa, come siano ormai pochi i costituzionalisti che, nella loro indagine sulle forme di governo e sulle relative problematiche (vecchie e nuove) e nelle stesse prospettazioni di ‘ingegneria’ istituzionale-costituzionale (per coloro che si avventurano su questi aspri sentieri), rifuggano dalla considerazione degli stretti rapporti esistenti tra quadro normativo-costituzionale e sua concreta traduzione nella realtà. È ciò che nella dottrina italiana, da vecchia data, si vuole intendere quando si fa riferimento a nozioni come quelle di ‘costituzione materiale’, ‘vivente’, ‘reale’ o a terminologie similari, sulla cui risalente ambiguità, nondimeno, conviene tutta la dottrina costituzionalistica⁶. Da questo punto di vista, vi è anzi chi si spinge fino a definire come “monche e fuorvianti”, sotto il profilo euristico, quelle analisi che si fondano sui criteri tipologici adottati dalla dottrina costituzionalistica dagli anni ’40 in poi e perfino come inservibili le tradizionali tipologie delle forme di governo basate sulla mera definizione dei rapporti (e dei relativi equilibri) fra gli organi costituzionali in base al classico principio di separazione dei poteri⁷. L’approccio analitico (non solo più ricorrente ma perfino)

⁶ Fra gli altri, sul punto, cfr. anche i nostri *Stato sociale e Stato socialista in Costantino Mortati*, Lungro di Cosenza, 2002, nonché *Diritto costituzionale comparato ed europeo*, Milano, 2002.

⁷ Per un approccio in questo senso cfr., per tutti, L. ELIA, “Governo (forme di)... cit. In una bibliografia sommaria sul dibattito tema del metodo giuridico nel diritto costituzionale cfr. almeno, fra gli altri, S. BARTOLE, “Costituzione materiale e ragionamento giuridico”, in *Scritti in onore di V. Crisafulli*, Padova, 1986 e dello stesso autore, “Metodo giuridico e realtà politico-istituzionali”, in *Rivista trimestrale di scienza dell’amministrazione*, 1985, 3; L. ELIA, “Diritto costituzionale” in AA.VV., *Cinquanti anni di esperienza giuridica in Italia*, Milano, 1982, p. 357; M. GALIZIA, “Profi-

obbligato, così, appare quello che, per il suo fondarsi su una concezione dinamica e non meramente statica dell'ordinamento giuridico-costituzionale, si prefigge di cogliere – oltre alla distribuzione costituzionale delle competenze e ai rapporti fra gli organi/poteri costituzionali – la reale effettualità dei singoli istituti costituzionali e dei concreti rapporti esistenti fra organi costituzionali, in una parola, tutta quella complessa realtà delle relazioni fra le istituzioni costituzionali che definisce concretamente la *living Constitution*.

Tale approccio, attento a cogliere, come si è detto, oltre al dato normativo formale, la stessa effettualità dell'ordinamento costituzionale, tuttavia, non può fondarsi – come avviene (più o meno frequentemente) nel ragionamento di una parte delle forze politiche, indisponibili a cogliere la distinzione fra (esercizio di) potere di revisione costituzionale e potere costituente⁸ – su concezioni svalutative della Costituzione, né attribuire al presupposto pattizio sotteso in esso un valore quasi giuridico, individuando nelle forze politiche le naturali destinatarie di un potere (sostanzialmente costituente) di aggiornare, in modo sistematico e senza riforme formali, l'ordinamento costituzionale⁹. Dopo aver riaffermato la necessità del rapporto di continuità tra costituzione reale e validità delle norme costituzionali, così, si deve sottolineare che è nella Costituzione formale, intesa – con Mario Dogliani – come “atto legislativo integralmente e direttamente obbligante”, che può unicamente fondarsi e trovare rinnovata linfa il ruolo dell'interpretazione costituzionale e, più in generale, le stesse prassi attuative dell'ordinamento costituzionale nonché le procedure di revisione costituzionale, le quali si danno unicamente nell'ambito e nel rispetto dei limiti (formali e materiali) posti alla base dell'ordinamento costituzionale¹⁰. L'utilizzo di tali categorie, peraltro, consente

li storico-comparativi della scienza del diritto costituzionale”, in *Archivio giuridico*, 1963. Sul rapporto tra costituzione materiale e validità delle norme costituzionali, inoltre, nell'ampia letteratura, occorre rinviare, almeno, a C. MORTATI, “Costituzione (dottrine generali)”, in *Enciclopedia del diritto*; M. NIGRO, “Costituzione ed effettività costituzionale”, in *Rivista di diritto e procedura civile*, 1969; G. GUARINO, “Sulla normatività della costituzione materiale”, in *Il Foro penale*, 1957; F. MODUGNO, “Il concetto di Costituzione”, in AA.VV., *Scritti in onore di Costantino Mortati*, I, Milano, 1977.

⁸ Da ultimo, sul punto, cfr. anche AA.VV. (a cura di S. Gambino - G. D'Ignazio), *La revisione costituzionale e i suoi limiti. Teoria costituzionale, diritto interno ed esperienze straniere*, Milano, 2007.

⁹ Per la sottolineatura di questa tesi cfr., per tutti, M. DOGLIANI, *Interpretazione della Costituzione*, Milano, 1982.

¹⁰ Per un approfondimento di questa tesi cfr., fra gli altri, i contributi di LUCIANI, PIZZORUSSO, SILVESTRI, in AA.VV. (a cura di M. Luciani - M. Volpi), *Riforme elettorali*, Roma-Bari, 1995; A. DI GIOVINE - F. PIZZETTI, “Nuove leggi elettorali e sistema politico”, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1993, n. 6; i contributi di S. GAMBINO e G. MOSCHELLA in AA.VV. (a cura di S. Gambino), *Forme di governo e sistemi elettorali*, Padova, 1995; i contributi di C. AMIRANTE e A. SACCOMANNO, in AA.VV. (a cura di S. Gambino - G. Ruiz-Rico Ruiz), *Forme di governo, sistemi elettorali, partiti politici: Spagna e Italia*, Rimini, 1996.

di apprezzare in modo più adeguato quel concetto che già nella dottrina giuspubblicistica degli anni '30 veniva definito di "integrazione pluralistica quale fine della Costituzione", in contrapposizione all'orientamento decisionista accolto nella teoria costituzionale di C. Schmitt¹¹. Tale concezione, infatti, sembra maggiormente idonea a spiegare il dinamico equilibrio del sistema costituzionale che, in tale possibilità e nelle regole convenzionali che essa promuove, ritrova, appunto, una parte non certo secondaria delle proprie finalità.

Un approccio così caratterizzato, in un sistema costituzionale in equilibrio dinamico, fa ritenere, nella stessa prospettiva *de jure condendo*, che l'orizzonte delle riforme possibili è quello soltanto che si orienta verso "riforme deboli". Sotto tale profilo, tuttavia, risulta pienamente convincente la tesi secondo cui l'"autoriforma (costituzionale) in senso forte è una vera e propria contraddizione in termini"¹². Seguendo un approccio di questo tipo, le "riforme possibili", dunque, sarebbero solo quelle modificazioni della Costituzione, anche eventualmente rilevanti, che corrispondano a mutamenti già effettuati in sede di Costituzione reale. A dispetto di ogni convinzione 'mitica' sulle prospettive di riforma effettivamente praticabili in sede di revisione costituzionale, così, si ritiene tuttora convincente quell'orientamento che sottolineava, già qualche anno fa, che "coloro che davvero si augurano cambiamenti della Costituzione idonei a favorire un migliore funzionamento delle nostre istituzioni devono dunque fare affidamento, assai più che sui documenti giuridici, sulla maturazione di condizioni costituzionali materiali che trasformi quelle che ora appaiono riforme (impossibili) in adeguamenti (possibili). Tali condizioni si riducono, nell'essenziale, nella plausibilità di un regime politico di alternanza, come da tante parti e in tante sedi si è detto. Ma tutto ciò, molto prima che opera del costituzionalista, è compito delle forze politiche e, ancora più decisamente, dell'elettorato"¹³.

In uno scenario di questo tipo, tuttavia, non poche sono le difficoltà del costituzionalista che, per non cimentarsi nella mischia politica, appare spesso costretto ad assistere ad un dibattito sulla Carta fondamentale da parte dei *mass media* (e non solo) nel quale la *vis* politica che caratterizza le ipotesi riformistiche sembra piuttosto mirare alla fuoriuscita dalla vigente forma di Stato (per una non meglio definita 'seconda' Repubblica) anziché accompagnarsi con un'attenta analisi dei

¹¹ *Dottrina della Costituzione*, Milano, 1982 (trad. it.), nonché *Il custode della Costituzione*, Milano, 1981 (trad. it.).

¹² Così G. ZAGREBELSKY, "Adeguamenti e cambiamenti della Costituzione", in *Scritti in onore di V. Crisafulli*, Padova, 1986, p. 923; di questo autore cfr. anche "I paradossi della riforma costituzionale", in *Politica del diritto*, 1986, n. 1; A. RUGGERI, "Appunti e note sparse di metodo per una discussione in tema di riforme istituzionali", in *Politica del diritto*, 1988, n. 3.

¹³ Cfr. G. ZAGREBELSKY, "Adeguamenti ... cit.", p. 934. Nell'ampia bibliografia sul punto sia consentito rinviare anche al mio "Riforme elettorali e modelli di democrazia", in *federalismi.it* (2006/2).

limiti espliciti ed impliciti alle revisioni costituzionali e con la stessa coerenza interna delle proposte di riforma che di volta in volta vengono avanzate. Cionondimeno, l'evidenziamento di tale difficoltà (che è anche, come si è visto, di rango metodologico) non può sottrarci al compito di affrontare taluni punti nodali che sono oggi al centro della strategia delle riforme costituzionali. In tal senso, si deve osservare che risulta quanto meno riduttiva la spiegazione dello stato di crisi degli organi costituzionali più rilevanti dell'apparato statale (ma soprattutto degli organi costituzionali di governo) nella realtà delle prassi e delle convenzioni, più o meno conformi a Costituzione, che si sono affermate nel tempo.

Senza negare l'importanza di questa spiegazione, si può sottolineare, tuttavia, come una parte significativa della caratterizzazione e delle stesse problematiche della forma di governo vigente in Italia e delle stesse prassi costituzionali (distorsive del regolare funzionamento degli organi costituzionali) debba farsi ricondurre al particolare disegno originario dei rapporti fra gli organi costituzionali definito dai costituenti. Tale lavoro, come è noto, fu influenzato sia dall'esperienza prefascista (regime parlamentare liberale, per come accolto nello Statuto albertino), che faceva temere i rischi impliciti in un regime assembleare, sia dall'esperienza fascista, con le rotture in esso sperimentate del principio di ripartizione dei poteri a favore dell'Esecutivo. Alla Costituente, come è noto, il solo Partito d'Azione, con P. Calamandrei, aveva avvertito con maggiore determinazione che il fascismo era nato, se non proprio dalla fragilità dei governi parlamentari del primo dopoguerra, nel contesto delle incertezze e delle debolezze che gli stessi alimentavano, argomentando da quest'analisi la proposta di governi a forma presidenziale. Si trattò, come si ricorda, di una linea minoritaria; a seguito del noto o.d.g. Perassi, la scelta dei costituenti nella organizzazione del Governo operò a favore della forma parlamentare. In esso veniva evidenziata la necessità di assicurare stabilità all'Esecutivo, attraverso la ricerca di dispositivi costituzionali che evitassero ogni ricaduta nel regime assembleare. In tale ottica, fu scelto un sistema parlamentare misto, cioè un Governo parlamentare 'razionalizzato'; in questo spirito, furono adottati, quali dispositivi costituzionali atti a garantire la stabilità ministeriale, lo scioglimento delle Camere da parte del Presidente della Repubblica, tranne che negli ultimi sei mesi del suo mandato (art. 88 Cost.), la razionalizzazione del voto fiduciario (art. 94 Cost.) e, infine, la distinzione tra Presidente del Consiglio e ministri (risultante, sia pure con qualche incertezza, dalla combinazione degli artt. 92 e 95 Cost.).

Sennonché, tali previsioni non si sono rivelate efficaci (almeno fino ai primi anni '90) alla prova del funzionamento concreto ed hanno finito con il dare vita ad un modello labile, dominato dai partiti politici, nei quali si è andato via via concentrando il potere di fare o disfare i governi, vale a dire il 'potere di crisi', condizione necessaria della garanzia reciproca che i partiti, in tal modo, si sono reciprocamente assicurati, grazie anche alla legge elettorale proporzionale (ope-

rante fino al 1993 ed ora nuovamente sia pure con modalità del tutto irrazionali, da far ipotizzare una sua illegittimità costituzionale) un ruolo forte in Parlamento, senza la necessità di coalizzarsi tra di loro prima del voto o almeno di dichiarare le proprie linee politico-programmatiche nella prospettiva delle future coalizioni di governo. La scelta a favore di un regime parlamentare parzialmente razionalizzato e l'adozione di una legge elettorale proporzionale hanno favorito, nella 'costituzione reale' del Paese, com'è noto, un modello di Governo 'debole', nel quale l'Esecutivo, lungi dall'essere espressione di una maggioranza omogenea sostenuta in sede parlamentare, ha dovuto basarsi su coalizioni di partiti-gruppi parlamentari eterogenei, secondo la logica propria dei 'governi di coalizione'. Inoltre, la stessa logica delle coalizioni ha finito col consegnare ai partiti politici un potere eccessivo (non previsto dalla Costituzione), che ha portato fino al controllo effettivo delle istituzioni ed in particolare del Governo. Siamo, dunque, troppo avanti nel tempo per comprendere fino in fondo la natura e la valenza 'garantistica' della strutturazione dell'organo governativo voluta dai costituenti, trascurando quelle preoccupazioni che, nella fase costituente, avevano fatto parlare, con ragione, di un *metus tyranni*. Nella definizione della forma di governo, improntata, più che alla garanzia della stabilità e dell'efficienza del potere decisionale politico, alla delineazione di un quadro organico di garanzie del sistema costituzionale complessivo, i costituenti avevano convenuto d'individuare il vero punto di gravitazione organizzativo e funzionale nelle assemblee parlamentari e di prevedere articolate forme di autonomie politiche e territoriali ispirate, oltre che al decentramento dei poteri, alla diffusione del principio partecipativo ed alla tutela del principio pluralistico. La scelta, dunque, ha operato a favore del parlamentarismo razionalizzato, nel senso della valorizzazione della logica assembleare, sia pure temperata nelle forme richiamate in precedenza, nel contesto più generale di un *favor* verso il pluralismo istituzionale e territoriale, più che a sostegno del processo decisionale e del rafforzamento dell'Esecutivo. Se, dunque, rispetto al disegno costituzionale originario, coglie nel segno quell'analisi dottrina che assume come centrale il Parlamento nella struttura organizzativa e funzionale della forma di governo, si devono riconoscere come non adeguatamente motivate quelle analisi problematiche che, se giuste rispetto ad altri punti di vista, risultano limitate per una carente considerazione della specifica ed esplicita volontà dei costituenti nel merito organizzativo della forma di governo accolta. Si può anche aggiungere che il disegno originario, pur senza regolare in modo organico e definitivo la organizzazione, la stabilità dell'organo esecutivo – lasciando irrisolta fra momento collegiale e momento monocratico la configurazione del Governo – ha, tuttavia, previsto una serie di meccanismi che, benché dissimili da altri (maggiormente stabilizzanti) accolti in altri ordinamenti costituzionali, descrivono come 'razionalizzata' la forma di governo parlamentare italiana. Questa, a sua volta, si caratterizza per un sistema organico di contrappesi che, tuttavia, ha funzionato in modo

discontinuo nel sessantennio trascorso. A fronte di tale quadro funzionale dei rapporti fra gli organi costituzionali si è determinata, nella prassi, una diversa tendenza che ha portato (in modo differenziato nel tempo) a una permeabilità ad indirizzi e a mediazioni delle maggioranze di governo, mettendo in crisi, in tal modo, l'intero quadro delle garanzie e delle stesse procedure disegnate dalla Costituzione.

