

VII

LA POSIZIONE ATTUALE DEL GOVERNO NELL'ORDINAMENTO COSTITUZIONALE E LE PROPOSTE DI RIFORMA.
RIFLESSIONI SUL DECENNIO 1993-2003
DELLA STORIA COSTITUZIONALE ITALIANA *

GIANNI FERRARA **

1. Sembra del tutto evidente che, per delineare la posizione che il governo assume attualmente nell'ordinamento italiano, si debba partire dagli eventi costituzionali del 1993. Il 18 aprile di quell'anno fu celebrato il referendum per l'abrogazione delle disposizioni della legge elettorale per il Senato che regolavano la trasformazione dei voti in seggi secondo quel particolare sistema proporzionale che tale legge innestava su collegi uninominali. Il quesito mirava, invece, ad instaurare un sistema ad effetto sostanzialmente maggioritario ¹. La

* Il testo che segue riproduce il contenuto della lezione nell'ambito del Seminario 2003 al corso di diritto parlamentare. Nelle more della correzione del testo registrato, ho ritenuto di integrarlo con riflessioni sulle vicende che si sono succedute nei mesi successivi e fino a quando il Consiglio dei ministri del governo in carica ha approvato il disegno di legge costituzionale recante la riforma della Seconda parte della Costituzione, sul quale ho ritenuto di esprimere qualche opinione.

** Professore di Diritto costituzionale presso l'Università "La Sapienza" di Roma.

¹ In quanto il meccanismo risultante dall'operazione di ritaglio delle espressioni normative si sarebbe poi fondato sulla ripartizione del 75% dei seggi assegnati all'elezione a maggioranza semplice in collegi uninominali e del 25% all'elezione col sistema proporzionale, ripartizione che si pone come una delle varianti (quella, appunto, ad esito sostanzialmente maggioritario) di tale sistema elettorale, denominato tecnicamente 'a membro aggiunto', e che produce, invece, effetti esattamente proporzionali in Germania, pur se con qualche accorgimento che lo assicura in ogni caso, soprattutto perché il rapporto tra i seggi uninominali, da coprire con elezioni a sistema maggioritario, e seggi da coprire con elezioni con sistema proporzionale è, in quell'ordinamento, esattamente paritario. Sulle caratteristiche di detto sistema a seconda del rapporto tra seggi da coprire con elezioni a sistema maggioritario o propor-

normativa che sarebbe residuata a seguito dell'approvazione di tale quesito sarebbe stata quanto mai lacunosa e tortuosa. Ma la Corte costituzionale la ritenne sufficiente ad assicurare un meccanismo elettorale applicabile². Ne dedusse l'idoneità-legittimità del quesito, quindi l'ammissibilità di quel referendum. Non sarebbe lecito supporre che il giudice di costituzionalità non fosse consapevole della quantità e dell'entità degli effetti derivanti dall'approvazione del quesito, che non avesse, cioè, la consapevolezza della portata complessiva della trasformazione del sistema elettorale in senso sostanzialmente maggioritario. Che detta trasformazione sarebbe stata incontestabilmente compiuta mediante la resezione di una serie di espressioni normative, la cui amputazione le avrebbe rese errate grammaticalmente, che il quesito sarebbe stato composto da un testo di 2265 parole contenute in 49 righe della scheda per complessive 14210 battute, da poter leggere in non meno di quindici minuti, non trattenne la Corte dall'assumere una posizione corriva nei confronti della pressione esercitata dai mezzi di comunicazione di massa, tutti acquisiti all'ideologia del maggioritario. Né fu ritenuto motivo sufficiente per una declaratoria di inammissibilità, la considerazione che l'approvazione del quesito avrebbe determinato il rovesciamento del significato e del fine della legge, una legge la cui rilevanza costituzionale non poteva sfuggire a nessuno. E dire che mai manipolazione legislativa avrebbe potuto superare e neanche eguagliare la distorsione di testi normativi implicata da un quesito di quel tipo. Mai richiesta referendaria avrebbe potuto configurare uno straripamento di potere pari alla specifica finalizzazione dello strumento referendario, straripamento che i promotori preordinarono, pretesero ed ottennero di determinare, considerato anche che l'adozione per via referendaria di un nuovo sistema elettorale per il Senato avrebbe imposto al Parlamento un'analogia deliberazione per l'elezione della Camera dei deputati.

Che attraverso un referendum *ex art. 75* della Costituzione si potesse trasformare il sistema elettorale, si potesse modificare il tipo di rappresentanza, il rapporto tra maggioranza e minoranze nel Parlamento e quindi nel Paese, incidendo

zionale cfr. P. DUNLEAVY, H. MARGETTS, S. WEIR, *Replaying the 1992 General Election: How Britain Would Have Voted Under Alternative Electoral System*, Rowntree Reform Trust – LSE, 1992, e, per quanto attiene specificamente all'effetto maggioritario prodotto dal rapporto 75-25, pp. 6 e ss.

² L'andamento della giurisprudenza della Corte in materia di referendum sulle leggi elettorali è chiaramente descritto, in occasione di una lucidissima ricostruzione dei principi del costituzionalismo coinvolti in materia di referendum e di leggi elettorali, da G. AZZARITI, *Referendum, leggi elettorali e Parlamento, la forza delle decisioni referendarie nel sistema di democrazia rappresentativa*, ora in *Forme e soggetti della democrazia pluralista*, Torino, 2000, pp. 365 e ss. nt. 5.

sulla forma di governo e sulla posizione di ciascuno degli organi costituzionali dello Stato e sui loro rapporti, era, quindi, più che dubbio³. Sicura, invece, la ricaduta sull'intero ordinamento del voto favorevole al quesito, una ricaduta sconvolgente. Se è da escludere che la Corte costituzionale non abbia valutato le conseguenze sistemiche di tale referendum, si può allora ipotizzare che sia stata trascinata dall'ondata revisionistica che, mossa, alimentata ed amplificata dai mezzi di comunicazione di massa, si era levata in Italia in quegli anni costruendo un'opinione pubblica che, incurante delle forme e dei limiti della revisione costituzionale, propendeva sostanzialmente ma non esplicitamente, per l'abbandono, dopo mezzo secolo, dell'ideologia costituzionale fondativa dell'ordinamento. Quella che sosteneva il tipo di rappresentanza e il ruolo delle Assemblee parlamentari che caratterizzavano la specifica forma di governo e il rapporto tra gli organi supremi dello Stato, che si erano strutturati in Italia, all'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione e che, in embrione, si intravedeva già nel clima costituente. Quasi certamente, la Corte aveva colto tale sommovimento nell'opinione pubblica, supponendolo profondo e radicato pur non potendolo accertare. È sulla base di questa persuasione che, con ogni probabilità, si indusse quindi a decidere per l'ammissibilità di quel tale referendum, non dando certo una prova di rigore ermeneutico e decisionale, né di encomiabile sensibilità per le ragioni del sistema, né di chiarezza sulle conseguenze che ne sarebbero derivate per le prospettive dell'ordinamento.