2.2. Così riaffermata la non casualità dell'attuale strutturazione nella organizzazione dei pubblici poteri ed in particolare delle istituzioni costituzionali di governo (al centro del dibattito istituzionale a partire dai primi anni '80), si può convenire sulla sostanziale 'inadeguatezza' sopravvenuta della forma di governo parlamentare in Italia, soprattutto se considerata rispetto alle problematiche della sua funzionalità riguardo alle aspettative della stabilità e della decisione politica attese dalla società italiana nel suo processo di trasformazione sociale e negli stessi assetti economici. È stato diffusamente argomentato dalla dottrina come i meccanismi stabilizzatori o – se si vuole – di 'razionalizzazione' dell'organo esecutivo, soprattutto nei suoi rapporti con le Camere e con il Presidente della Repubblica, si siano dimostrati ampiamente inefficaci. Gli stessi tentativi di razionalizzazione dell'Esecutivo perseguiti con norme destinate ad assicurare unitarietà e stabilità al Governo (l. n. 400/1988), nel tempo, si sono appalesati impari a contrastare la forza e la stabilità delle regole di coalizione e degli accordi di governo¹⁴. Prassi e convenzioni costituzionali non previste e spesso contrarie allo 'spirito' e al testo costituzionale hanno regolato, nella concreta realtà, il funzionamento dei rapporti fra gli organi costituzionali ed in particolare degli organi titolari del potere legislativo e di quello esecutivo. Nuovi e vecchi principi, i partiti politici – ed al loro interno (con poche differenze fra partiti della maggioranza e quelli di opposizione) una classe politica nettamente indisponibile a darsi regole di democrazia interna nello spirito dell'art. 49 Cost.¹⁵ – hanno tentato di sostituirsi, e spesso con successo, alla sovranità del Parlamento, 'detronizzato' e ridotto a notaio di decisioni adottate in sedi esterne (partiti, gruppi di pressione e/o d'interesse, quando non si tratta, come osserva N. Bobbio, di 'cripto-governi', cioè di veri e propri centri di potere occulto).

14 Prendo a prestito, in tal senso, una terminologia tratta dal titolo del volume di A. D'ANDREA, *Accordi di governo e regole di coalizione. Profili costituzionali*, Torino, 1991. Sulla l. n. 400/1988 cfr., fra gli altri, S. LABRIOLA, *Il Governo della Repubblica, organi e poteri*, Rimini, 1989. Sul punto sia consentito rinviare anche al mio "La 'razionalizzazione' del potere esecutivo in Italia", in *Quaderni costituzionali*, 1988, n. 3.

15 Sul punto cfr. anche AA.VV. (a cura di S. Gambino), *Elezioni primarie e rappresentanza politica*, Soveria Mannelli, 1995, nonché S. GAMBINO, "Una rilettura dell'art. 49 Cost.: la democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti", in *Studi in onore di Fausto Cuocolo*, Milano, 2005; N. LUPO, "Un profilo problematico (fra i tanti) delle nuove leggi elettorali: i candidati illustri sconosciuti", in *Queste istituzioni*, 2006, nn. 138-139.

Una simile osservazione consente di cogliere le origini più profonde della crisi istituzionale italiana, che non sembra riguardare, almeno in modo principale, la forma di governo quanto piuttosto il modello più complessivo di democrazia alla cui realizzazione concorrono il sistema elettorale utilizzato, il sistema dei partiti, le culture e i comportamenti politici dei cittadini-sovrani. Nonostante i cambiamenti registrati nell'esperienza storico-politica del trascorso sessantennio, così, si osserva che la Costituzione ha registrato una singolare stabilità, che ha fatto da cornice giuridica a processi di cambiamento profondi nella società italiana (talora accompagnati da rotture laceranti). Anche a volersi limitare alla sola esperienza degli stati a democrazia pluralista in Europa, infatti, mentre una serie di Paesi hanno registrato vere e proprie rotture nei propri ordinamenti costituzionali (Spagna, Portogallo, Grecia), mentre altri ancora hanno introdotto trasformazioni più o meno profonde nell'assetto costituzionale per via consensuale-elettiva (Germania, Francia, Belgio, Svizzera), il modello costituzionale italiano è rimasto pressoché analogo a quello consegnato dai costituenti del '47, sia pure con qualche lieve modifica.

La dottrina si è interrogata sulla natura e sulle qualità di tale stabilità del sistema costituzionale. Si è osservato, sotto tale profilo, che la stabilità delle istituzioni costituzionali in Italia, rispetto a quella registrata nelle altre esperienze costituzionali contemporanee in Europa, si può spiegare in base ad alcuni, fondamentali, elementi, uno dei quali è dato certamente dalla particolarità delle soluzioni accolte nel 'compromesso costituzionale' a base della Costituzione. La Costituzione italiana ha riconosciuto e garantito la dialettica politica e sociale, ponendo come unico limite l'utilizzo del metodo democratico nella partecipazione politica di tipo partitico (art. 49 Cost.) ed opponendo, più in generale, nel momento associativo, il limite dei comportamenti vietati ai sensi dell'art. 18 Cost. A tale dialettica si oppone una società prefigurata, che si caratterizza per la ricerca di una democrazia compiuta, dell'eguaglianza sostanziale, dello sviluppo della persona, della partecipazione effettiva dei lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. L'altro elemento centrale di stabilità è dato dal sistema partitico, che ha guidato, con luci e ombre, il processo di democratizzazione del Paese. L'evoluzione nel ruolo dei partiti politici e dei sindacati, una notevole serie di prassi e convenzioni (più o meno conformi a Costituzione) nel funzionamento dei principali organi statali costituiscono elementi per affermare che nella 'costituzione reale' del sessantennio trascorso non si è avvertita l'utilità o la necessità di riforme costituzionali, più o meno incisive, per la semplice ragione che gli aggiustamenti ritenuti necessari venivano attuati in via di convenzioni e di prassi costituzionali. La novità, dunque, anche sotto questo profilo, sembra da cogliere appunto nella forte evoluzione registrata in materia di rappresentanza politica e con riferimento alla crisi di rappresentatività dei partiti politici a fronte della sempre più rimarcata e conflittuale complessità sociale contemporanea. È appunto

tale complessità dell'articolazione del corpo sociale che mette in questione – a ben vedere – la stessa produttività ermeneutica delle tradizionali categorie interpretative della dottrina costituzionale e comparatistica, rendendo quanto mai vantaggioso l'ausilio della ricerca politologica, orientata, – non è inutile ribadirlo – più che a fini prescrittivi, alla ricerca ed alla stessa misurazione del rapporto rappresentativo esistente fra la pluralità (esasperata) degli interessi in campo e le forme ed i principi della loro 'governabilità'. È in questo contesto, infatti, che si sono storicamente collocati il dibattito e le soluzioni offerte dal movimento referendario a favore di una legislazione elettorale a base maggioritaria, le incongruenze ed i limiti della cui traduzione legislativa sono a tutti palesi dopo un decennio di pratica politica.

Sotto tale profilo, le sottolineature critiche nei confronti di una prospettiva orientata verso forme di democrazia 'immediata' – come è stato anche definito lo scenario politico-istituzionale in cui s'inscrive la strategia della riforma elettorale (prevalentemente) maggioritaria accolta in Italia – colgono nel segno, nel loro costituire una lucida attualizzazione del dibattito dottrinario sulle forme e sui limiti della democrazia rappresentativa (che è in discussione da Rousseau in poi e che è di pregnante attualità a partire dalle analisi del Kelsen sulla "*fiction représentative*"). Si può osservare che tale orientamento di pensiero appare, probabilmente, troppo condizionato dall'aver assunto in modo rigido una categoria – quella di 'democrazia immediata' – che, da Vedel a Duverger in poi, non poteva certamente presumere di assurgere a categoria dogmatico-prescrittiva, dovendosi unicamente limitare a una categorizzazione della volontà di integrare circuiti di comunicazione politica non limitati esclusivamente a quelli partitici¹⁶. Si deve, peraltro, sottolineare che la sperimentazione che se ne è fatta negli ultimi anni deve far riflettere seriamente sui rischi di derive plebiscitarie e populistiche a cui una simile strategia istituzionale può andare incontro, soprattutto se non si affrontano, regolandole in modo adeguato, le centrali questioni dell'informazione e della proprietà dei mezzi di comunicazione di massa (a stampa e radio-televisivi).

Se, dunque, le forme di democrazia 'immediata' non possono fondarsi su una concezione della rappresentanza del corpo sociale riunificata in senso spirituale in un'unità che trascende l'articolazione delle sue parti¹⁷, rimane, tuttavia, che l'analisi dei costi della democrazia 'immediata' – nella citata direzione plebiscitario/populistica – andrebbe, se non proprio capovolta, integrata per interrogarsi sui 'costi' della presente democrazia, tuttora sregolata e indisponibile ad ogni soluzione (in sede legislativa o di auto-riforma dei partiti politici) di riqualificazione

16 Sul punto cfr. anche, fra gli altri, M. DUVERGER, "Le nuove frontiere della democrazia", in *Rassegna parlamentare*, 1996, n. 2; L. ELIA, "Stabilità del Governo e regime parlamentare", in AA.VV., *La riforma delle istituzioni*, Roma, 1995.

17 Per una sottolineatura critica di quest'orientamento dottrinario della dottrina d'oltr'alpe cfr., di recente, M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, Roma, 1991.

dei processi di selezione della classe politica e di democrazia interna ai singoli partiti. È anche da chiedersi, tuttavia, se i lamentati rischi della “unidimensionalità del conflitto politico”, che sono correttamente colti come intrinseci dei modelli bipolari ed alternativistici, non costituiscano molto più una descrizione del quadro di riferimento sociale e culturale di una realtà già storicamente disposta a forme di semplificazione politica (come nel caso inglese) e se dunque (in modo pressoché deterministico) tale processo debba condurre a una perdita d’interesse politico-partitico e di differenziazione sociale e culturale.

Sulla scorta della migliore teoria classica, da Kelsen in poi, alla critica fondamentale rivolta alle forme della democrazia ‘immediata’ sembrerebbe necessario opporre, così, che, nell’evoluzione delle forme sociali e delle relative istituzioni, la rappresentanza politica nelle forme fin qui conosciute ha perso (e da vecchia data) i contorni – peraltro mitici, ‘fittizi’, come già sottolineava Kelsen – di una democrazia radicale, perfetta, per divenire sempre più rappresentanza dei partiti, ‘democrazia dei partiti’, ‘Stato dei partiti’. Tale evoluzione è stata fortemente rivendicata, come si ricorderà, in modo esplicito fra la fine del XIX sec. e gli inizi del secolo scorso; nell’esperienza italiana della lotta al fascismo essa ha visto compiutamente legittimare i partiti democratici nella lotta per il superamento della dittatura e il ripristino della democrazia.

Ciò, dunque, che risulta attualmente messo in questione non è tanto la funzione partecipatoria dei partiti nella formazione della volontà dello Stato quanto il pressoché totale suo asservimento alla loro volontà, con la conseguenziale perdita di autonomia e sovranità delle istituzioni statali a sostegno delle quali, nella concreta realtà degli svolgimenti istituzionali, non risultano sempre attivate le procedure garantistiche predisposte dalla Costituzione per la sua tutela. È in tale quadro soltanto, così, che si può comprendere e giustificare la ricerca di forme più adeguate – che rimangono comunque condizionate dai limiti intrinseci del modello teorico-costituzionale della democrazia rappresentativa e dai limiti materiali imposti dall’art. 139 Cost. – per il superamento della crisi di rappresentatività dei partiti ed il ripristino della piena capacità rappresentativa e decisionale delle assemblee parlamentari e, più in generale, per l’attuazione di una forma di governo stabile, forte e responsabile nel suo indirizzo, “ristabilendo, così, un equilibrio certo non facile fra rappresentanza e forma immediata di espressione della sovranità, equilibrio che è la condizione necessaria perché la legittimazione diretta dei governi non acquisti tratti plebiscitari”¹⁸.

A una prima riflessione conclusiva della sommaria riflessione sul quadro politico-costituzionale, così come si presenta agli inizi degli anni ’90, così, si osserva che ad essa non può (e non dovrebbe) sfuggire nessuna proposta di (piccola o grande) riforma della Costituzione, quando si rifletta – secondo i migliori inse-

18 Così A. BARBERA, *Una riforma per la Repubblica*, Roma, 1991, p. 92.

gnamenti comparatistici – come ogni ordinamento politico-costituzionale si caratterizzi per le peculiarità della propria distribuzione dei poteri costituzionali e per i rapporti fra questi, le aspettative storico-politiche e la volontà di partecipazione dei soggetti comunitari. Non si può che concluderne allora che “ciò che diventa discriminante non è l’alternativa tra diverse forme di governo ... ma la verifica di quale modello di democrazia una società ha veramente bisogno in una data fase storica”¹⁹.

Se hanno una qualche fondatezza le osservazioni fin qui svolte, sembra allora che si possa concludere su questo punto affermando che una delle ragioni principali della crisi istituzionale in Italia sembra da individuare nella concreta politica costituzionale praticata nel sessantennio trascorso sia dalle forze politiche (partiti) che sindacali. Alle scelte delle forze politiche e fra queste, in particolare, ai partiti delle maggioranze di governo, deve farsi ricondurre – almeno fino ai primi anni '90 – una delle principali distorsioni della democrazia parlamentare registrata nel Paese, data dalla mancata alternanza al Governo fra maggioranza ed opposizione, che è l’idea guida dello Stato costituzionale moderno e del suo modello di democrazia parlamentare. Ciò non per riaffermare tesi critiche sul ruolo politico-costituzionale reale e sulle distorsioni nella rappresentanza politica, che sono state già ampiamente argomentate in dottrina, quanto piuttosto per sostenere la sostanziale inutilità di ogni riforma costituzionale che non affronti in modo preliminare il problema del ruolo effettivamente svolto dai partiti nel sistema costituzionale reale e la questione ormai matura di una riforma che li riguardi (nell’ordinamento interno e nell’esercizio delle relative funzioni a rilevanza pubblicistica, come è da dirsi soprattutto per il procedimento elettorale e, al suo interno, per la proposizione delle candidature, riconosciuta alla loro competenza materiale da un indirizzo ormai costante del Giudice delle leggi) e che si proponga “l’obiettivo di ripristinare il processo di ripresa della loro funzione rappresentativa nel rapporto con i cittadini (nella loro effettiva caratterizzazione politico-sociale), in grado al contempo di garantire ‘incisività’ e responsabilità nel rapporto con il circuito politico decisionale, in particolare Parlamento-Governo”²⁰.

Le stesse osservazioni problematiche possono farsi a proposito delle proposte di riforma elettorale, come si vedrà meglio in seguito. Senza entrare nel merito delle singole proposte o soluzioni accolte, in una valutazione comparativa delle più significative esperienze costituzionali europee, si può dire, infatti, che il dibattito fra ‘grandi’ e ‘piccole’ riforme rimarrà molto probabilmente tale, poco più che una provocazione politica e/o accademica. Nonostante il diverso avviso delle

19 Così O. MASSARI, “Democrazia dell’alternanza e riforma elettorale”, in *Democrazia e diritto*, 1991, 4, p. 38 ss. Sul punto, fra gli altri, cfr. anche A. LIJPHART, *Le democrazie contemporanee*, Bologna, 1988 e G.F. PASQUINO, *Restituire lo scettro al principe*, Bari, 1985.

20 Cfr. G.F. PASQUINO, *Crisi dei partiti e governabilità*, Bologna, 1980, p. 155.

prevalenti forze politiche del Paese che, nell'avviare il dibattito parlamentare sulla revisione della Costituzione, hanno escluso il tema delle riforme elettorali, della loro opportunità occorre ancora discutere perchè le proposte in materia²¹, unitamente alla previsione di meccanismi istituzionali-costituzionali di razionalizzazione interna alla forma parlamentare del Governo, appaiono necessarie rispetto all'obiettivo di ridurre il livello della frammentazione, della polarizzazione politico e per rendere stabili, coese – e per ciò stesso responsabili – le maggioranze e gli indirizzi di governo²². Così riproposta la questione, il problema che si potrebbe porre è quello di sapere se esista davvero un comune interesse nelle forze politiche presenti in Parlamento che renda concretamente possibili processi di piena responsabilizzazione delle forze politiche e con esse forme di alternabilità al Governo fra forze e coalizioni politiche differenziate che assicurino al contempo la stabilità e l'autorevolezza delle stesse. La decisione di fondo, come si può vedere, non riguarda solo (o preminentemente) le tecniche o le soluzioni prospettate nel senso di modelli bipolari-alternativistici o tripolari-correttivi della sovrarappresentatività quanto piuttosto una scelta politica di fondo, che riguarda il modo stes-

21 In una direzione di soluzioni maggioritarie che potrebbe, auspicabilmente, orientarsi verso l'accoglimento del doppio turno secondo il modello francese, a cui possano accedere tutti i partiti che conseguano il 3-5% dei voti validi, ma lo sbarramento per il secondo turno potrebbe anche spostarsi a percentuali più basse per consentire, al primo turno, una piena esplicazione della capacità rappresentativa anche ai gruppi politici più piccoli ed al secondo una responsabilizzazione degli schieramenti elettorali di fronte agli elettori. Sul punto cfr. anche il nostro "Riforme elettorali e modelli di democrazia", in *federalismi.it* (2006, n. 2).

22 La discussione sulla riforma elettorale e la forma di governo ha ripreso il suo cammino dopo il referendum costituzionale del 25-26 giugno 2006. Sui contenuti di tale dibattito cfr. almeno: A. BARBERA, "Audizione del 11 dicembre 2006", in *Indagine conoscitiva delle Commissioni affari costituzionali della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica sul Titolo V della parte seconda della Costituzione*; G.U. RESCIGNO, "Audizione del 11 dicembre 2006", "Sull'attuazione del principio di sussidiarietà"; T. GROPPI, "Audizione del 11 dicembre 2006". Cfr., inoltre, i materiali del Seminario organizzato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento delle riforme istituzionali (Firenze, 25 settembre 2006): L. ELIA ("Riforme istituzionali: La forma di governo"); V. ONIDA ("Riforme istituzionali: La forma di governo"); A. D'ATENA ("Sette tesi per il riavvio delle riforme costituzionali"); A. ANZON ("Riforme istituzionali. La 'modernizzazione del federalismo in Germania: spunti di riflessione per l'attuazione e l'aggiornamento del regime delle competenze legislative nell'ordinamento italiano"); E. BALBONI ("Riforme istituzionali: sullo inserimento in Costituzione delle Autorità (amministrative?) indipendenti"); A. BARBERA ("Riforme istituzionali: la riforma della legge elettorale"); F. BASSANINI ("Riforme istituzionali: La forma di governo"); L. CARLASSARRE ("Riforme istituzionali: La forma di governo"); M. CARTABIA ("Riforme istituzionali: La forma di governo"); E. CHELI (La forma di governo: indagini per una riforma"); G. DE VERGOTTINI ("Riforme istituzionali: La forma di governo"); L. VANDELLI ("Le istituzioni della Repubblica dopo il titolo V. Assetto delle competenze e delle funzioni"); M. LUCIANI ("Riforme istituzionali: la forma di governo"); S. PASSIGLI ("Riforme istituzionali: la forma di governo"); L. MORLINO ("Legge elettorale: via dell'utopia, riformare subito e poco"); C. PINELLI ("Riforme istituzionali: la legge elettorale"); N. ZANON (Riflessioni disincantate sulla riforma delle legge elettorale"); A. GIGLIOTTI, "Pro e contro delle nuove leggi elettorali per la Camera e il Senato" (*paper*).

so d'intendere la democrazia rappresentativa. Sulla base dell'assunzione piena di questo presupposto si potrà meglio attendere alla ricerca di nuove forme organizzative capaci di sbloccare il sistema politico-istituzionale, di rinnovarlo, 'razionalizzando' con esso il Governo ed i suoi circuiti istituzionali. Una mancata scelta a questo proposito fanno dell'intero dibattito in atto sulle riforme costituzionali quello che, a tutt'altro proposito, un autorevole studioso definiva niente altro che "un pascolo di parole".

Per concludere su questo punto, si osserva che fra i limitati obiettivi della (breve) analisi fin qui svolta non rientrava una discussione nel merito delle singole ipotesi di razionalizzazione della forma di governo avanzate (più o meno di recente) dalla dottrina o dalle forze politiche (come non rientrava l'obiettivo di discutere singole proposizioni di riforma elettorale) quanto piuttosto di evidenziarne l'opportunità e l'urgenza come passaggio susseguente e consequenziale alla riforma che appare, nel presente scenario politico-costituzionale, come prioritaria e fondamentale. A fronte della crisi istituzionale in atto, la prospettiva che si apre al sistema politico-costituzionale nella sua ricerca di soluzioni di razionalizzazione della forma di governo – che dovrebbe escludere, per le ragioni richiamate, ogni ipotesi di presidenzialismo ma anche di semipresidenzialismo – è quella bene sottolineata da Leopoldo Elia quando osserva che "sbaglierebbe ... chi ritenesse che l'elezione diretta del Presidente della Repubblica in un sistema alla francese o del Presidente del Consiglio in un regime neo-parlamentare siano alternative alla riforma del sistema elettorale in senso riduttivo del proporzionalismo italiano. È vero il contrario: anche scegliendo le soluzioni monocratiche non possiamo declinare l'arduo dovere della rinuncia al proporzionalismo vigente".

Tirando le fila complessive di queste osservazioni, si può dire, in conclusione, 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 tuttora una democrazia bloccata, se non si vuole ricadere nel rischio di una chiusura autoritario-plebiscitaria del sistema politico (le cui premesse sembrerebbero già presenti), meglio varrebbe – contestualmente all'opera di razionalizzazione della forma di governo (e di razionalizzazione del decentramento politico-territoriale) – 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 nella direzione di una sua semplificazione numerica e di miglioramento del processo decisionale, dall'altra – e in particolare – quelli relativi al superamento dei vincoli nella struttura dell'istituzione governativa e dei relativi rapporti con il legislativo ed infine della situazione di grave disfunzione in cui da decenni versa il sistema amministrativo centrale e quello regionale-locale. Ma tale prospettiva si scontra – come si è detto – con una realtà che non è più composta di soli assetti giuridico-costituzionali quanto di uomini che rendono tali assetti concretamente

vivi ed operanti, in un modo piuttosto che in un altro. Si vuole dire, cioè, che nessuna riforma appare praticabile o capace di produrre cambiamenti effettivi se non si affronta prioritariamente il problema degli uomini, quindi della classe politica, della sua qualità rappresentativa, del suo ampliarsi a dismisura, del suo rifiuto a darsi procedure e regole adeguate a riavviare la ripresa di un rapporto di fiducia e di affidabilità che, al momento, appare fortemente compromesso. Se considerate in questa prospettiva, risultano adeguate le strategie istituzionali che si orientano a garantire il continuo ricambio (al centro e in periferia) della classe politica e la sua responsabilizzazione. Prima ancora, risulta adeguato rispetto a tale obiettivo un ridimensionamento delle interferenze dei partiti nella dinamica dei poteri costituzionali. S'inscrivono in questa ottica le proposte avanzate da più parti di riduzione numerica e di sistemi di selezione adeguati dei parlamentari. Un'altra direzione riformistica, fondamentale nella direzione delle prospettive qui considerate, è quella più specificamente orientata a 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 attribuiti all'autonomia interna degli stessi, devono rispondere a procedure giuridiche più trasparenti ed efficaci al fine di rivitalizzare la partecipazione politica di tipo partitico. La previsione, in tal senso, di statuti-tipo che assicurino pienamente la democrazia interna dei partiti appare una questione non ulteriormente rinviabile. La rivoluzione copernicana, come è stato sottolineato, consiste innanzitutto "nella penetrazione delle procedure democratiche nelle aree in cui si esercita il potere reale"²³ per renderle al tempo stesso trasparenti e realmente partecipative.

Come ai primordi dello Stato moderno, la sfida centrale del costituzionalismo contemporaneo, dunque, rimane quella di "limitare il sovrano"²⁴, rappresentato tutt'oggi dal sistema dei partiti (che è in crisi ma rimane cionondimeno del tutto sregolato). Ciò può avvenire in forme differenziate (che non si possono approfondire in questa sede) fino alla sperimentazione di riforme che si estendano alle modalità di scelta dei candidati²⁵. In breve, solo l'adozione di misure di riforma nel sistema politico-partitico, se accompagnate da un'efficace riforma amministrativa e negli ordinamenti regionali e locali, appaiono capaci di dare un significato ed una prospettiva reale all'attuale fase di revisione costituzionale, in modo tale che le riforme degli assetti di governo e della stessa forma dello Stato non perdano

23 Cfr. F. LANCHESTER, "Verso la democrazia intrapartitica", in *Democrazia e diritto*, 1983, 1.

24 L'approccio in questo senso è di G.U. RESCIGNO, "Potere politico e sistema dei partiti", in *Politica del diritto*, 1984, n. 1, cui *adde* anche, fra gli altri, il mio *Crisi istituzionale e riforma della Costituzione*, Pisa, 1983 e, qualche anno prima, *Partiti politici e forma di governo*, Napoli, 1977.

25 Per un approfondimento di questa tematica cfr. anche, di recente, i nostri *Elezioni primarie ... cit.*, nonché "Una rilettura dell'art. 49 Cost.: la democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti", in *Studi in onore di Fausto Cuocolo*, Milano, 2005.

tutta la ricchezza di civiltà giuridica e di giustizia sociale accolta sessant'anni orsono nel 'patto costituzionale' stipulato dai costituenti.

3. *Riforme elettorali e modelli di democrazia*

3.1. La legislazione elettorale e i relativi rapporti con la forma di governo accolta nell'ordinamento costituzionale costituisce una *vexata quaestio* fin dal dibattito costituente, caratterizzandosi, in seguito, e soprattutto a partire dagli anni '80-'90, come oggetto di una riforma avvertita come opportuna e/o necessaria, che potesse operare a disciplina invariata delle disposizioni costituzionali in materia di forma di governo. Tuttavia, tale capacità delle regole elettorali ad assicurare un equilibrio accettabile fra funzioni di rappresentanza politica e di stabilità governativa fu messa ben presto in questione a favore di una strategia istituzionale volta a intervenire direttamente sul livello costituzionale, riadeguando secondo formule diverse (a secondo delle strategie seguite dalle diverse commissioni di revisione costituzionale istituite in sede parlamentare) le stesse modalità di legittimazione dell'Esecutivo e rafforzandone il relativo ruolo secondo formule che, nell'ultimo testo di revisione costituzionale (respinto nel referendum costituzionale del 25-26 giugno 2006), inseguono un modello di premierato forte, in parte secondo le soluzioni del cancellierato tedesco, ed in parte secondo quelle della forma di governo israeliana (poi revisionata).