Il quesito, com'è noto, fu approvato con l'82,7% dei voti espressi⁴. Un risultato enorme ed incontestabile, una vittoria trionfale dei promotori, il cui disegno

³ Ebbi modo di sostenerlo già in *Costituzionalismo e regimi politici, Critica marxista*, 1994, n. 6, p. 40 nt. 6; ma cfr. anche nello stesso senso G.U. RESCIGNO, *A proposito di prima e seconda repubblica*, in *Studi parl e di pol. cost.*, 1994 p. 22.; L. VENTURA, *La motivazione tra pronunce della Corte ed atti oggetti del controllo*, in (a cura di A. RUGGERI), *Le motivazioni delle decisioni della Corte costituzionale*, Torino, 1994, p. 355, che rileva il mutamento della natura del referendum, da abrogativo in propositivo operato ... in via giurisprudenziale, dalla Corte costituzionale.

⁴ Si consideri però (cfr. S. WARNER e D. GAMBETTA, *La retorica della riforma*, Torino, 1994, p. 67) che l'affluenza alle urne fu del 77% degli elettori, il che significa che a favore del quesito si espresse esplicitamente il 63,7% di tutto l'elettorato (è importante il rapporto tra votanti ed aventi diritto al voto, stante la condizione di validità del 51% degli elettori posta dall'art. 75 Cost.); si consideri pure che solo il Nord e il Centro votarono a favore dell'abrogazione proposta dai promotori, rispettivamente col 74,4% e col 66,3%, mentre nel Sud e nelle Isole il 'sì' ottenne rispettivamente solo il 49,3 e il 47,1%, sempre calcolando i voti sulla base dell'elettorato complessivo. Questa differenza di comportamento fu esaltata come vittoria sulla corruzione che, secondo uno stereotipo quanto mai infondato, allignerebbe nelle regioni meridionali e insulari, come se il pool 'Mani pulite' non fosse stato costituito presso la Procura della Repubblica di Milano e 'tangentopoli' non fosse scoppiata in quella città!

veniva accolto da una maggioranza stragrande del corpo elettorale. C'è, quindi, da domandarsi: quel voto così ampio stava a dimostrare che era emersa e si stava affermando, e forse si era già formata, una nuova ideologia costituzionale?

2. È quanto mai opportuno, a questo punto, distinguere gli intenti proclamati, esaltati e propagandati dai promotori (e da quanti li avevano fatti propri) dagli effetti giuridicamente conseguenti nell'immediato e da questi quelli, invece, che ne sarebbero derivati in via permanente. L'effetto abrogativo, manipolando oltre ogni dire il testo delle disposizioni, rovesciando, come si diceva, lo spirito della legge, trasformò immediatamente il sistema complessivo della rappresentanza politica della Nazione e, appena si presentò l'occasione, pose in questione il rapporto tra Governo, Parlamento e Presidente della Repubblica⁵. Si dimostrò quindi che il risultato del referendum aveva una portata di gran lunga maggiore dell'abrogazione di qualche comma, o articolo, o disposizione di legge e che era stato concepito con perfetta coscienza dei bersagli da colpire e del risultato da conseguire.

Gli obiettivi erano stati disposti in conseguente successione. Da colpire erano innanzitutto i partiti politici. È da supporre che a muovere quest'attacco ci fossero due gruppi di motivazioni. Che li si volesse colpire per l'identità che li qualificava come eredi della tradizione liberale, democratica, socialista e popolare della Nazione e per essere stati termini di riferimento ideale della Resistenza, promotori della Guerra di liberazione, costruttori della Repubblica, artefici della Costituzione. A questa così radicale opposizione, si affiancava quella, più moderata quanto a derivazione storica, ma ideologicamente affine, che avversava i partiti per come si erano conformati, per la funzione che sarebbe peraltro loro propria, ma che è stata intensamente esercitata in Italia, quella, cioè, di strumenti di organizzazione molecolare della democrazia. Funzione, questa, che aveva subito, in verità, una recessione quanto mai grave, per la burocratizzazione e l'autoreferenzialità che si erano innestate sul ruolo fisiologico dal quale i partiti traevano la loro legittimazione e per la corruzione che aveva coinvolto la maggior parte dei loro gruppi dirigenti. Queste tre patologie li avevano enormemente indeboliti,

⁵ Ci si riferisce particolarmente alla forte polemica che il centro-destra scatenò nei confronti del Presidente Scalfaro in occasione della caduta del primo Governo dell'onorevole Berlusconi, per la rottura della coalizione di cui era leader, che pretendeva, in nome dello 'spirito del maggioritario', lo scioglimento della Camere, pretesa che molto correttamente il Presidente della Repubblica respinse, avendo constatato l'esistenza di una diversa maggioranza parlamentare, che, infatti, si costituì a sostegno del Governo Dini. Ma sul ruolo del Presidente della Repubblica in quella fase cfr. C. De FIORES, *Il Presidente della Repubblica nella transizione*, in *Dem. e Dir.*, 1995, n. 3-4.

esponendoli ad una critica serrata che, facendo leva sulla constatazione delle gravissime deviazioni dalle loro funzioni, spostava però il bersaglio della polemica. Ma il tracollo della loro legittimazione era dovuto ad una ragione ancora più grave: dagli inizi degli anni ottanta non elaboravano e non proponevano più grandi disegni strategici⁶. E così la giusta e severa denuncia delle patologie da cui erano stati aggrediti divenne occasione e pretesto per delegittimare i partiti quali termini del tipo di rapporto, così intrinseco, che si era strutturato tra essi e le istituzioni rappresentative e per l'intenso collegamento che riuscivano a realizzare tra masse e Stato.

È del tutto evidente che in questione non erano, quindi, soltanto i partiti, era il ruolo specifico che essi avevano svolto e avrebbero potuto, rinnovandosi, riprendere ad esercitare. In questione era perciò qualcosa di più rilevante ancora ed essenziale, che andava al di là dell'esistenza dei partiti politici e dell'attività che essi avrebbero potuto svolgere in un contesto diverso da quello che li aveva resi protagonisti della dinamica politica, sociale ed istituzionale in Italia.

3. Il bersaglio reale, ma non esplicitato, era il tipo di democrazia che, attraverso i partiti, pur tra limiti, deviazioni, compressioni, esclusioni, era stata costruita in Italia, la democrazia partecipata. Una forma di regime politico che non si risolveva nelle sole operazioni necessarie per celebrare le ricorrenze elettorali, che non si esauriva nella scelta dei candidati alle elezioni degli organi rappresentativi, concludendosi, non dichiaratamente, ma sostanzialmente sì, all'atto stesso della formazione delle maggioranze e dei governi nazionali o degli esecutivi delle istituzioni substatali; che non si limitava, negli intervalli tra un'elezione e quella successiva, alla tenuta di rapporti parcellari e non certo politici, sostanzialmente clientelari, tra eletti ed elettori. Era invece proprio questo il risultato che si mirava a conseguire, quello di ridurre i partiti a meri strumenti di acquisizione del consenso, meglio se da riferire, tale consenso, al solo *leader*⁷, e rendere quindi le maggioranze e i governi, per tutta la durata in cui i titolari restavano nelle rispettive cariche, non contestabili e neanche condizionabili da scioperi, agitazioni, vertenze sindacali, influenti sempre sui comportamenti parlamentari dei partiti

⁶ Ho cercato di ricostruire la crisi dei partiti attribuendola anche all'esito catastrofico della lotta per l'egemonia che era stata mossa in Italia dal partito socialista craxiano cfr. G. FERRARA, *Istituzioni, lotta per l'egemonia e sistema politico* (Pol. dir. 1993), ora in *L'altra riforma nella Costituzione*, Roma 2002, pp. 81 e ss. spec. 114 e ss.

⁷ Cfr. sul punto M. CALISE, *Il partito personale*, Bari, 2000, *passim*. Ma sulla mutazione dei partiti politici intervenuta in Italia nell'ultimo decennio, v. E. BETTINELLI, *Partiti e rappresentanza*, in *Studi in onore di S. Galeotti*, I, Milano 1998, p. 139 e ss.

perché tramite permanenti dell'azione politica che si svolge nell'ambito della società e della quale azione sono addirittura protagonisti e, quando non lo sono, non possono ridursi ad indifferenti spettatori. Meglio ancora se le maggioranze e i governi fossero riusciti poi a rendersi del tutto autonomi anche dalle pressioni e, magari, dalle decisioni dei congressi dei partiti di appartenenza dei parlamentari e dei governanti.

Per un risultato del genere era però necessaria una trasformazione ancora più incisiva, diretta ad una mutazione radicale dei partiti: da forme organizzate stabilmente per la partecipazione dei cittadini alla determinazione della politica nazionale, avrebbero dovuto diventare strumenti di reclutamento dei seguaci-dipendenti dei *leaders*. La dottrina della 'personalizzazione del potere' di Duverger si prestava meravigliosamente ad offrirsi come base ideologica da cui trarre la strumentazione argomentativa per un'operazione politico-istituzionale di tale rilevanza ⁸.

4. L'aver votato a favore dell'abrogazione delle parole della legge recante il sistema di elezione del Senato della Repubblica, l'aver voluto, in tal modo, determinare le condizioni istituzionali e politiche per l'adozione di un sistema elettorale sostanzialmente maggioritario per tutti e due i rami del Parlamento, implicava anche la scelta per una diversa forma di regime politico da parte del corpo elettorale? In luogo della democrazia partecipata, una 'democrazia di investitura', una forma di organizzazione politica fondata sulla delega ad un leader, un'acclamazione in forma di elezione quinquennale del capo del governo nazionale? Era quindi cambiata – come già si accennava – l'ideologia della quale era espressione la forma di governo parlamentare, come definita dalla Costituzione del '48? Era anche cambiata la concezione su cui si basavano le forme e gli strumenti della democrazia partecipata, quella che risultava disegnata dalla stessa Costituzione repubblicana ⁹?

A queste domande non può essere data una identica e complessiva risposta. Vanno considerati, intanto, gli effetti prodotti nel senso comune dall'esperienza

⁸ e si presta ancora ad operazioni di tal genere al punto che, con rara disinvoltura, A. MANZELLA, *Il parlamento federatore*, in *Quad. cost.*, 2002, p. 42 riesce a scrivere che la personificazione e la verticalizzazione della politica ha effetti inclusivi. Senza avvertire che solo un passo separa detta affermazione con la identificazione della democrazia col bisogno e col culto del capo.

⁹ Ne è convinto, sulla base di un'analisi ampia e serrata di dati storico-politici la cui interpretazione desta però dubbi o dissensi S. MANGIAMELI, *La forma di governo parlamentare. L'evoluzione nelle esperienze di Regno Unito, Germania ed Italia*, Torino 1998.

maturata nei dieci anni che ci separano da quella vicenda, effetti che, se fosse possibile rilevarli con rigore, potrebbero dimostrare che non poche convinzioni che sembravano essere state indotte dagli avvenimenti dei primi anni '90 si vanno rivelando meno radicate di quanto apparissero e si potessero allora presumere e potrebbero essere state addirittura abbandonate.

Va comunque precisato che il disegno complessivo sommariamente riferito nelle righe che precedono come volto a trasformare il regime politico, e con esso il tipo di democrazia, non era esplicitato nei suoi termini generali e reali. Soprattutto, non era condiviso da una parte importante dello schieramento referendario, contrastava, infatti, e radicalmente dalla concezione della politica della stragrande maggioranza degli iscritti e degli elettori del maggior partito della sinistra, il P.D.S., i cui militanti, su sollecitazione del segretario di quel partito, Occhetto, erano stati tuttavia decisivi per la raccolta delle cinquecentomila e più firme dei sottoscrittori della richiesta referendaria. Va poi riconosciuta l'importanza che assume l'intento dichiarato dai promotori del referendum. Al compimento di una lunga campagna revisionista, iniziata dieci anni prima, condotta con insistenza martellante e con un dispiegamento di adesioni sempre più vasto, che accomunava però posizioni anche contrastanti, alcune delle quali risultarono sconfitte proprio con la scelta della via referendaria alla transizione istituzionale, tale iniziativa assunse, almeno ufficialmente, come obiettivi quelli di: *a)* ridurre la frammentazione partitica, *b)* assicurare stabilità ed efficienza dei governi, *c)* creare un sistema bipolare¹⁰.

Così come vennero presentati, tali obiettivi non si ponevano in opposizione diretta o indiretta, con l'ideologia sottesa alla configurazione del sistema di governo disegnata in Costituzione. Non si ponevano neanche in contraddizione con un sistema di partiti che fosse volto a determinare le condizioni per una democrazia partecipata. In contraddizione con il sistema di governo voluto dal Costituente e con l'ideale della democrazia partecipata era il procedimento usato per produrre l'effetto premeditato, il referendum appunto, in quanto tale ma avente un oggetto cui ripugna uno strumento come quello referendario volto ad imporre risposte secche, più che decidenti, recedenti esigenze, interessi, pretese, speranze, visioni, ideali, non compatibili con l'esito della procedura, ed espunti dall'orizzonte politico di medio periodo. Una procedura come quella referendaria che all'esigenza discorsiva della democrazia sostituisce due monosillabi. Due monosillabi, uno solo dei quali esprimerebbe ... che cosa?

¹⁰ Lo ricordava uno dei maggiori ispiratori del revisionismo istituzionale, in verità molto critico delle riforme così come poi sono state progettate e realizzate, G. SARTORI, *Maggioritario, proporzionale o solo un pasticcio? Un mostriattolo tira l'altro*, in *Corriere della sera*, 11 luglio 2003.

La 'volontà generale', diversa ed opposta alla 'volontà di tutti'? Rompendo il rapporto non certo oppositivo che Rousseau aveva teorizzato tra i due concetti ¹¹, ammesso che di Rousseau o di qualche altro teorico della democrazia, ad esempio Condorcet e dei paradossi del maggioritario ¹² che quel grande esponente dell'illuminismo individuò, qualche revisionista abbia tenuto conto, avendone sentito parlare.