In via di premessa, si vuole osservare come una riflessione in materia – richiamandosi alle scelte seguite dal costituente, che, pur non assegnando veste costituzionale a leggi elettorali di tipo proporzionale, ne seguiva tuttavia l'impianto in sede di organizzazione costituzionale dei poteri – imponga di tenere strettamente legate le esigenze proprie della forma di governo con quella dello Stato. Con ciò volendosi sottolineare le forti ed innovative scelte seguite dal legislatore costituzionale repubblicano al momento di disciplinare (per la prima volta in forma costituzionale) l'individuazione dei partiti politici come strumenti concorsuali nella partecipazione alla formazione della politica nazionale; uno strumento – quest'ultimo – accompagnato da un ricco apparato di formule e di strumenti costituzionali d'integrazione della democrazia rappresentativa con quella partecipativa. Pertanto, pare necessario sottolineare come le soluzioni accolte e quelle che si vorranno in futuro ancora prevedere in tema di riforme elettorali devono dimostrare, *per tabulas*, la capacità di assolvere da parte di tali centri di potere politico-comunitari alle funzioni di partecipazione politica per essi costituzionalmente previste. Ed è per questa ragione che, in un primo approccio al tema, si ritiene necessario richiamare, sia pure per grandi linee, le tematiche relative al rapporto fra riforme elettorali, sistema politico-partitico e partecipazione politica,

colte, tuttavia, secondo un approccio non attento in modo prevalente alle *technicalities*.

3.2. La riflessione sulle problematiche costituzionali poste dalla democrazia dei partiti ma anche all'interno degli stessi²⁶, all'interno più generale di una forma di Stato e di democrazia fondata sui partiti, ha origine – come si è già osservato in precedenza – nel dibattito costituente, conoscendo un seguito importante nell'immediato secondo dopo-guerra; nei primi anni '90, essa si sviluppa in occasione del varo delle nuove leggi elettorali per la Camera, per il Senato, per le amministrazioni locali e per le regioni.

L'*hard core* di tale riflessione s'incentra tanto sulla dinamica (formale e sostanziale) dei rapporti fra sistema dei partiti e istituti costituzionali del circuito di rappresentanza e di governo, quanto sulla questione della democratizzazione della vita interna dei partiti e sulla previsione di una diversa disciplina dei relativi rapporti con gli organi e i poteri costituzionali dello Stato (e delle assemblee rappresentative territoriali), da realizzarsi con una disciplina legislativa delle più significative attività a rilevanza pubblicistica svolte da parte di questi ultimi. Tale ultima esigenza trovava la sua giustificazione nella considerazione fattuale secondo cui i partiti si erano ormai trasformati, prima in modo embrionale e in seguito in modo sempre più netto, in macchine organizzative chiuse in sé, autoreferenziali e, in alcuni casi, più di recente, in veri e propri 'partiti personali' (o 'partiti-azienda')²⁷. Fatti penalmente rilevanti, disvelati a partire dai primi anni '90, confermavano come simili 'macchine' avessero ormai perso parte significativa della capacità e della qualità rappresentativa, per concentrarsi su tecniche di ricerca del consenso secondo modalità che poco avevano a che fare con le funzioni proprie del partito, che sono quelle della rappresentanza degli interessi dei cittadini volte ad assicurare il concorso nella determinazione della politica nazionale, nel rispetto del dettato costituzionale.

L'orizzonte di fondo in cui s'incrivono queste riflessioni introduttive al tema delle riforme elettorali, in evidente contrasto con talune tesi pessimistiche (pur)

²⁶ Ed in quest'ultima direzione sullo stesso tema delle elezioni primarie come opportunità per la riqualificazione della rappresentanza politica. Sul punto, cfr. anche il nostro, "Una rilettura dell'art. 49 Cost.: la democrazia *dei* partiti e la democrazia *nei* partiti", in *Studi in onore di Fausto Cuocolo*, Milano, 2005.

²⁷ Cfr. M. CALISE, *Il partito personale*, Roma-Bari, 2000; ID., "Il governo di partito in prospettiva costituzionale", in M. Calice (a cura di), *Come cambiano i partiti*, Bologna, 1992; ID., *La Terza Repubblica. Partiti contro Presidenti*, Roma-Bari, 2006; AA.VV. (a cura di G. Giraudi), *Crisi della politica e riforme istituzionali*, Soneria Mannelli, 2005; F. RANIOLO, "Partiti politici", in AA.VV. (a cura di A. Costabile - P. Fantozzi - P. Turi), *Manuale di sociologia politica*, Roma, 2006; S. CECCANTI - S. VASSALLO, *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Bologna, 2004.

sostenute da autorevoli studiosi²⁸, per i quali la legislazione elettorale più recente, di tipo prevalentemente maggioritaria, avrebbe definitivamente distrutto i partiti di massa (così come conosciuti almeno nell'ultima metà del secolo scorso), è nel senso di ritenere tutt'altro che conclusa la funzione rappresentativa degli stessi a favore di modalità rappresentative di tipo personalistico, assicurate dal ruolo svolto dalle *leadership*, che troverebbero il loro *pendant* costituzionale nella prospettiva di nuovi assetti di "presidenzializzazione della politica"²⁹ e delle istituzioni di governo del Paese. Ciò sia che si pensi alle inadeguate formule di governo semipresidenzialistiche previste nei lavori della Commissione bicamerale presieduta dall'on. D'Alema, nel 1997-98, sia che si pensi alle (ancor più) discutibili soluzioni accolte nell'ultimo testo di revisione costituzionale relativamente alle forme di elezione (quasi) diretta del Presidente del Consiglio/Primo Ministro.

Rispetto alle diverse proposte di riforma costituzionale prospettate con riferimento a ipotesi più o meno radicali di presidenzialismo e di "personalizzazione della politica", esse devono ritenersi del tutto inadeguate quando si rifletta al fatto che una parte significativa degli stessi studiosi degli Stati Uniti ritengono la forma di governo presidenziale inadeguata rispetto alle esigenze di 'governabilità'. Discorso omologo deve parimenti farsi anche per il semipresidenzialismo, per ragioni che sembrano trovare ormai d'accordo la maggioritaria dottrina costituzionale del Paese e quella europea. Se, dunque, la stessa prospettiva di tale fase politica non sembra lasciare aperte molte strade a una ingegneria costituzionale fondata sull'accoglimento di forme di 'presidenzializzazione' della politica, con le relative 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, continuano a costituire (nonostante la relativa crisi) 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 gli stessi non possano rivendicare ruoli di 'esclusività' nell'esercizio di tale funzione, che in passato hanno politicamente preteso e praticato. La crisi dei partiti, dunque,

²⁸ La tesi per la quale un sistema elettorale maggioritario di per sé distrugge la 'democrazia dei partiti' come elemento processuale e sostanziale della forma di Stato democratico-repubblicana viene sottolineata da G.U. RESCIGNO, di cui cfr., almeno, *Le nuove leggi elettorali per la Camera dei deputati e il Senato della repubblica*, (Bologna, 1993); "A proposito di prima e seconda Repubblica", in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1994, p. 27 e "Democrazia e principio maggioritario", Relazione al Convegno AIC, *Democrazia maggioritaria e referendum*, Siena 3-4 dicembre 1993.

²⁹ Tale tendenza, di recente, è bene sottolineata da L. ELIA ("La presidenzializzazione della politica", in <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it>, 29 novembre 2005); M. CALISE, "Presidentialization, Italian Style", in T. POGUNTKE - P. WEBB, *The Presidentialization of politics in democratic societies*, Oxford, 2004.

non riguarda solo la funzione di concorso dei cittadini alla determinazione della politica nazionale – che costituiva e costituisce tuttora un modello avanzato di democrazia politica – quanto piuttosto il processo di condizionamento degli organi costituzionali di governo operato dagli stessi, soprattutto in ciò che veniva colta come una “fusione partitocratica” di Esecutivo e Legislativo (con ciò che ne consegue in termini di deresponsabilizzazione e di confusione istituzionale).

Lungi da ogni pretesa di svalorizzazione delle più recenti manifestazioni del concorso dei cittadini alla formazione della politica nazionale, tale orientamento di pensiero assume che il principio democratico e quello partecipativo devono ulteriormente e più adeguatamente diffondersi sia nell’ambito delle organizzazioni partitiche sia attraverso l’utilizzazione di nuovi e più efficaci strumenti di formazione della volontà politica. Ciò soprattutto dopo la scelta operata con le (ormai non più recenti) leggi di riforma elettorale che, come è facile osservare, non hanno conseguito gli obiettivi sistemici ai quali si erano ispirate, irrigidendo ulteriormente il carattere oligarchico ed autoreferenziale dei partiti politici. In tale visione, era stato assunto che il sistema elettorale, inteso non semplicemente come strumento tecnico-giuridico per la trasposizione dei voti in seggi ma come un fondamentale elemento di ridefinizione-riqualificazione della rappresentanza politica, potesse svolgere una delicata quanto fondamentale funzione istituzionale finalizzata alla trasformazione della stessa forma di governo verso il modello prevalente nelle contemporanee democrazie rappresentative, fondato sul ricambio della classe di governo e sull’alternanza al potere fra partiti (o coalizioni di partiti) alternativi, tutti comunque legittimati a governare, realizzando in tal modo una democrazia ‘compiuta’ e ‘governante’. Va tuttavia rilevato, a questo proposito, come l’approccio con cui per lungo tempo sia la dottrina costituzionale che (e soprattutto) i partiti politici hanno affrontato la questione elettorale si sia rivelato del tutto strumentale ed insufficiente. Solo nel dibattito teorico e parlamentare più recente la riforma della rappresentanza politica, infatti, viene presa in considerazione non più solo come valore autonomo ma come elemento che va considerato in stretta correlazione con l’obiettivo sistemico identificabile nella definizione di una forma di governo ispirata al principio di alternanza e a quello, correlato, dell’effettualità della responsabilità politica del ceto politico (di governo e di opposizione) nei confronti del corpo elettorale e delle dinamiche costituzionali maggioranza/opposizione. Quest’ultima verrebbe conseguita anche attraverso una valorizzazione del peso decisionale del voto (non più solo per la scelta delle rappresentanze parlamentari ma per l’investitura quasi diretta dello stesso Governo e come ‘voto-sanzione’).

In un orientamento di pensiero che è stato maggioritario nel Paese (e che attualmente s’interroga sui limiti di riforme elettorali non accompagnate da riforme istituzionali e costituzionali nella direzione della garanzia delle minoranze, della *par condicio* nell’accesso ai mezzi di comunicazione di massa e del rispetto del

divieto di concentrazione degli stessi)³⁰, così, si era ritenuto che le distorsioni presenti nel sistema politico, che avevano la loro manifestazione più evidente nella crisi della rappresentanza, nella carente funzionalità degli apparati istituzionali di governo (circuito Parlamento-Governo) e ancor di più nell'occupazione partitica dello Stato, fossero aggredibili attraverso il superamento del carattere 'bloccato' e incompiuto della forma di democrazia conosciuta nel Paese (e della cosiddetta 'prassi consociativa'), ispirandosi a concetti di democrazia di tipo sistemico. Secondo l'opinione prevalente, pur avendo garantito il funzionamento delle istituzioni rappresentative durante le fasi cruciali della storia politico-costituzionale repubblicana, un simile 'patto compromissorio' aveva finito con il privilegiare il metodo della cogestione rispetto all'esercizio del controllo democratico sul Governo e all'elaborazione di progetti alternativi, impedendo, in tal modo, una nitida differenziazione in ordine all'imputazione delle rispettive responsabilità e competenze istituzionali tra maggioranza ed opposizione, tra Parlamento e Governo, tra esecutivi e legislativi in generale.

Pur nella sottolineatura dei rischi (almeno tendenzialmente) di deriva populistico-plebiscitaria connessi allo sviluppo delle forme della 'democrazia referendaria'³¹, si può ricordare come uno gli obiettivi centrali del movimento referendario, che si era attivamente impegnato nei primi anni '90 per l'abrogazione delle leggi elettorali a base proporzionale al tempo vigenti (nonché per la soppressione delle preferenze multiple), fosse appunto quello di giungere ad un pieno dispiegamento del modello democratico-parlamentare attraverso la trasposizione delle regole istituzionali proprie dei regimi costituzionali cosiddetti dell'alternanza, che si caratterizzano per un'accentuata competitività delle forze politiche rappresentate in Parlamento, per la funzione di critica, controllo e di rappresentanza di posizioni alternative sulle singole *issues* svolte dall'opposizione, della quale viene pertanto garantita 'istituzionalmente' la possibilità reale di sostituirsi al/i partito/i di maggioranza (battendolo/i alle elezioni politiche) nel governo del Paese. In tale contesto, l'avvio di un processo di riforme elettorali si era proposto l'obiettivo del superamento dei processi consociativi con i limiti che, in sede di 'costituzione reale', avevano caratterizzato la forma di governo del Paese nell'ultima metà del secolo appena alle spalle. Nel concreto svolgimento dei rapporti fra (funzioni di) rappresentanza politica e (funzionalità degli) organi di governo, infatti, la mancata alternanza fra forze politiche ed in particolare l'operatività di convenzioni preclusive verso alcune forze politiche, a sinistra e a destra dello schieramento parla-

³⁰ Fra gli altri, in tal senso, cfr. anche S. GAMBINO - G. MOSCHELLA, "La riforma elettorale in Italia: un modello discutibile di democrazia maggioritaria", in S. GAMBINO - G. RUIZ-RICO RUIZ, *Forme di governo, sistemi elettorali, partiti politici: Spagna e Italia*, Rimini, 1996; S. GAMBINO, "Forma di governo e riforma costituzionale. Dal 'semipresidenzialismo debole' al 'premierato assoluto'", in S. GAMBINO, *Diritto costituzionale comparato ed europeo. Lezioni*, Milano, 2004.

³¹ Su cui cfr., fra gli altri, M. FEDELE, *La democrazia referendaria*, Roma, 1994.

mentare, si erano accompagnate con prassi consociative, sia nell'ambito legislativo che nella stessa amministrazione, secondo moduli convenzionali che lucidamente Giuliano Amato aveva colto come "governo spartitorio"³². Corresponsabilizzando impropriamente (sia pure con diverso grado) le forze parlamentari di governo e quelle di opposizione, tale prospettiva (di natura consociativa) aveva reso difficile per il cittadino-sovrano l'esercizio del voto-indirizzo e del voto-sanzione, essendo quest'ultimo, in tal modo, limitato ad esprimere, sostanzialmente, un mero voto-mandato al partito (e al sistema dei partiti).

I limiti di un simile 'governo spartitorio', coniugandosi con le rigidità imposte dalla 'crisi fiscale dello Stato' e con le resistenze del sistema politico-istituzionale a varare riforme organiche nella direzione della razionalizzazione delle istituzioni pubbliche, avevano alimentato un convincimento diffuso sulle positive opportunità offerte da una riforma elettorale che si proponesse di conseguire l'obiettivo di una maggiore responsabilizzazione della rappresentanza politica, rispondendo meglio all'esigenza di sciogliere i principali nodi evidenziati nel sistema politico-istituzionale. I termini della questione erano stati identificati, in tale ambito, nella necessità d'individuare nuovi e più efficaci strumenti di rappresentanza e di governo in un panorama istituzionale capace di ridare nuova linfa e corretto svolgimento allo schema classico delle democrazie rappresentative, con una chiara distinzione di ruolo e di responsabilità tra maggioranza ed opposizione parlamentare. Si poteva ritenere, infatti, che tali elementi potessero concorrere a rafforzare, anche all'interno della cultura e della prassi delle forze politiche, una tendenza verso la trasformazione della democrazia rappresentativa, con una riforma del sistema istituzionale che potesse segnare il passaggio dalla 'cultura della coalizione alla cultura della rappresentanza' – che costituisce, come è noto, la regola di fondo della trasparenza e della responsabilizzazione politica delle istituzioni rappresentative e di governo –.

In tale contesto, dunque, la questione elettorale era affrontata con riferimento alle reali condizioni del sistema politico ed a quella che era stata definita la 'costituzione materiale' realizzata dai più importanti centri di potere politico-comunitari, partiti politici *in primis*. In tale chiave interpretativa, la revisione del sistema elettorale si collocava, dunque, come un elemento di assestamento istituzionale rispetto ai profondi mutamenti registrati sul piano della 'costituzione materiale', che si riconducevano, fundamentalmente, alla crisi della concezione di "esclusività" nella rappresentanza politica ritenuta dai partiti politici, anche al di là della previsione costituzionale, nonché all'inadeguatezza del modello consociativo a definire una forma compiuta di democrazia parlamentare.

³² Cfr. G. AMATO, *Il governo dell'industria in Italia*, Bologna, 1973; ID., *Economia, politica e istituzioni in Italia*, Bologna 1977.

Tali analisi, in breve, portavano a sottolineare come – a fronte della natura peculiare della crisi istituzionale in atto nel Paese (consistente, più che nella debolezza dell'Esecutivo, nella trasformazione complessiva del sistema costituzionale di governo rispetto all'impatto con il sistema politico-partitico) – s'imponesse una strategia istituzionale volta a restituire certezza alle regole, autorevolezza, funzionalità e capacità decisionale alle istituzioni costituzionali di governo, unitamente alle funzioni rappresentative proprie delle assemblee elettive. In tal senso si era fatto osservare come la questione cruciale non fosse data dalla sola modificazione della forma di governo quanto piuttosto dalla previsione di un sistema elettorale capace di consentire ai cittadini di operare in modo diretto delle scelte sui rappresentanti (eletti e partiti), sulle politiche (programmi politici) e sugli schieramenti (alternativi). In una parola, la riforma elettorale costituiva argomento centrale perché era chiamata – secondo la filosofia istituzionale cui s'ispirava – a operare una nuova legittimazione delle istituzioni della rappresentanza e del governo, attraverso una maggiore responsabilizzazione delle forze politiche (nella dinamica maggioranza-opposizione) e una possibilità reale garantita ai cittadini-elettori di una loro sanzionabilità politica.

Una riflessione sull'inquadramento di tale tema nel più ampio dibattito sulle riforme istituzionali, la stessa valutazione delle proposte di riforma istituzional-costituzionali (recenti e non), così, impongono di sottolineare un dato, che è anche di ordine metodologico, su cui concordano da tempo gli studiosi di diritto costituzionale. Esso è dato, come si è già osservato, dal superamento della stessa validità ermeneutica delle analisi sulle forme di governo che si fondano sul tradizionale principio della separazione dei poteri. L'evoluzione del costituzionalismo italiano (ma analogo discorso può farsi per tutti gli ordinamenti costituzionali europei), dalla originaria fase liberaldemocratica a quella contemporanea, impone, infatti di accogliere – accanto alla disciplina dei rapporti fra Stato e cittadini (posta a presidio delle libertà civili e politiche) e a quella relativa alle diverse relazioni fra i soggetti costituzionali – la presenza e l'operatività di attori sociali differenziati, di centri di potere politico-comunitari, che organizzano – rendendolo efficace – l'esercizio della libertà di partecipazione politica e che, in qualche modo, mettono in questione – condizionandoli significativamente – la stessa attività e l'indirizzo degli organi costituzionali di governo, in ciò concretizzandosi il modello della 'democrazia di partito/i'³³. Per il tipo di rapporti che sono andati intessendo con lo Stato e la manifestazione sociale e pubblica dei relativi poteri, tali centri di potere comunitario – e soprattutto i partiti politici, che ne costituiscono l'espressione più stabile, organizzata e per questo qualificata – possono ben cogliersi come organi ausiliari dello Stato, se non come veri propri organi statali,

³³ Fra gli altri, cfr. S. GAMBINO, *Partiti politici e forma di governo*, Napoli, 1977; S. BONFIGLIO, *Forme di governo e partiti politici*, Milano, 1993.

come pure sono stati definiti da autorevole dottrina, nei primi anni '50. Allo interno delle forme di governo degli stati contemporanei, a livello embrionale nella fase originaria (come quella delineata dalla Costituzione italiana del '48) e in modo compiuto in quella più recente, così, i partiti politici, per le modalità di svolgimento delle funzioni connesse alla rappresentanza politica (e alla mediazione fra gli interessi sociali), diventano sempre più, sia pure nella sola via fattuale, organi di rilievo costituzionale, capaci di determinare o anche solo d'incidere in modo determinante sulla formulazione e sull'esercizio dell'indirizzo politico. Ma essi sono, al contempo, associazioni di tipo privato e come tali sono fortemente insediate nella società, apparendo difficile, anche per tale ragione, la ricomposizione strutturale e funzionale in una lineare, soddisfacente, definizione della loro stessa natura giuridica.

Si può osservare, in proposito, che il ritardo registrato da una parte significativa della dottrina nel considerare il partito sotto il suo aspetto funzionale di 'elemento costitutivo del sistema di governo' costituisce anche una ragione della più generale difficoltà a comprendere la sua configurazione 'a prevalente gravitazione pubblicistica' e dunque la sua natura di parte integrante fondamentale del modello di democrazia e della forma di Stato vigente. Questa è stata appunto definita 'Stato dei (di) partiti' in quanto caratterizza il funzionamento del modello di democrazia previsto dalla Carta costituzionale a partire dall'attività prevalente dei partiti, nella cui configurazione giuridica, come si è detto, rileva tanto una natura associazionistica quanto una, contestuale e inscindibile, di tipo organicistico, pubblicistico. In un quadro come quello appena richiamato, il dibattito sulle forme di governo³⁴ ritrova una sua nuova attualità dopo la riforma elettorale italiana dei primi anni '90, a seguito del pronunciamento referendario sulla parziale abrogazione della previgente legge elettorale per la Camera e per il Senato.

Per richiamare, in modo essenziale, con qualche interesse ai fini della comparazione con altri sistemi le soluzioni offerte dalla riforma elettorale dei primi anni '90 e accostarsi alle problematiche che essa ha dischiuso nell'analisi giuridica e nel dibattito politico del Paese, occorre inquadrare l'intera tematica ora in considerazione nella più generale problematica posta dalla riforma istituzionale (e costituzionale), avviata da tempo, e che ha conosciuto una sua accelerazione, soprattutto a partire dai primi anni '80, con la proposta socialista della 'grande riforma' e quelle dottrinarie avanzate dal c.d. 'gruppo di Milano', orientate a una riforma costituzionale nella prospettiva di 'governi presidenziali' o 'semipresidenziali', nel primo caso, verso 'governi di legislatura', secondo l'orientamento del richiamato gruppo di giuristi milanesi. In questo contesto, le riforme elettorali venivano

³⁴ Sugli stretti rapporti esistenti fra forma dello Stato e forme di governo, da utilizzarsi anche come criterio metodologico nell'indagine comparatistica, oltre all'analisi proposta da ELIA, "Governo (forme di)", in *Enc. del dir.*, cfr. anche, almeno, G.U. RESCIGNO, *Forme di Stato e forme di governo*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*.

individuare come snodo obbligato per affrontare le problematiche istituzionali dell'instabilità governativa e della connessa difficoltà di assicurare la coesione delle coalizioni di governo e l'omogeneità dei relativi indirizzi politici.

L'analisi teorico-dottrina e il dibattito parlamentare, nel loro complesso, hanno evidenziato, tuttavia, un atteggiamento di forte resistenza nelle forze politiche a ritrovare un accordo su riforme istituzionali e costituzionali relative alla forma di governo e alla c.d. 'legislazione di contorno'. Le resistenze espresse dalle forze parlamentari a varare riforme istituzionali-costituzionali in tali ambiti, superate nel merito dall'intervento del corpo elettorale attraverso il referendum, rinviano alla questione centrale posta dall'esistenza nel Paese di una 'costituzione reale' che non sempre si conforma a quella formale e, al suo interno, dalla centralità occupata dai partiti politici nel loro concreto impatto sulla forma di governo effettivamente vigente.

Dal punto di vista costituzionale, così, la questione viene ricollegata alla necessità di analizzare, accanto ai meccanismi costituzionali predisposti per disciplinare in una forma 'razionalizzata' (rispetto al parlamentarismo ottocentesco e alle stesse vigenti disposizioni costituzionali) i rapporti fra gli organi della rappresentanza politica e quelli del governo, tutta una serie di prassi e di convenzioni costituzionali (*ultra* ma anche *contra constitutionem*) che, nelle diverse fasi della vita repubblicana del Paese, hanno caratterizzato lo svolgimento e gli equilibri costituzionali complessivi della forma di governo. Dal punto di vista più strettamente politico, l'esperienza italiana si caratterizzava, fino alle elezioni politiche svolte con il sistema proporzionale, come è noto agli studiosi italiani e agli osservatori stranieri, per una costante indisponibilità ad aprire le coalizioni di governo alle forze politiche collocate a destra e soprattutto a sinistra delle tradizionali coalizioni governative. Un'autorevole dottrina aveva colto in tale assetto materiale la esistenza di una vera e propria '*conventio ad excludendum*'³⁵, che delineava scenari di 'democrazia zoppa', una democrazia, cioè, nella quale risultava assente la 'regola aurea' del parlamentarismo liberal-democratico, l'alternanza al governo fra forze politiche, intesa come principio di trasparenza e di effettualità della responsabilità politica, rispettivamente, del Parlamento e del Governo.

Tale crisi delle forme costituzionali relative all'organizzazione e al funzionamento del Governo (soprattutto nelle sue fasi fondamentali relative alla formazione e alla crisi) si salda, soprattutto a cavallo degli anni '90, con la crisi delle principali forze politiche di maggioranza (e della relativa *leadership*), evidenziandosi con l'affermazione di movimenti politici nuovi, di caratterizzazione eminentemente regionale/localistico (leghe), e aggravandosi in modo irreversibile con rife-

³⁵ Fra i diversi contributi di L. ELIA sul punto, si rinvia, in particolare, al già citato "Governo (forme di) ... *cit.*, p. 654.

rimento al coinvolgimento giudiziario dei più importanti *leaders* partitici dell'area di governo, ma anche di opposizione (sia pure in misura minore)³⁶.

Così richiamati i termini fondamentali dello scenario politico in cui si affermano le nuove regole elettorali, occorre richiamare, sia pure in termini essenziali, la filosofia politica e i principi istituzionali invocati a sostegno delle riforme elettorali da parte del movimento referendario e della stessa dottrina che ne aveva sostenuto le ragioni³⁷. Quali che fossero le scelte auspiccate dai partiti politici, rimane come dato certo che, nelle aspettative del corpo sociale, gli obiettivi cui doveva conformarsi la riforma elettorale erano sostanzialmente di due tipi. Innanzitutto, si trattava d'individuare meccanismi capaci di assicurare una maggiore stabilità, forza e autorevolezza all'Esecutivo (riassunti nella formula descrittiva della 'governabilità'), rafforzando le coalizioni di governo attraverso i vantaggi assicurati dalla distribuzione dei seggi parlamentari effettuata con un sistema elettorale di tipo (prevalentemente) maggioritario. Un secondo obiettivo assegnato alla riforma elettorale, sul quale erano stati enunciati orientamenti dottrinari articolati ed anche fortemente critici, era riassumibile, secondo una formula di successo di quegli anni, nella "restituzione dello scettro al principe" – i cittadini-sovrani – uno scettro che era stato, con scarsa qualità rappresentativa, occupato dai partiti politici che, da strumenti di partecipazione politica, gradualmente, si erano andati costituendo come un vero e proprio diaframma fra i cittadini (titolari della "concorsualità" nella determinazione della politica nazionale *attraverso* i partiti politici) e i partiti (ormai stabilmente costituiti in oligarchie cristallizzate ed ossificate al loro interno e nella funzione di rappresentanza e di mediazione rispetto alle istituzioni rappresentative e di governo).

Secondo tale profilo (che risulta centrale se si vuole riannodare il tema elettorale con quello dei partiti ed anche con lo stesso tema dell'efficienza del circuito

³⁶ La questione così riformulata porta ad interrogarsi sui contenuti più profondi della crisi istituzionale del Paese, anche perché le proposte di riforma costituzionale, avanzate nella parte finale della XI Legislatura, da proposte orientate alla mera stabilità governativa, si estendono fino a mettere in questione problematiche fino ad allora assenti dal dibattito politico e costituzionale, coinvolgendo, con le proposte di Miglio e della Lega Nord, la stessa forma di Stato nella direzione federalistica (con connessa minaccia di secessione di parti del territorio del Nord). Sul punto cfr. G.F. MIGLIO, *Come cambiare. Le mie riforme*, Milano, 1992. Per un'analisi approfondita della questione sotto il profilo teorico-dottrinario cfr. anche G. ZAGREBELSKY, *Il federalismo e la democrazia europea*, Roma, 1994.