Se non la volontà generale, né quella di tutti, l'interesse prevalente, allora, e la soccombenza di tutti gli altri? Si consideri un dato la cui importanza viene, di solito, taciuta. Al limite, il sistema maggioritario può anche determinare la scomparsa dalle assemblee parlamentari dei rappresentanti delle minoranze, di ogni minoranza. È un'eventualità molto improbabile ma per niente esclusa dalla logica del sistema. Potrebbe infatti verificarsi qualora, in tutti i collegi, le scelte di voto degli elettori fossero identiche e identico il rapporto di forza tra le diverse formazioni politiche. Si tratterebbe, infatti, della riproduzione su scala generale del risultato che si realizza nel caso singolo. Infatti, allo stesso modo e negli identici termini, potrebbe benissimo determinarsi in tutti i collegi uninominali l'effetto normale nei sistemi maggioritari, che è quello di escludere che siano rappresentati gli elettori che non abbiano votato per quel candidato, tra i tanti, che sia risultato come il più votato. Si badi poi, che dire 'il più votato' significa riferirsi al candidato che ha ottenuto più voti rispetto a ciascuno dei concorrenti. Quindi, anche nell'ipotesi, più che probabile, che la somma dei voti che questi altri candidati abbiano insieme ottenuto, dovesse risultare maggiore dei voti ottenuti dal vincitore. È già grave che tale effetto possa verificarsi, come si verifica, collegio per collegio, ma che il sistema, anche se in casi eccezionali, possa consentire che soltanto i candidati di un solo partito, di una sola formazione politica, di un solo raggruppamento, o di una sola coalizione, siano presenti legalmente in Parlamento, dovrebbe ripugnare alla sensibilità di chi ritiene che vada assicurata un minimo di credibilità alla democrazia rappresentativa, anche perché è l'unica di cui si può disporre in questa fase storica.

Ma, volendo approfondire almeno un po' la riflessione che merita la questione del modo come la rappresentanza può configurarsi, della quantità delle esclusioni che può comportare nei rappresentati e delle ragioni che possono giustificare dette esclusioni, non è arbitrario esigere che si individui quale sarebbe il co-

¹¹ Rinvio a quanto, riflettendo su Rousseau, ho cercato di porre in rilievo in *Presidenzialismo e semipresidenzialismo: le forme contemporanee del plebiscitarismo*, in AA.VV. *Costituzione e poi?*, Roma 1996, pp. 51 e ss.

¹² Dei quali paradossi segnalò l'ottima ricostruzione di O. FAVRE, *La décision de majorité*, Paris, 1976, tr. it., ID. *La decisione di maggioranza* (a cura di S. Bartolini), Milano 1988, pp. 73-102.

siddetto 'interesse prevalente' nell'ipotesi testé formulata, e, comunque, in ogni ipotesi di elezione con sistema maggioritario. A questo proposito andrebbe innanzitutto osservato che l'uso dell'espressione comporterebbe almeno l'indicazione di qualche referente comparativo. Imporrebbe che si spieghi il perché della prevalenza e i termini tra i quali si opina che essa si debba dispiegare. Nella specie, è più che lecito domandare, pur sapendo che non si avranno risposte convincenti, rispetto a quali altri interessi si può ipotizzare la sussistenza di tale prevalenza e sulla base di quale parametro può essere definito prevalente l'interesse rappresentato. Se, come si può immaginare in mancanza d'altro, ad essere assunto è il parametro numerico-statistico, l'obiezione che si tratti di un criterio del tutto casuale, fortuito, diventa decisiva per dedurre l'invalidazione, considerando pure che nella sua concretezza funzionale il 'maggioritario secco' (il primo che arriva al traguardo prende il posto) contraddice la stessa regola che invoca, perché non garantisce per nulla che a governare sia il partito o la formazione che ha ottenuto il voto della maggioranza dei cittadini¹³.

Né lo garantisce il 'maggioritario' a doppio turno. Che assicura certamente che il vincitore della competizione elettorale sia il più rappresentativo tra i due concorrenti meglio piazzati al primo turno, ma non assicura per niente la rappresentanza degli elettori del candidato sconfitto al ballottaggio e di tutti gli altri candidati al primo turno che non abbiano votato al secondo. Si pone allora, ed imperiosamente, la questione del perché può essere rispettato tale parametro, quali condizioni soddisfa e quali no perché lo si possa tradurre in legittimazione. Più incalzante e specifica ancora emerge la domanda: quali garanzie offre, infatti, un tale meccanismo elettivo per la credibilità dell'intero sistema che appunto sulla democrazia rappresentativa assume di reggersi?

Proprio il problema delle garanzie è divenuto, infatti, quanto mai pressante, quanto mai inquietante, in un regime elettorale maggioritario applicato ad un sistema pluripartitico che imponendo coalizioni tende a compattarle, ma non tanto su di un programma adeguatamente definito e per un indirizzo politico conseguente, quanto invece al seguito del proprio *leader*, all'obbedienza, alla fedeltà che il *leader* pretende ed ottiene. Quanta compressione quindi risulta imposta alle garanzie politiche intrinseche al pluralismo ed assicurate dall'autonomia relativa dei partiti di maggioranza, quando nella loro azione, nei loro comportamenti, in ordine alla stessa interpretazione del patto di coalizione e del programma concordato, risultano subordinati ad un vincolo di coalizione, che è predeterminato rispetto alle stesse scelte del corpo elettorale in sede di voto, ed è agevol-

¹³ Lo afferma per l'Inghilterra P. MAIR, *The Question of Electoral Reform*, in *New Left Review*, n. 194, 1992 citato da S. WARREN e D. GAMBETTA, *La retorica delle riforme*, cit. p. 34.

mente attratto nella spirale dello svuotamento del programma di governo e dell'incremento della personalizzazione che pervade la competizione elettorale e la stessa accezione del termine 'governare'?

A ben riflettere, c'è anche da domandarsi se alla base della mancanza di legittimazione reciproca¹⁴ delle parti in competizione in Italia, a provocare una transizione permanente, a perpetuare il sisma ad ondate sussultorie ed ondulatorie cui è sottoposto l'ordinamento costituzionale, non ci sia la questione, occultata ma imprescindibile, della insostenibilità rappresentativa del sistema elettorale 'dettato' dall'esito del referendum del 18 aprile 1993, insostenibilità che è causa ed effetto di un enorme, anche se nascosto, *deficit* di democrazia. A quest'ultimo quesito si proverà a dare qualche risposta in prosieguo. Quel che a questo punto della riflessione va dedotto è che abbastanza motivata appare la risposta alla domanda se alla realizzazione della democrazia partecipata possa corrispondere un sistema elettorale del tipo che risultò dall'approvazione del quesito posto agli elettori il 18 aprile del 1993. E la risposta è negativa. Ad integrare le motivazioni già argomentate provvederanno quelle che seguono.

5. Va intanto constatato che, non per caso evidentemente, sia emersa la questione delle garanzie nell'ambito del rapporto tra sistema elettorale maggioritario e sistema costituzionale complessivo, tra governo e sistema politico. Che è, infatti, questione quanto mai inerente alla fisionomia specifica della forma di governo, alla particolare dinamica che, integrandosi, sistema politico e forma di governo impongono all'intero ordinamento ed al modo come l'ordinamento reagisca sul piano delle garanzie. La riflessione va articolata.