³⁷ Fra cui anche chi scrive (cfr., in tal senso, "Le riforme elettorali fra costituzione materiale e democrazia dell'alternanza", in *Politica del diritto*, 1992, 2), che, evidentemente, ha dovuto cambiare opinione sull'ottimismo a suo tempo espresso circa l'effettiva disponibilità-capacità dei partiti politici a mettere in questione le risalenti prassi di democrazia interna, poco aperte alle regole democratiche, ma che s'imponivano nel nuovo scenario che, con una democrazia (prevalentemente) maggioritaria, avrebbe limitato importanti spazi partecipativi ai cittadini nell'ambito del procedimento elettorale per riconoscerli alle sole forze politiche, '*dominae*' della designazione dei candidati alle cariche elettive, come anche della formazione dei programmi elettorali.

parlamentare/governativo), quest'orientamento assumeva, in modi e con finalità esplicite, la necessità di orientare le linee di direzione del processo riformistico (elettorale ed istituzionale) verso forme di democrazia che tendessero a comprimere i ruoli impropri svolti dai partiti politici per espandere una più piena e matura crescita partecipativa/decisionale del cittadino, come singolo e nelle multiformi manifestazioni assicurategli dall'esercizio delle libertà costituzionali. Tali modalità, nel dibattito costituzionale interno e nella ricerca comparatistica, con formula indubbiamente schematica mutuata dalla dottrina d'oltralpe, sono state anche definite 'immediate' per sottolineare un rapporto di diretta investitura dei governi da parte del corpo elettorale. Un nuovo orientamento a favore di sistemi elettorali a base maggioritaria, che altrove erano stati sperimentati da tempo e con relativo successo (rispetto agli obiettivi loro assegnati), appariva, così, maggiormente convincente per la sua capacità di dare una risposta alle aspettative del corpo sociale relativamente alla valorizzazione del conflitto democratico ed alla garanzia dell'alternanza fra forze politiche, in una parola alla realizzazione di un processo di maggiore trasparenza dei (e nei) rapporti fra istituzioni rappresentative e di governo e con il corpo elettorale³⁸.

Accanto alle opportunità offerte dalle diverse formule elettorali, lo scenario di tale dibattito, come si può osservare, mette a confronto due diversi modelli di democrazia. Rispetto al primo dei due, che il Paese aveva sperimentato nell'ultima metà di secolo – un modello di democrazia 'mediata', 'consociativa', fondato sul pluripartitismo più o meno esasperato (benché bilanciato al suo interno dalla già richiamata clausola preclusiva, nella formazione dei governi, verso i partiti ritenuti 'antisistema') –, il secondo dei due modelli ha rinviato a forme di organizzazione della democrazia di tipo 'competitivo', che sono state anche definite 'immediate' per sottolineare la ricerca di un rapporto di maggiore prossimità del cittadino sovrano nel suo potere d'influenza/determinazione della politica nazionale, soprattutto in sede di scelta dei suoi organi rappresentativi e dei vertici degli esecutivi, la cui determinazione, in tal modo, veniva sottratta alla disponibilità dei partiti. Secondo tale diversa e nuova formula, il modello di democrazia risultava particolarmente agevolato, trascorrendosi, in tal modo, da una cultura della coalizione a una dell'alternanza³⁹.

³⁸ Sul punto, cfr. anche S. FABBRINI, *Quale democrazia. L'Italia e gli altri*, Roma-Bari, 1994, nonché AA.VV., *L'Italia fra crisi e trasformazione*, Bari, 1994; P. LAUVAUX, *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, 1998.

³⁹ Sulle connessioni fra riforme elettorali e crescita del "potere degli elettori" cfr. R. RUFFILLI - A. CAPOTOSTI (a cura), *Il cittadino come arbitro*, Bologna, 1988; nonché O. MASSARI - G. PASQUINO, *Introduzione: per eleggere rappresentanti e governanti*, in O. MASSARI - G. PASQUINO, *Rappresentare e governare*, Bologna, 1994; G. PASQUINO, *Restituire lo scettro al principe*, Roma-Bari, 1985.

3.3. Così richiamata la filosofia istituzionale ispiratrice della riforma elettorale dei primi anni '90, rimane ora da chiedersi, alla luce di un decennio di sperimentazione, quali effetti concreti essa ha potuto/saputo esercitare sulla costituzione materiale del Paese (soprattutto in tema di coesione interna ai governi 'di coalizione'); rimane, inoltre, da riproporsi il quesito se la stessa sia stata (o meno) capace di assicurare quegli obiettivi attesi di 'governabilità' ai quali si era ispirata (e che il corpo elettorale aveva fatto propri con un esito referendario particolarmente chiaro).

Nell'accostarsi a un tema che appare indubbiamente complesso, attesa la prosimità storica alla fase politico-istituzionale oggetto ora di analisi, può dirsi, in una prima valutazione generale, che la riforma elettorale dei primi anni '90 ha indubbiamente assicurato uno degli obiettivi per il quale era stato richiesto e approvato, quello cioè di consentire l'effettività dell'alternanza al governo fra forze politiche contrapposte. Nelle due legislature più recenti, infatti, due partiti che in precedenza erano stati ritenuti 'antistema' e per questo erano stati esclusi dalla formazione dei governi per circa una metà di secolo – sia pure in uno scenario politico-istituzionale nuovo, caratterizzato dalla ridefinizione delle relative ragioni sociali e da nuovi programmi/statuti politici (PCI poi trasformatosi in DS e MSI in AN) – hanno potuto accedere per la prima volta al governo, all'interno di governi di coalizione. Con tale accesso all'interno delle maggioranze parlamentari di turno, si è parimenti determinato un secondo importante effetto, quello della loro piena legittimazione (nell'accesso al governo) e di una loro reciproca legittimazione in quanto forze politiche democratiche, operanti nel sistema. Sotto tale profilo, dunque, non può che sottolinearsi il pieno e positivo successo di un sistema elettorale che ha visto allargata la base di formazione dei governi, confermando, in tal senso, la fondatezza e la lungimiranza presenti nelle aspettative in esso riposte sia da parte del corpo referendario sia da parte del Parlamento e della dottrina che ne aveva sostenuto (almeno parzialmente) le ragioni.

Tuttavia, problemi non erano mancati soprattutto con riferimento alla debolezza dei vincoli di lealtà esistenti all'interno dei partiti della coalizione (soprattutto di governo). Mentre nel corso della prima delle due richiamate legislature basate sul nuovo sistema elettorale (prevalentemente) maggioritario tale debolezza determinava un persistente ricorso alla risalente prassi (incostituzionale) delle crisi *extra*-parlamentari (con l'abbandono della maggioranza governativa del tempo da parte di una delle sue componenti più critiche, quella di Rifondazione comunista), nell'ultima legislatura (a partire dai suoi inizi) tale debolezza del vincolo coalizionale si manifestava come rafforzamento relativo di una delle componenti della maggioranza governativa, quella della Lega Nord, che aveva buon gioco, in tale quadro, di ricorrere ad un potere di 'minaccia della crisi' per conseguire una negoziazione politico-programmatica di favore. Il mancato prodursi di una nuova crisi *extra*-parlamentare in un simile quadro pare dovuto, da una parte, a una evi-

dente capacità di negoziazione bilaterale all'interno della maggioranza governativa (con evidenti effetti critici su altre forze politiche che la compongono), e dall'altra, alla piena disponibilità dell'indirizzo politico della maggioranza governativa e soprattutto del suo *leader* di farsi carico di una negoziazione sullo stesso testo di revisione della Costituzione secondo una direzione (almeno apparentemente) imposta dalla Lega Nord.

Prima di ritornare su tale questione (come faremo fra poco), occorre anche aggiungere che, se il nuovo sistema elettorale (prevalentemente) maggioritario non appare direttamente responsabile della crisi del partito di massa⁴⁰, almeno può affermarsi che la sua pratica si è accompagnata con tale crisi. Le relative manifestazioni appaiono di comune osservazione; esse vanno dall'indebolimento del vincolo di lealtà politica fra eletti e partiti (con lo sviluppo abnorme del 'transfughismo'), dalla costituzione di una molteplicità di gruppi parlamentari (con la crescita parimenti abnorme del numero dei parlamentari iscritti al gruppo misto sia alla Camera che al Senato) fino al rafforzamento della tendenza alla 'personalizzazione' del potere (soprattutto, ma non solo, negli esecutivi). L'affermazione di 'partiti personali', del c.d. 'partito-azienda' (Forza Italia), costituisce, in tal senso, il sintomo di un processo più vasto e profondo, che ha le sue radici in una perdita viepiù progressiva del modulo partecipativo nella scelta dei candidati a favore di decisioni che si trasferiscono – sia all'interno del richiamato 'partito-azienda', sia (ancorché in forme più celate) negli altri partiti – direttamente nelle mani del *leader* unico (nel primo dei due casi richiamati) ovvero nelle (egualmente ristrette) segreterie politiche (di norma esclusivamente nazionali) con riferimento alle altre ipotesi richiamate.

È a questo livello in particolare, così, che trovano una loro giustificazione quegli orientamenti che si sono in precedenza richiamati circa l'opportunità/necessità che la riforma elettorale (prevalentemente) maggioritaria si accompagnasse con la ripresa di un'attenzione riformistica relativa alla democrazia interna ai partiti e con la stessa apertura da parte di questi ultimi rispetto alla scelta dei candidati alle elezioni politiche e agli organi esecutivi di vertice non solo al proprio interno ma aprendosi anche a candidature provenienti dalla società civile (elezioni primarie aperte), secondo un metodo disciplinato in via legislativa. Ma, come si è già sottolineato in precedenza, ciò non si è verificato. Una delle ragioni del fallimento delle nuove regole elettorali risiede appunto nella

⁴⁰ Nell'ampia bibliografia, sul punto, cfr. almeno R. BLANCO VALDÉS, "Crisi del partito di massa e razionalizzazione della forma di governo" e P. CIARLO, "Partiti in trasformazione e revisione costituzionale", ambedue in S. GAMBINO (a cura di), *Democrazia e forme di governo. Modelli stranieri e riforma costituzionale*, Rimini, 1997; cui *adde* S. GAMBINO, "Crisi del partito di massa, forma di governo e riforme istituzionali. Dal semipresidenzialismo debole al premierato assoluto", in AA.VV. (a cura di G. Giraudi), *Crisi della politica e riforme istituzionali*, Soveria Mannelli, 2005.

mancata adesione da parte del sistema politico-partitico verso quest'apertura alle regole della democrazia interna dei partiti e nella stessa mancata apertura (formale) del procedimento elettorale, da una parte, al sistema delle 'elezioni primarie aperte' e, dall'altra, alla candidatura delle donne nelle liste elettorali.

In questa sede non possiamo sviluppare tale ultimo profilo – centrale in un'ottica di democrazia compiuta – dovendo per questo rinviare agli approfondimenti di merito⁴¹. Tuttavia, non può non sottolinearsi come costituisca sostanziale elusione del principio paritario quell'orientamento del Giudice delle leggi (sent. n. 49/2003) nel quale, chiamato a sindacare il rispetto di tre disposizioni costituzionali chiare (artt. 3, 51 e 117) in tema di democrazia paritaria uomo/donna nell'accesso alle cariche elettive da parte di una legge elettorale regionale (nella specie la l.r. della Regione Valle d'Aosta n. 21/2002), si determinava nel senso della legittimità della richiamata legge elettorale, nella considerazione secondo cui questa ultima prevedeva almeno una presenza femminile nelle liste elettorali e concludendo nel senso che il procedimento elettorale di designazione delle candidature rimane nelle sole disponibilità dei partiti politici e dei gruppi elettorali, unici competenti a deciderle⁴² (con discutibile sottovalutazione della natura pubblicistica del procedimento elettorale).

Ritornando al tema sul quale ci eravamo soffermati in precedenza, si può allora sottolineare che la recente legislazione elettorale (prevalentemente) maggioritaria pare indubbiamente aver risolto una delle questioni centrali nella formazione delle maggioranze parlamentari, quella cioè relativa all'investitura elettorale diretta (o quasi diretta) dei relativi *leaders* nelle cariche di governo, la cui capacità di trascinarsi elettorale si riflette in modo indubbiamente positivo sulla (almeno tendenziale) stabilizzazione della forma di governo, in un quadro che, come si è già detto, resta caratterizzato dal ricorso a governi di coalizione. Sotto tale ultimo profilo, si potrebbe osservare che la nuova costituzione materiale determinata dalla riforma elettorale sottrae materialmente al Presidente della Repubblica

⁴¹ Fra cui cfr., almeno, L. CARLASSARE, "L'integrazione della rappresentanza: un obbligo per le Regioni", in AA.VV., *La rappresentanza democratica nelle scelte elettorali delle Regioni*, Padova, 2002; M. MONTALTI, "La rappresentanza del genere femminile. Riflessioni comparative", in *Dir. pub. comp. ed europeo*, 2000; L. CARLASSARE, "La rappresentanza femminile: principi formali ed effettività", in AA.VV., *Genere e democrazia*, Torino, 1997; L. CALIFANO, "Donne e rappresentanza politica: una riforma che apre nuovi spazi", in *Quad. cost.*, 2001; BRUNELLI, "L'alterazione del concetto di rappresentanza politica", in *Dir. e soc.*, 1994; U. DE SIERVO, "La mano pesante della Corte sulle quote nelle liste elettorali", in *Giur. cost.*, 1996; A. DEFFENU, "La parità tra sessi nella legislazione elettorale di alcuni paesi europei", in *Dir. pub.*, 2001; S. GAMBINO, "Cittadinanza e diritti sociali fra neoregionalismo e integrazione comunitaria", in *Quad. cost.*, 2003, 1; A. FALCONE, "Le pari opportunità fra revisione del tit. V Cost. e nuovo art. 51 Cost.", in S. GAMBINO (a cura di), *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano, 2003.

⁴² Nell'ampia bibliografia cfr. anche il nostro "Verso la democrazia paritaria ... cavalcando le lumache", in <http://www.astridonline.it> (26 febbraio 2005).

l'individuazione del *leader* incaricato della formazione del Governo; pur restando formalmente libero nell'esercizio di tale onere costituzionale, il capo dello Stato riceve un indubbio e inequivoco indirizzo da parte del corpo elettorale, risultandone in tal modo sostanzialmente condizionato. Ciò che invece le nuove regole elettorali non potevano assicurare era la coerenza di azione dei partiti all'interno di governi che erano (e restavano) di coalizione, con la conseguenza che alla parziale stabilità conseguita dall'Esecutivo attraverso l'investitura del suo *leader* non si accompagnavano la forza, la coesione interna e pertanto la stessa autorevolezza delle relative scelte politico-programmatiche.