Se è vero che il termine "governo" implichi, come suo corollario, la determinazione della 'forma' nella quale qualunque istituzione cui spetti tale denominazione possa inserirsi, è altrettanto certo che, a sua volta, detta 'forma' si concretizza storicamente a seconda del sistema politico su cui si impianta. È quindi il caso di ricordare che tra le tante varianti¹⁵ del modello parlamentare, in Europa,

¹⁴ Giustamente constatata da L. VENTURA, *Ordinamento e organizzazione del Governo in Il Governo*, Atti del XVI Convegno Annuale dell'AIC, *Annuario 2001*, p. 60 in quanto «non vi è unità di valori, solidarietà tra tutte le parti, ... non c'è la stessa percezione del valore intrinseco delle regole della democrazia, della consistenza e dell'esercizio di taluni diritti fondamentali, di talune libertà politiche, è del tutto strumentale l'attivazione di taluni istituti della democrazia diretta...»

¹⁵ Delle varianti del sistema parlamentare la scienza del diritto costituzionale è consapevole almeno dal 1932, da quando cioè queste varianti furono valutate in base alla loro conformità o difformità rispetto al modello da G. BURDEAU, *Le régime parlementaire dans les constitutions*

almeno dalla seconda metà del secolo scorso, si è affermato, come ulteriore specificazione del *party-government*¹⁶, il ‘governo di coalizione’¹⁷. Che non è stato escogitato da qualche *leader* politico desideroso di condividere il potere di governo con altri *leaders*, non è un’invenzione dei politologi e se è stata notata da qualche costituzionalista lo si deve non alle impertinenze della sua fantasia ma alla sua attenzione ai rapporti istituzionali reali, quelli che inverano la forma di governo parlamentare nei sistemi pluripartitici¹⁸. È, ‘il governo di coalizione’ una delle varianti della forma parlamentare di *party-government*, imposta, come soluzione senza alternative, al problema della formazione di una maggioranza parlamentare nei sistemi pluripartitici ai quali ripugna l’esistenza di partiti che riescano da soli ad attrarre tanti voti e a conquistare tanti seggi nelle assemblee parlamentari da disporre di una maggioranza autosufficiente per realizzare programmi di governo e perseguire indirizzi politici. Sistemi politici, questi, che si dimostrano irriducibili al modello bipartitico, oltre che per indifferenza alle esortazioni della maggior parte dei politologi, per sapersi riprodurre con la stessa conformazione plurale anche dopo aver subito le operazioni di chirurgia istituzionale che pretenderebbero di ricondurli, o almeno di avvicinarli, al sistema rappresentativo anglosassone, per imporne l’egemonia¹⁹.

européennes d’après guerre, tr. it. ID., *Il regime parlamentare nelle costituzioni europee del dopoguerra*, con la celebre prefazione di M.S. GIANNINI, Milano 1950, ma sulla flessibilità del modello cfr. ora M. VOLPI, *Forme di governo e revisione della costituzione*, Torino 1998, p. 46 e ss., M. DOGLIANI, *Forma di governo*, in F. TUCCARI (a cura di), *Il governo Berlusconi. Le parole, i fatti, i rischi*, Bari 2002, p. 130 e s.

¹⁶ Sul *party government* rinvio ai classici lavori di E.E. SCHATTSCHNEIDER, *Party Government*, New York 1942 e L.D. EPSTEIN, *Political Parties and Western Democracies*, London 1968.

¹⁷ Per il cui funzionamento, rimasto sostanzialmente immutato anche in regime elettorale maggioritario, che sembra aver inciso solo in ordine alla formazione della coalizione ed al programma di governo che vengono l’una e l’altro precostituiti con l’elezione, rinvio al mio *Il governo di coalizione*, Milano 1973.

¹⁸ Va ricordato che al lavoro citato nella nota che precede seguirono molti altri importanti contributi quali quelli di M. DOGLIANI, *Spunti metodologici per un’indagine sulle forme di governo*, in *Giur. Cost.* 1973, p. 214 e ss.; P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei Ministri*, Milano 1975; S. GAMBINO, *Partiti politici e forma di governo*, Napoli 1977; A. ROSSI, *Programma di governo e regime parlamentare*, Milano 1984; M. Carducci, *L’accordo di coalizione*, Padova 1988; L. VENTURA, *Il Governo a multipolarità diseguale*, Milano 1988; DI ANDREA, *Accordi di governo e regole di coalizione. Profili costituzionali*, Torino 1991.

¹⁹ Non ostante che detto sistema rappresentativo sia oggetto di critiche anche radicali, e non soltanto in Inghilterra, com’è noto, e non soltanto dalla secolare e gloriosa Associazione per la proporzionale, ma negli Stati Uniti da gran tempo ed ora dal più illustre dei politologi di quel Paese, cfr., infatti, R.A. DAHL, *Quanto è democratica la Costituzione degli Stati Uniti?*, Bari 2003, che contiene molte risposte negative alle molte domande riassunte nel titolo.

È il caso del sistema politico, sottostante quello costituzionale, che ha modulato la forma specifica del governo parlamentare in Italia e che continua a caratterizzarla, anche dopo la radicale trasformazione dell'identità, qualità, denominazione dei soggetti che lo compongono a seguito degli eventi dell'ultimo decennio del secolo scorso tra i quali va indicato come decisiva l'introduzione delle leggi elettorali ad effetti maggioritari. Trasformazione che certamente ha modificato molte ed importanti dinamiche dell'ordinamento costituzionale specie per quanto attiene ai rapporti tra Governo e Parlamento, tra Governo e Presidente della Repubblica, tra Governo e maggioranza parlamentare, da una parte, e Magistratura ordinaria dall'altra, e tra Corpo elettorale, Parlamento e Governo, come anche quello tra pubblica amministrazione, Governo e tra tutte e due questi apparati organici, da una parte, e il Parlamento dall'altra. Ma non ha modificato affatto in meglio il rendimento complessivo del sistema che i sostenitori del maggioritario e del bipolarismo identificano nell'esatta corrispondenza dell'indirizzo politico perseguito dal Governo al programma proposto all'elettorato, corrispondenza che sarebbe stata assicurata solo dal Governo Prodi, se si considera l'obiettivo del conseguimento delle condizioni per l'entrata dell'Italia nell'Europa della moneta unica come esaustivo di tutto il programma e dell'intero indirizzo governativo.

Un po' poco, in verità, il raggiungimento di questo solo obiettivo, per un Governo. Ma addirittura fallimentare finisce col dimostrarsi un tale rendimento, se lo si valuta come risultato del bilancio decennale dei benefici che avrebbe dovuto approfondire la pratica del sistema maggioritario. Perché fu preconizzato e promesso – e non lo si potrà dimenticare – come una inesauribile e preziosa risorsa dell'ordinamento costituzionale e si limita, invece, ad offrire il conseguimento di uno solo, anche se importante, elemento tra i tanti che normalmente compongono un indirizzo politico, espressione che, da sempre, ha indicato processi dagli effetti molteplici ed ampi.

6. Si sostiene che non è completata la riforma costituzionale decisa col referendum del 1993, perché non soltanto non è mutata la forma di governo, ma non sono stati aumentati i poteri del Presidente del Consiglio e non è stata modificato il procedimento che ne determina la nomina²⁰, che non è mutato il tipo di bi-

²⁰ Sembra che sia S. CASSESE, *Maggioranza e minoranza*, Milano 1996, il più deciso nel sostenere che dal maggioritario consegue necessariamente una legittimazione diversificata del governo e del parlamento per realizzare un immaginario equilibrio di poteri concorrenti, come se nell'ordinamento che si fonda su di un sistema che è tradizionalmente considerato come maggioritario, quello inglese, fosse diversificata la legittimazioni del Cabinet rispetto a quella della Camera dei comuni.

cameralismo, che non è stato riformato il sistema delle fonti del diritto, e quindi l'assetto del potere costituzionalmente attribuibile sia per quanto riguarda la sua distribuzione tra gli organi supremi, sia per quanto riguarda il suo riparto tra lo Stato e gli enti territoriali minori, e via lamentando. C'è però da domandarsi: la mancanza, o la non ancora avvenuta deliberazione, di queste altre 'riforme' che sarebbero da aggiungere a quella elettorale perché – si sostiene che siano – da questa implicate, è davvero la causa determinativa della scarsa consistenza dei risultati del 'maggioritario' in termini di corrispondenza tra indirizzo realizzato e programma di governo che si presume approvato dalla maggioranza dei cittadini votanti, mediante l'elezione di una coalizione parlamentare maggioritaria?

Se si esclude il Governo tecnico presieduto da Dini, tutti gli altri che si sono succeduti dal 1993, vigendo la legge elettorale (n. 277/1993, trasfusa nel d. lgv. 534/1993) che ha introdotto il sistema maggioritario sono stati diretti o da Presidenti candidati a tale carica in sede elettorale (primo e secondo Governo Berlusconi, Governo Prodi) o da leader di partito (D'Alema) o da personalità politiche senza partito (Amato) e tutti a multipolarità politica quanto a composizione, quanto a maggioranza parlamentare di sostegno, quanto a proclamata e non provata unità programmatica e di indirizzo. Tutti caratterizzati, cioè, dall'essere governi di coalizione anche se non sempre sostenuti da coalizione preformate rispetto alla pronuncia del corpo elettorale (Governi D'Alema ed Amato). Il che dimostra però che il 'maggioritario' rivela qualche difficoltà a determinare la formazione di maggioranze di governo capaci di produrre indirizzi conformi ai programmi e compatte nel perseguire gli obiettivi programmatici con comportamenti conseguenti ed atti adeguati. E non si può tacere che in questione è posto proprio l'assunto, dato per scontato anche da quei costituzionalisti che giurano sulla credibilità dei teoremi pur generici dei politologi, che sia la mancanza di un potere direzionale forte del Presidente del Consiglio a precludere che le 'magnifiche sorti e progressive' del 'maggioritario' arridano finalmente all'italica gente (e a quella padana).

Diventa anche spontaneo domandarsi se la causa della difformità degli indirizzi perseguiti dai programmi, o, addirittura, della improduttività della funzione di indirizzo, non sia invece da ricercarsi nella struttura multipartitica del Governo, non in quanto tale, non perché di coalizione, ma perché di coalizione coatta, come di certo la si può definire, perché impone alle forze politiche di allearsi purchessia, se mirano ad ottenere una rappresentanza significativa in Parlamento, prima ancora che a governare. Ci si riferisce ad un tipo di coalizione che non richiede, come indefettibile ragion d'essere della propria formazione, una convergenza programmatica reale, derivante, se non dall'affinità, almeno dalla compatibilità degli ideali e la non opposizione dei fini perseguiti per il lungo periodo, rendendo così credibile il consenso sugli obiettivi e sui mezzi del governare. Un

tipo di coalizione che, invece, assembla culture politiche di matrice diversa ed opposta, partiti sorti per fini contrastanti l'uno con gli altri e che si stringono in aggregazioni indissolubili per un quinquennio – qualunque cosa possa accadere in Italia, in Europa e nel mondo, oltre che nella vita psichica e fisica dei leaders e, particolarmente, del leader candidato alla carica di *premier* – basato su di un patto mirante alla mera conquista del potere di governo per obiettivi disparati, concettualmente contraddittori, giustapposti in un programma che tutto può mostrare fuorché unitarietà, coerenza e rigore di fini da raggiungere e di mezzi per realizzarli.

C'è un ulteriore quesito che incalza, questo: è perché possa sopperire ad effetti di tal genere e di tanta perversità, come quelli che produce il 'maggioritario' in Italia, o per fantasticare sulla possibilità di rovesciare nel loro opposto la contraddittorietà, l'incoerenza, la genericità e l'incredibilità dei programmi che permettono la formazione di coalizioni vincenti, che si intende munire il *premier* di una massa adeguata di poteri? E quanti e quali sarebbero necessari per la bisogna, sottraendoli a chi, esercitabili su chi e contro chi, accompagnandoli a quali altre torsioni degli organi costituzionali e delle loro funzioni classiche? E quali conseguenze deriverebbero dall'attribuzione ad una persona sola di una tale massa di poteri innominati, ma almeno in parte intuibili, per obiettivi di tale enormità? È questo ²¹ il *premierato* che imporrebbe l'introduzione del 'maggioritario' in Italia, è questo quello che si vorrebbe instaurare? Ohibò.

7. In assenza di una trasformazione della forma di governo, in senso presidenziale o ammannendo come *premierato* un potere di direzione del governo e della maggioranza rafforzato oltre ogni limite e che non esiste in nessuna parte del mondo, la modifica in senso maggioritario del sistema elettorale avrebbe avuto solo un effetto di immagine sull'istituzione Governo, presentandola come monocratica anche a costo di falsificarla? Ad immagine monocratica avrebbe invece corrisposto una sostanza multipolare, con valenze anche centrifughe ²²? Pur in presenza di una modifica importante dell'ordinamento della Presidenza del Consiglio (d.lgs. 303/1999) che ne ha ristrutturato le competenze trasferendo ai vari

²¹ Ma si veda *infra*.

²² Cfr. in senso conforme L. VENTURA, *Ordinamento e organizzazione del Governo*, cit., p. 63 e ss., che giustamente sostiene la permanenza di una multipolarità politica, una multipolarità strutturale e una multipolarità funzionale del governo che ritiene però derivante anche dalla mancata previsione dell'elezione diretta del premier con l'automatico ritorno alle urne in caso di crisi, condizione questa che non sembra però possa ridurre, tantomeno escludere la multipolarità strutturale e politica che solo il bipartitismo potrebbe offrire.

ministeri (art. 10) tutte quelle che non si connettevano alle funzioni di 'impulso, indirizzo, e coordinamento attribuite al Presidente del Consiglio dalla Costituzione e dalle leggi' (art. 2) e rendendo, quindi, l'apparato presidenziale quanto mai funzionale alla direzione della politica generale del Governo²³ che spiega e traduce operativamente la primazia del Presidente del Consiglio, secondo la vigente Costituzione?