Qualora assunto come obiettivo positivo da conseguire (come, tuttavia, non assumiamo, in ragione della diversa e risalente storia parlamentare del Paese), tale obiettivo avrebbe potuto essere conseguito solo ricorrendo (come il corpo referendario dei primi anni '90 aveva probabilmente voluto, ma che le forze politiche del tempo avevano assunto come non adeguato alle esigenze rappresentative e istituzionali del Paese) a un diverso sistema elettorale, di tipo maggioritario secco, a base uninominale. L'effetto di una simile formula elettorale sul sistema politico del Paese, in tale caso, avrebbe potuto più coerentemente e sistemicamente operare secondo una attesa logica bipolare; tale sistema avrebbe consentito, probabilmente, la stessa presenza parlamentare di un partito eminentemente regionale, come la Lega Nord, al pari di quanto è dato osservare nel sistema britannico per lo *Scottish party*, esso stesso partito con base regionale. La formula elettorale utilizzata in Gran Bretagna, inoltre, e come è ben noto, più che 'investire' un *leader* legittimandolo direttamente nell'esercizio della funzione di capo del Governo, consente la scelta da parte degli elettori di un partito, chiamandolo direttamente alla responsabilità di governo e sostenendolo nel suo indirizzo politico. Tale scelta, in un'ottica che è appunto di tipo bipolare, si accompagna con regole parlamentari particolarmente stringenti, che sono volte ad assicurare al Governo una sua continuità nell'indirizzo politico fra maggioranza parlamentare e maggioranza di governo, accompagnata dalla stabilità della sua compagine istituzionale; con la conseguenza che, in caso d'inadeguatezza di quest'ultimo o di un contrasto ritenuto negativo da parte della maggioranza parlamentare di sostegno, quest'ultima potrà liberamente decidere di sostituire il *Premier* senza dover ricorrere alle più complesse e macchinose previsioni di bilanciamento, come quelle di riconoscere al *Premier* un potere di scioglimento delle Camere e a queste ultime di poterlo comunque sostituire ricorrendo ad altro *leader* appartenente alla stessa maggioranza parlamentare (come si prevedeva nell'ultimo testo di revisione costituzionale).

Come si può osservare, la riflessione appena svolta invoca un utile ricorso alle esperienze comparatistiche in tema di 'democrazia maggioritaria'; ciò anche in considerazione del fatto che l'attesa stabilità del Governo, in Italia, è stata sicuramente assicurata, ma non pare potersi affermare che tale successo si estenda an-

che alla coerenza interna al Governo. I governi fondati su un bipolarismo (almeno tendenziale) sostenuto dalla legislazione elettorale (prevalentemente) maggioritaria adottata nei primi anni '90 si sono rivelati, nella realtà, per quelli che istituzionalmente essi sono, cioè 'governi di coalizione', in altri termini, governi sostenuti da forze politiche e fondati su accordi elettorali intorno ad un *leader*, le quali, nel Parlamento, rivendicano (comprensibilmente) visibilità e responsabilità rappresentativa. Quali che siano i meccanismi utilizzati, dunque, non pare conseguito l'atteso obiettivo di una legislazione elettorale a sostegno di un 'governo del *Premier*'.

Il tema ritorna così a riproporsi negli stessi termini dei primi anni '90, allorché si era manifestato nel Paese un orientamento indiscusso verso la 'democrazia maggioritaria', fatta in gran parte di scelte d'investitura diretta dei vertici degli esecutivi e di semplificazioni elettorali e partitiche, in breve, di formule orientate nella direzione della 'personalizzazione' della politica e della 'presidenzializzazione' del potere esecutivo. Dopo un decennio di pratica di tale modello di democrazia è ragionevole interrogarsi sui rapporti fra rappresentanza e governabilità per come assicurati da tale legislazione maggioritaria. Ciò appare particolarmente opportuno anche in ragione del fatto che se, da una parte, i partiti politici ne sono risultati (almeno in parte) delegittimati, dall'altra, la dinamica dei rapporti fra Parlamento e Governo ha visto il primo pressoché totalmente asservito al secondo e quest'ultimo piegato a logiche di tutela di interessi settoriali e spesso 'personali' incompatibili con un modello di democrazia che si assume come matura. Il bipolarismo, dunque, se doveva costituire, nell'intenzione dei riformatori dei primi anni '90, una modalità per farsi carico dei problemi della 'governabilità', non pare riuscito nell'intento e, al contempo, ha compresso oltre il ragionevole le esigenze di rappresentanza. Era (e rimane) ragionevole interrogarsi sui rendimenti sistemici e istituzionali di tale legislazione. Che la soluzione seguita dalla più recente riforma elettorale costituisca una risposta plausibile appare del tutto discutibile, se non per una evidente volontà volta verso una strategia elettorale a breve termine, al fine cioè di ricavarne un possibile vantaggio competitivo da parte della maggioranza parlamentare del tempo. Al contrario, se l'obiettivo fosse stato quello di affrontare in modo adeguato il tema di un necessario ed equilibrato rapporto da prevedersi fra esigenze della rappresentanza politica ed esigenza di 'governabilità', sia nel dibattito dottrinario del Paese sia nell'esperienza di altri paesi è dato individuare soluzioni adeguate a soddisfare ambedue i richiamati valori.

Fra le altre esperienze di razionalizzazione sono utili da richiamare in tal senso quella tedesca⁴³ del ricorso ad un sistema elettorale proporzionale con soglie di

⁴³ Fra gli altri, sul punto, cfr., almeno, L. MEZZETTI, "La forma di governo tedesca", in S. GAMBINO (a cura di), *Forme di governo e sistemi elettorali*, Padova, 1995; V. GÖTZ, "L'esperienza tedesca: modello costituzionale e prassi", in S. GAMBINO (a cura di), *Democrazia e forme di governo. Modelli stranieri e riforma costituzionale*, Rimini, 1997; V. GÖTZ, "Presidenzialismi, semipre-

sbarramento (questo modello ha ben funzionato con riferimento alle esigenze di funzionalità del cancellierato tedesco), oppure – in un’alternativa che si vedrebbe comunque in continuità con la opzione in favore di sistemi a base maggioritaria – quello francese⁴⁴ basato su un sistema elettorale maggioritario a doppio turno. Un nuovo sistema elettorale ispirato a tale ultimo modello potrebbe prevedere, come correzione rispetto a quello francese, l’ammissione al secondo turno, per l’assegnazione dei seggi che non siano stati assegnati al primo, di tutte le forze politiche che avessero conseguito almeno l’1% di consenso elettorale (nel caso francese si prevede l’11,5%) e che stipulassero un accordo di adesione a una delle due coalizioni che accedono al secondo turno elettorale (fermo comunque la libertà delle forze politiche di non aderire a nessuna delle due coalizioni). La ripartizione del premio elettorale in termini di seggi potrebbe perfino prevedere un’assegnazione di maggiori seggi ai partiti meno votati al fine di consolidarne la lealtà coalizionale. Ma se non si volesse inseguire una scelta tanto netta e radicale, si potrebbe più semplicemente ripartire i seggi del premio elettorale secondo un meccanismo proporzionale classico. Con una simile opzione, come si può facilmente cogliere, tutte le forze politiche sono attivamente presenti nell’agone elettorale e, al contempo, la stabilità dell’Esecutivo non dovrebbe fondarsi su ‘stampelle’ costituzionali (peraltro di dubbia legittimità), in quanto la maggioranza politica in Parlamento si fonderebbe su una esplicita investitura da parte degli elettori⁴⁵.

sidenzialismi, parlamentarismi: l’esperienza tedesca”, in L. MEZZETTI - V. PIERGIGLI, *Presidenzialismi, semipresidenzialismi, parlamentarismi: modelli comparati e riforme istituzionali in Italia*, Torino, 1997.

⁴⁴ Fra gli altri, sul punto, cfr., almeno, A. DI VIRGLIO, “Semipresidenzialismo e doppio turno nella Quinta Repubblica francese. Un modello di successo”, in S. GAMBINO (a cura di), *Forme di governo e sistemi elettorali ... cit.*; “Brevi note sul semipresidenzialismo ‘alla francese’: le difficoltà di esportazione di un modello di successo”, in S. GAMBINO (a cura di), *Democrazia e forme di governo ... cit.* e, nello stesso Volume, J.P. BERARDO, “Le coabitazioni nell’esperienza costituzionale della V Repubblica francese (1986-1988); 1993-1995”; S. GAMBINO, “Presidenzialismo e parlamentarismo nella V Repubblica francese e nelle proposte di riforma costituzionale in Italia”, in L. MEZZETTI - V. PIERGIGLI, *Presidenzialismi, semipresidenzialismi, parlamentarismi ... cit.*

⁴⁵ Rispetto alle oggettive difficoltà del presente quadro politico parlamentare di varare proposte di riforma elettorale compatibili con lo stato di oggettiva frammentazione del sistema partitico rappresentato in Parlamento, S. PASSIGLI (“Riforme istituzionali: la forma di governo” in Seminario di Firenze, 25 settembre, 2006, ora in *astridonline.it*), di recente, ha avanzato una proposta di rimodulazione della riforma elettorale ‘alla francese’, ipotizzando che si possa pensare a un sistema a doppio turno nel quale, seguendo un suggerimento di Sartori di alcuni anni addietro, “il passaggio al secondo turno non fosse legato al superamento di un livello prestabilito di consenso elettorale al primo turno, come in Francia, ma fosse un’opzione delle singole forze politiche, le quali rinunciando al passaggio al secondo turno concorrerebbero proporzionalmente alla distribuzione di un congruo numero di seggi, configurato come premio di maggioranza per la coalizione vincente”. Una proposta di questo tipo, come si vede, opera nella direzione da noi stessi seguita di valorizzare le opportunità del sistema elettorale francese ma piegandolo alle esigenze rappresentative del sistema

L'analisi può ora concludersi con alcune (breve) riflessioni relative alle linee salienti della nuova legge elettorale a base proporzionale con premio di maggioranza (l. n. 270 del 21 dicembre 2005) e alle sue evidenti discontinuità rispetto alle aspettative 'maggioritarie' sollevate dai primi referendum degli anni '90 (1991, 1993) nonché alle relative previsioni legislative di riforma. Seguendo un approccio già utilizzato nell'analisi della legislazione elettorale previgente, in tale riflessione, non ci soffermeremo sull'analisi delle soluzioni tecniche accolte nel nuovo testo (la cui legittimità, invero, è stata ampiamente messa in dubbio da parte di autorevole dottrina), rinviando alle specifiche analisi di dettaglio che si sono già profuse in merito⁴⁶. Non ci soffermeremo nemmeno, come pure non sarebbe

politico-partitico italiano, caratterizzato dalla presenza di molti partiti minori, che costituiscono una risorsa democratica da non perdere. Come sottolinea PASSIGLI, "Un simile meccanismo non solo permetterebbe la loro sopravvivenza, ma addirittura potrebbe risultare per le forze minori in un numero di seggi maggiore di quello che avrebbero conseguito con la proporzionale. ... Per ottenere pienamente il risultato voluto, e cioè la governabilità e la stabilità delle coalizioni, occorrerebbe tuttavia completare il quadro con l'introduzione del principio che i seggi ottenuti grazie a tale premio di maggioranza possono essere revocati se i partiti che ne hanno beneficiato vengano meno al vincolo di maggioranza provocando la caduta del governo. È questo un aspetto essenziale, che implica ovviamente una riforma costituzionale ...".

Tuttavia, l'esigenza di una riforma elettorale di tipo sistemico, idonea a "chiudere la lunga transizione italiana" ma anche a poter essere approvata dall'attuale, frammentato, sistema politico, porta a ritenere che nessuna delle tre formule elettorali ritenute astrattamente idonee a farsi carico di una riforma elettorale organica – quella seguita in Germania, quella seguita in Spagna e quella seguita in Francia – avrà concreto seguito, dovendosi, per questo, ripartire dalla vigente legislazione elettorale, lasciando sostanzialmente stabili le previsioni del sistema elettorale previsto per la Camera e ripensando *ex novo* quello per il Senato. In questa ultima direzione, cfr., di recente, A. GIGLIOTTI ("Pro e contro delle nuove leggi elettorali ... cit., p. 14), per il quale, in una direzione già segnata da R. D'ALIMONTE (del quale si veda, almeno, "I rischi di una nuova riforma elettorale. In difesa del 'mattarellum'", in *Quaderni costituzionali*, 2004, n. 3), "l'unica via percorribile resta quella della abolizione del premio di maggioranza, incompatibile con l'art. 57 della Costituzione ... e assicurare la governabilità attraverso la soglia di sbarramento e, semmai, la riduzione del numero dei senatori, che renderebbe anche un sistema proporzionale maggiormente selettivo". Nell'ottica di questo orientamento, che è molto sottolineato dalla dottrina che si occupa di tale tematica, in ogni caso, "è necessario ridurre il numero e il potere dei piccoli partiti, favorendo l'aggregazione degli stessi sulla base di aree politico-culturali omogenee e la nascita di pochi grandi partiti sul modello europeo" (p. 14). Rimane, comunque, che una simile prospettazione *de jure condendo* non potrà che conoscere tutte le resistenze di un sistema politico nel quale si può ragionevolmente ipotizzare che, sia a destra che a sinistra degli attuali schieramenti politici, le piccole forze politiche esprimeranno resistenza, fino a minacciare (con esiti al momento incerti) la stabilità dell'attuale coalizione delle forze politiche al governo e la disgregazione della coalizione delle forze di opposizione. Resterebbe da riflettere sulle ipotesi alla base del Comitato referendario promosso dal prof. Guzzetta, ma anche in questo caso gli esiti ipotizzabili si possono ricondurre, nel fondo, alla situazione definita in precedenza, non dimostrandosi per questo idoneo a trovare il necessario accordo fra le forze politiche.

⁴⁶ Fra gli altri contributi nella stampa nazionale: L. ELIA, "Il voto rischia di essere delegittimato", in *Europa* (29/11/2005); G. ZAGREBELSKY, "Una riforma del voto irrazionale e incostituzionale", in *La Repubblica* (25/10/2005); V. ONIDA, "I guai della legge elettorale. Cancellati sia il voto di

consentito in un'analisi giuridica che si voglia non troppo incompleta, sull'analisi dei singoli profili di irrazionalità contenuti in tale legge, in quanto appunto disciplinante la materia in modo (almeno in parte) irrazionale e per questo incostituzionale⁴⁷. L'approccio cui c'ispireremo, pertanto, non potrà che (in)seguire la ricerca della logica sistemica sottesa alla nuova legge elettorale, portando ad interrogarsi sulla sua idoneità a farsi carico, al contempo, delle esigenze di rappresentanza e di governabilità e sui possibili (ma in realtà certi, quando si considerino gli impatti sul sistema politico e su quello istituzionale di governo della sua prima applicazione) effetti negativi che la stessa potrà avere relativamente alla previsione delle 'liste bloccate' nell'individuazione dei candidati e degli eletti. Una scelta – quest'ultima – di dubbia legittimità, che rischia di allontanare ulteriormente e in modo (forse) definitivo i cittadini dai partiti, riaffermando, in tal modo, quel principio di 'esclusività' nella funzione di rappresentanza e di mediazione politica che già in precedenza si è ampiamente criticato. In un ultimo profilo, ci interrogheremo, infine, sui rapporti fra tale legislazione e le nuove prospettive della forma di governo accolte nell'ultimo testo di revisione costituzionale, per cogliere, anche in questo caso, la funzionalità (o meno) delle nuove regole elettorali a sostenere le opzioni accolte con particolare riferimento alle modalità di scelta del *Premier* nonché della coalizione chiamata a governare.