La risposta non può essere data, semplicemente, con un sì o con un no. Alle necessità del multipolarismo della compagine governativa, e della specie non certamente virtuosa, è certamente da attribuire il decreto legge 12 giugno 2001 (convertito in legge 3 agosto 2001) che ha aumentato il numero dei ministeri, aggiungendone due a quelli stabiliti dal d.lgs. 303/1999 (che aveva ridisegnato secondo criteri di razionalità e di economicità la distribuzione degli interessi pubblici tra 12 dicasteri) aumento dettato dall'esigenza di ponderare il peso nel Governo dei vari partiti della coalizione vincitrice delle elezioni del 2001. È a carico del multipolarismo che va ascritta l'audace e singolare giustapposizione della *devolution* col presidenzialismo che sarebbero, in quanto tali, in posizione contraddittoria l'una nei confronti dell'altro ma che sono stati inseriti nel programma di governo per compensarsi a vicenda, nel tentativo di soddisfare un'ideologia istituzionale sostanzialmente accentratrice del potere addirittura in un organo monocratico con un'altra di segno opposto, volta cioè a sottrarre materie di interesse nazionale al potere statale e rasente, se non addirittura prelude, la secessione.

Va anche osservato che il multipolarismo governativo corrisponde ad un multipolarismo della coalizione parlamentare maggioritaria, ne è infatti una conseguenza diretta ed ineluttabile. È anche evidente che il multipolarismo della coalizione produce effetti della stessa natura e di eguale rilevanza di quello della compagine governativa. Ne è prova il profluvio emendativo che sommerge i disegni di leggi finanziarie, profluvio che si tenta di arrestare o di condurre entro argini sostenibili addirittura con vertici di maggioranza come quello del 24 ottobre 2002, senza che si riesca però a trattenere tali leggi di indirizzo nel ruolo che è loro proprio e che imporrebbe di non farne contenitori di misure tra le più svariate e microsettoriali e di non gonfiarle al punto da raddoppiare il numero dei loro articoli rispetto a quelli contenuti nei disegni originari (nel 2002 da 46 a 95). Al multipolarismo vanno poi riferiti alcuni significativi scacchi subiti dal Governo su progetti di legge quanto mai espressivi dell'indirizzo politi-

²³ Va però constatato che la legge 401/2001 di conversione del decreto legge 343/2001 ha restituito alla Presidenza del consiglio alcune funzioni amministrative (in materia di protezione civile e di provvidenze alle imprese editrici) ponendosi in netta contraddizione con le finalità della legge 303 del 1999.

co che persegue come, ad esempio, quello sull'emittenza televisiva il cui articolo 1 fu approvato in un testo che accolse un emendamento molto significativo dell'opposizione.

E visto che quella vigente è ancora una forma parlamentare di Governo, è il concreto rapporto tra questi due organi che definisce poi la posizione del governo nella fase attuale dell'andamento del sistema che interessa. Ebbene, con ogni probabilità deve essere ascritta al multipolarismo ed insieme alla pulsione monocratica la fenomenologia di questo rapporto. Sarà forse per parare in anticipo gli effetti deteriori del multipolarismo della coalizione maggioritaria l'uso abnorme della delegazione legislativa, aggravata dall'elusione continuata dei vincoli che in Costituzione sono posti alle leggi di delega. Elusione che viene perpetrata sia in ordine all'oggetto che viene dilatato oltre ogni dire²⁴, sia alla sua eterogeneità²⁵, sia alla assoluta indeterminatezza dei principi e criteri direttivi, sia alla temporaneità del potere conferito al Governo, che viene protratta per anni in base alle leggi cosiddette 'integrative e correttive' con le quali si realizza la 'sperimentazione' normativa, sull'esito della quale il governo si esercita ad intervenire ulteriormente²⁶, quasi che la delegazione legislativa fosse stata prevista e disciplinata dal Costituente per dar modo agli esperti del Governo di esercitarsi raffinando la propria tecnica di redazione dei testi normativi fino al raggiungimento della perfezione. A queste distorsioni inerenti agli aspetti procedurali vanno aggiunte poi altre concernenti il merito delle deleghe. Esemplare è a questo proposito il disegno di legge di delegazione per la riforma dell'ordinamento giudiziario che platealmente si pone in contrasto con la Costituzione mirando: 1) a reintrodurre il principio gerarchico nell'ordine giudiziario, ridefinendo la Corte di Cassazione come 'vertice della magistratura ordinaria' in violazione evidente dell'art. 107, terzo comma Cost.; 2) ad istituire presso la Cassazione la scuola della magistratura che dovrebbe essere diretta non dal C. S. M. cui spetta la competenza esclusiva ex art. 105 Cost. delle funzioni amministrative riguardanti lo status di magistrato, ma, secondo questo disegno di legge, da un comitato composto da due magistrati nominati dal primo Presidente della Cassazione e da tre componenti tra magistrati ed avvocati con venti anni di esercizio nominati dal C.S.M. di concerto col Ministro di grazia e giustizia; 3) ad attribuire a questa scuola il compito

²⁴ Macroscopica è l'estensione della materia delegata con la legge n. 53 del 2003 sulla riforma fiscale.

²⁵ Cfr. la legge di delegazione n. 366 del 2001 in materia di società, fallimento, impresa e imprenditore.

²⁶ Su questa distorsione della funzione legislativa delegante e delegata cfr. A. CELOTTO e E. FRONTONI, *Legge di delega e decreto legislativo*, in *E.d.D.*, Aggiornamento VI.

di fornire, al termine di ciascun corso, un parere che contenga una verifica attitudinale del magistrato da inserire nel fascicolo personale perché possa rilevare ai fini della progressione in carriera, dei trasferimenti, del conferimento degli incarichi direttivi ecc.

Tornando al fenomeno dell'assunzione della funzione normativa primaria da parte del Governo va ovviamente segnalato l'incremento della decretazione d'urgenza, l'abuso cioè dei decreti legge, il cui numero, a soli due anni dall'inizio della XIV Legislatura, si sta avvicinando a cento. Al numero si aggiunga il contenuto di alcuni di essi tra cui quello 'taglia-spese' che, senza implicare l'intervento del Parlamento, sulla base di un atto di indirizzo del Presidente del Consiglio permette al Ministro dell'economia di bloccare le spese delle varie amministrazioni i cui titoli si trovino privi di copertura, il che comporta l'assunzione del potere di sospendere l'esecutorietà delle leggi da parte dei due suddetti organi del Governo, senza che il Parlamento sia investito delle conseguenze della mancanza di copertura finanziaria intervenuta, senza cioè che sia messo nelle condizioni che permettono alle leggi che delibera di seguire il corso normale della loro efficacia. Una verticalizzazione del potere normativo di tal tipo non si era ancora constatata come effetto di un decreto legge. E dalla verticalizzazione alla monocrazia il passo è breve.