Così richiamati i temi ora oggetto di analisi, non può non osservarsi come la nuova legge di riforma elettorale costituisca, sotto ognuno dei profili richiamati, un netto abbandono dei principi sistemici che avevano in passato ispirato la riforma (prevalentemente) maggioritaria (essi stessi, invero, molto incerti). Tale opzione, tuttavia, non sembrerebbe seguire un criterio formale di disinteresse istituzionale verso l'obiettivo della governabilità, quando si consideri che (almeno) alcune disposizioni sono previste in tale prospettiva (art. 1, V co., della l. 270/2005), come, ad es., la presentazione alla Camera di un "programma elettorale" e l'indicazione dei dati personali del *leader* indicato dai partiti o dai gruppi politici organizzati quale "capo della forza politica", indici – questi ultimi – che farebbero assumere un interesse verso la formazione di coalizioni guidate da un *leader* certo. Ma si tratta, come si può osservare, di disposizioni ampiamente inadeguate rispetto all'obiettivo atteso della stabilità e della coesione interna della

coalizione sia la scelta dei singoli candidati", in *Il Sole 24 ore* (20/12/2005); A. MANZELLA, "La corsia sbagliata della democrazia", in *La Repubblica* (15/12/2005); A. PACE, "Senato, un aiuto a chi perde", in *Europa* (1/11/2005).

⁴⁷ Come ad es. nel caso – puntualmente rimarcato da S. CECCANTI ("La Val d'Aosta è cosa seria", in *Europa*, 20/12/2005) – della esclusione dei voti della Regione Valle d'Aosta ai fini dello accesso al premio di maggioranza nazionale, e con riferimento agli effetti distorsivi del premio di maggioranza se comparati con l'obiettivo di assicurare una maggioranza parlamentare nelle due Camere.

maggioranza di governo, soprattutto se comparate con le più stringenti formule del sistema elettorale previgente, sia nella individuazione del *leader* capofila delle coalizioni sia nei meccanismi di trasformazione dei voti in seggi parlamentari.

È rispetto a questa incertezza di fondo nella garanzia della ‘governabilità’, infatti, che appaiono del tutto incongrue e irrazionali le farraginose soluzioni accolte con riferimento alla distribuzione del premio di maggioranza, fino a doversi sostenere, *in unum* con gli orientamenti della prevalente dottrina che si è fin qui occupata della questione, che siamo in presenza di una ‘irrazionalità complessiva’ della legge, che, per questa ragione, non potrà che essere censurata dal Giudice delle leggi (qualora adito in sede di controllo incidentale della costituzionalità). Da una parte, infatti, la legge non prevede (ma forse non poteva, quando si consideri la previsione accolta nell’art. 67 Cost.) alcuna sanzione per le coalizioni di forze politiche che, dopo aver fruito del premio di maggioranza, immediatamente dopo decidano di sciogliersi per confluire in altre forze politiche, violando in tal modo il principio di eguaglianza del voto e alterando di conseguenza le condizioni della competizione elettorale; dall’altra – e soprattutto – occorre sottolineare la scarsa (e per questo irrazionale) capacità premiante del ‘premio di maggioranza’ (rispetto alla *ratio* che ha guidato nel suo complesso la previsione legislativa del premio medesimo), quando si consideri come la stessa, in sede di assegnazione dei seggi al Senato, finisca in realtà per annullarsi all’interno di ogni singola regione, non producendo quell’atteso effetto premiante e di stabilizzazione della coalizione di forze politiche vittoriose alle elezioni per assicurare alle stesse almeno il 55% dei seggi, a garanzia della stabilità governativa. Un premio regionale – quest’ultimo – che diviene manifestamente un “non premio”⁴⁸ a livello nazionale in quanto i differenti, singoli, premi possono finire per annullarsi (come è appunto avvenuto al Senato nelle elezioni del 2006). Si tratta, in conclusione, di un sistema elettorale a base proporzionale corretto con premio di maggioranza e sbarramenti (variegati) che, tuttavia, non risulta idoneo ad assicurare i principi proiettivi propri dei sistemi elettorali a base proporzionale⁴⁹, né ad assicurare il ruolo di rappresentanza attraverso gli eletti⁵⁰.

Il paradosso di una riforma tanto in contrasto con la filosofia della governabilità seguita nell’ultimo decennio, nonostante i già richiamati limiti di tale legislazione elettorale, consistenti nella sola garanzia della stabilizzazione della maggioranza non accompagnata dalla relativa coesione interna, tuttavia, sollecita l’interrogativo circa l’esistenza (o meno) di “interessi partigiani” congiunturali,

⁴⁸ Cfr. T. GROPPI, “Voti rubati”, in *L’Unità* (24/11/2005).

⁴⁹ E ciò in ragione della congerie davvero irrazionale di sbarramenti previsti alla Camera e al Senato, nonché a causa della previsione di un premio di maggioranza per assicurare al Senato una maggioranza di seggi pari al 55% e alla Camera un numero di seggi pari a 340 su 630.

⁵⁰ Ciò in considerazione della previsione di ‘liste bloccate’ che consentono all’elettore di poter scegliere solo fra liste di partiti, coalizzate o meno fra loro, e non certo candidati ritenuti più capaci.

che hanno spinto la maggioranza parlamentare a violare consolidate regole della costituzione materiale – come quella di adottare una legge elettorale *in limine* e “in solitudine” – e in contrasto con i principi dello stesso patrimonio costituzionale europeo⁵¹. Naturalmente, una simile ricerca non può ‘assolvere’ le ragioni d’irrazionalità, e pertanto d’illegittimità, del nuovo sistema elettorale, per come già autorevolmente sottolineate dalla dottrina. Ma potrà forse aiutare a comprendere l’evidente difficoltà del recente legislatore, anche in ragione delle esigenze politiche di vedere garantita una coesione all’interno della maggioranza parlamentare rispetto al ‘potere di crisi’ esercitato da una forza minore, come quella della Lega Nord.

Una simile ricerca, supportata da dati empirici, è stata bene svolta, di recente, con argomentazioni pienamente condivisibili nello spirito di questa analisi⁵². Interrogandosi sugli effetti, almeno apparentemente ‘schizofrenici’, della recentissima legislazione di riforma elettorale, consistenti nella considerazione secondo cui, per effetto del premio di maggioranza, il nuovo sistema premierebbe una minoranza rendendola maggioranza e per altro verso penalizzerebbe oltremodo i partiti che, ancorché coalizzati, non riescono a superare lo sbarramento⁵³, “negando a questi rappresentanza (ma consentendo che i loro voti confluiscono nella quota necessaria alla coalizione per raggiungere il premio”⁵⁴), l’appena richiamata analisi pare ben sciogliere l’arcano, il paradosso, che per questo risulterebbe solo apparente. Si fa osservare, in proposito, che “il fine non dichiarato della riforma, ma plausibile alla luce di una rielaborazione degli esiti delle ultime due consultazioni politiche secondo i meccanismi da questa previsti, potrebbe essere quello di migliorare il risultato elettorale delle coalizioni che, date per probabili vincenti, scelgano di ‘escludere temporaneamente’ alcuni partiti dal collegamento, riuscendo così a guadagnare, dalla sommatoria dei voti ottenuti autonomamente, più seggi rispetto a quanti ne conseguirebbero ove si presentassero in formazione ‘completa’. Il che potrebbe avvantaggiare la Casa delle libertà, ove riuscisse a ridurre almeno in parte il *gap* nei consensi che le viene al momento attribuito da alcuni istituti demoscopici nei confronti dell’Unione ... in effetti, con il sistema elettorale oggi proposto, Forza Italia, Alleanza nazionale e CCD-CDU avrebbero conseguito la vittoria elettorale alla Camera dei deputati anche nel 1996, pur senza l’alleanza con la Lega Nord, all’epoca non facente parte dell’attuale Casa delle

⁵¹ Per come accolti nel *Codice di buona condotta in materia elettorale*, adottato dal Consiglio d’Europa il 30 gennaio 2003.

⁵² Cfr. G.C. PINELLI - E. STRADELLA, “Un tentativo di ‘analisi di impatto’ della nuova disciplina elettorale”, in *Forum di Quaderni costituzionali* (2006).

⁵³ Cfr. anche *La riforma del sistema elettorale. Anomalie e aspetti di incostituzionalità. Uno studio di Nens* (paper, 2005).

⁵⁴ Cfr. G.C. PINELLI - E. STRADELLA, “Un tentativo ... cit.

libertà. In questa prospettiva, potrebbe invero rinvenirsi una coerenza tra metodo e merito seguiti per la riforma, perché i benefici maggiori della soluzione prescelta dovrebbero derivare agli stessi *competitors* che l'hanno proposta e votata⁵⁵.

In un'ultima considerazione critica, infine, rimane da affrontare la distanza – si direbbe siderale – di una simile riforma elettorale rispetto alla filosofia-ingegneria istituzionale posta a base del testo di revisione costituzionale (ancorché respinto in sede referendaria)⁵⁶. Quest'ultimo pare ispirarsi a una “nuova democrazia” fondata sulla (pressoché esclusiva) investitura diretta dei governi, accompagnandosi con la volontà di attutire fortemente (fino quasi a farli scomparire) meccanismi di equilibrio che i costituenti del '48 avevano assegnato al capo dello Stato ed alla Corte costituzionale; equilibri – questi ultimi – che nel complesso hanno ben funzionato, nel loro ruolo di equilibratori del sistema fondato comunque sulla rappresentanza e sul Parlamento. Nel primo caso, infatti, si determinano in modo compiuto le conseguenze piene della ‘democrazia d’investitura’, per la quale il Parlamento viene esautorato da ogni potere concreto d’indirizzo e di controllo sull’Esecutivo, a meno di non utilizzare come *extrema ratio* l’arma letale e autodistruttiva della mozione di sfiducia (o quella, parimenti difficile dal punto di vista politico, di una mozione di *sfiducia construens*). 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 quest'ultimo può venire a trovarsi (e si è concretamente trovato nel corso del tempo). Al contrario, il modello di governo che ora si prospetta si allontana dalla Manica (modello britannico) per avvicinarsi 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 lo stesso può essere sostituito dalla sua maggioranza con altro *leader*, come è puntualmente avvenuto nell'avvicendamento fra la Thatcher e Major)⁵⁷; si avvicina fortemente, invece, a

⁵⁵ ult. *op. cit.*

⁵⁶ Per una bibliografia (molto) essenziale sul punto cfr., almeno, AA.VV. (a cura di F. Bassanini), *Costituzione, una riforma sbagliata*, Firenze, 2004; AA.VV. (a cura di P. Calderisi - F. Cintioli - G. Pitruzzella), *La Costituzione promessa*, Soveria Mannelli, 2004; AA.VV. (a cura di D. Gallo - F. Ippolito), *Salviamo la Costituzione*, Taranto, 2005 (in quest'ultimo volume cfr., in particolare, L. FERRAJOLI, “Processo costituente”); L. VANDELLI, *Devolution ed altre storie*, Bologna, 2005.

⁵⁷ La tesi qui seguita, naturalmente, non può essere intesa nel senso che il “potere di scioglimento” non sarebbe formalmente riconosciuto al *Premier* britannico, come si deduce dall'analisi della disciplina positiva, e come correttamente sottolineano, di recente, anche T.E. FROSINI, “Premierato e scioglimento delle Camere”, in *federalismi.it* (2006/1), nonché S. CECCANTI, “Il premierato. Matrici ideali e traduzione nell'oggi”, in www.spbo.unibo.it/pais/ceccanti (Relazione al Seminario della Fondazione Italianeuropei, Roma, 9 gennaio 2003). La tesi, pertanto, seguendo un approccio metodologico utilizzato dallo stesso Frosini (benché allo scopo di dimostrare la tesi opposta a quella che qui si sostiene), intende piuttosto sottolineare l'esistenza di regole convenzionali alla ba-

quello israeliano⁵⁸, cioè ad un premierato espressamente elettivo con potere di scioglimento, modello di cui peraltro Israele si è presto disfatto per i suoi conclamati limiti d'instabilità politica di quella formula di governo. Tali considerazioni portano, in conclusione, a sottolineare un ulteriore evidente paradosso, che nel fondo, poi, tale non è. In altri termini, pare volersi inseguire un modello di allontanamento dell'investitura della maggioranza parlamentare a favore di una *leadership* solitaria, cioè quella del capo del Governo, *dominus*, nella fase di formazione del Governo e nella sua vita istituzionale, del potere di risolvere la crisi ogni volta che essa insorga, ricorrendo alle risorse istituzionali/costituzionali piuttosto che a quelle, più adeguate, di un dialogo stringente fra il *Premier* e la sua maggioranza parlamentare. In breve, si ricorre a una 'scorciatoia' costituzionale che è assolutamente in squilibrio rispetto al *mix* di 'pesi e contrappesi' che sono necessari in una democrazia parlamentare e perfino in una forma presidenziale, come ci hanno insegnato gli stessi costituenti nord-americani originari.

se dello scioglimento, alle quali concorrono tanto il potere formale del *Premier* tanto la concreta operatività del sistema elettorale maggioritario a base uninominale (e della connessa tendenza bipolare/bipartita del sistema), secondo cui il corpo elettorale "elege", nel senso di "sceglie" (nel senso forte di una legittimazione quasi diretta della *premiership* e della maggioranza parlamentare), tanto il *Premier* quanto appunto la stessa maggioranza che lo sosterrà in Parlamento. È appunto a tale contestualità della legittimazione (quasi)-diretta da parte del corpo elettorale che si deve l'ulteriore conseguenza di un potere di scioglimento da parte del *Premier* che risulterà indebolito rispetto al diverso avviso della 'sua' maggioranza parlamentare, che per questo disporrebbe/dispone, fra le sue opzioni, anche quella di sostituire il *Premier* con altro *leader* individuato nell'ambito della maggioranza parlamentare, individuando in tale cambiamento del 'cavallo di corsa' una scelta politicamente necessaria per assicurarsi il successo nella successiva tornata elettorale.

⁵⁸ Su cui cfr. anche F. CLEMENTI, "La riforma della Legge fondamentale sul Governo in Israele", in *Quaderni costituzionali*, 2001, n. 2.