Al criterio monocratico, e della peggiore specie come può essere quella dell'uso illegale del potere legale o, addirittura, dell'abuso di un potere costituzionalmente attribuito per fini privati e ad effetti eversivi dell'ordinamento, vanno ascritte le iniziative legislative, tradotte poi in leggi della Repubblica, sulle rogatorie, sul falso in bilancio, sulla detassazione della successione, sulla legittima suspizione, sul condono fiscale, sulla sospensione dei processi a carico del Presidente del Consiglio (cui sono stati, per risibile copertura, affiancati i Presidenti delle due Camere e quello della Corte costituzionale)²⁷ tutte attribuibili alla difesa degli interessi privati del Presidente del Consiglio, secondo l'opinione dell'opposizione ma anche a giudizio della stampa estera, il che sarebbe stato sufficiente a sconsigliarne la presentazione e, se avvenuta, l'approvazione, per non incorrere nell'accusa di soddisfare, mediante l'uso del potere legislativo della maggioranza di governo, la pretesa del Presidente del Consiglio e di qualche suo sodale di sottrarsi alla giustizia ordinaria ed agli obblighi tributari derivanti dalla proprietà di imprese sottoposte a contestazioni fiscali.

²⁷ Sulla clamorosa illegittimità costituzionale di tale disposizione cfr. G. AZZARITI, *Sospensione dei processi e Costituzione*, in www.Costituzionalismo.it. 03.06.2003.

8. Un indirizzo politico dagli esiti tanto perversi avrebbe potuto e dovuto trovare ostacoli significativi già nel corso del procedimento di formazione delle leggi che lo hanno realizzato e nella fase relativa all'integrazione della loro efficacia. Il che non si è verificato. Per due ragioni. La prima è derivata dalle modifiche apportate ai regolamenti parlamentari²⁸, in nome della cosiddetta 'democrazia decidente'²⁹, modifiche che hanno talmente inciso sulla funzione legislativa del Parlamento da vanificare la garanzia insita in ogni procedura parlamentare coerente, o almeno non contraddicente il principio della democrazia parlamentare che Kelsen definì nell'accoppiata maggioranza-minoranza, principio abbandonato, con l'introduzione del regime maggioritario, per seguire la deriva verso una sorta di 'assolutismo della maggioranza'³⁰.

Tale deriva sembra emergere anche dalla prassi instaurata dal Presidente della Repubblica nell'interpretare la trama dei poteri di controllo che gli sono attribuiti sia ai fini dell'autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge da parte del Governo, sia ai fini dell'esercizio del potere di promulgazione³¹. Non sem-

²⁸ Sulla loro portata e specie di quello della Camera cfr. V. LIPPOLIS, *Maggioranza, opposizione e governo nei regolamenti e nelle prassi parlamentari dell'età repubblicana. Il Parlamento*, (a cura di L. VIOLANTE), in *Storia d'Italia, Annali 17*, Torino 2001, pp. 643 e ss.; sul senso della revisione complessiva dei regolamenti parlamentari cfr. S. LABRIOLA, *La transizione repubblicana (primi appunti)*, in Id. *La transizione repubblicana, Studi in onore di G. Cuomo* (a cura di S. LABRIOLA) Padova 2000, che giustamente rileva (p. 171) come con essa, tra l'altro, "senza la contestuale introduzione di speciali attribuzioni delle opposizioni", si "attribuisce alla maggioranza una facoltà che non ha precedenti nella storia italiana della rappresentanza", quella in base alla quale la maggioranza può addirittura fissare la seduta nella quale si procede alla deliberazione finale, modifiche che non sembrano bastare a S. SICARDI, *Maggioranza e opposizione nella lunga ed accidentata transizione italiana*, in *Il Governo, Atti ecc.*, cit., p. 137. Sulle modifiche ai regolamenti parlamentari intervenute a seguito dell'introduzione del regime maggioritario, cfr. inoltre C. DI ANDREA, *Sulle ultime modifiche del regolamento della Camera dei deputati*, in *Rass. parl.*, 1999, p. 101 e ss., U. ZAMPETTI, *Il procedimento legislativo*, in *Il Parlamento, Atti del XV Convegno annuale dell'AIC*, 2000, Padova 2001, pp. 137 e ss.

²⁹ Tale è la denominazione usata da L. VIOLANTE, *Premessa*, in *Modificazioni al regolamento della Camera dei deputati approvate dall'Assemblea nel 1997*, Camera dei Deputati Segreteria generale, Roma, 1998, pp. XI e ss. nel riferirsi ad un regime volto a sostituire alla rappresentanza l'investitura, alla deliberazione la decisione, con quali conseguenze sul ruolo e sulla stessa ragion d'essere delle assemblee parlamentari è facile dedurre.

³⁰ Constata che il governo "abbia assunto una posizione assolutamente privilegiata nei confronti del Parlamento" tanto da determinare "una obsolescenza del Parlamento come bilanciamento del potere governativo" P. CIARLO, *Governo forte versus Parlamento debole*, in *Il Governo. Atti*, cit., pp. 204-205.

³¹ Quasi a confermare la tesi di A. RUGGERI, *Rinvio presidenziale delle leggi e autorizzazione alla presentazione di disegni di legge tra apertura al modello e delusioni della prassi*, in M. LUCIANI e M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna 1997, p. 195, che sospetta la resa della funzione di garanzia alla funzione di indirizzo di maggioranza.

bra che sia stata sottolineata e neanche ricordata tale funzione di garanzia nelle frequenti esaltazioni che il Presidente Ciampi compie del valore della Carta costituzionale e dell'eccellenza dei suoi principi e delle sue norme, eppure, l'esigenza di tale funzione di garanzia è da ritenersi quanto mai incrementata proprio dall'andamento del sistema verso lo sbocco maggioritario ³².

Per quanto riguarda il controllo da esercitare prima della promulgazione, si è giunti, invece, a sostituire un doveroso esercizio del potere di rinvio *ex art. 74* della Costituzione, con l'aggiunta all'atto promulgativo, di una lettera al Presidente del Consiglio esternante la preoccupazione presidenziale per il tenore di non poche disposizioni di un testo legislativo che non garantivano (e non garantiscono) un'oculata gestione dei beni culturali ed ambientali, né una tutela adeguata del territorio nazionale, né il carattere pubblico di beni pubblici e la loro non alienabilità. Siamo di fronte ad una esternazione epistolare sostitutiva del rinvio di una legge: un nuovo tipo di atto presidenziale ³³?

Molto intensamente risulta poi esercitata la 'moral suasion' del Presidente, mediante l'intervento dei suoi consiglieri, nel corso dei procedimenti legislativi, per indurre a modificare almeno qualche disposizione, di atti che per ispirazione, per finalità e per contenuti risultano di costituzionalità assolutamente improbabile. È del tutto evidente che l'esercizio così frequente e puntuale della funzione 'suasiva' della Presidenza della Repubblica non può produrre risultati del tutto conformi agli intenti di chi lo esercita e che si risolve con ogni probabilità in una sorta di mediazione che solo parzialmente, e forse solo apparentemente, può soddisfare le esigenze di rigore costituzionale di una certa produzione legislativa, impedendo soltanto che essa non risulti 'manifestamente' incostituzionale. Che poi il ... manifestarsi immediato, repentino, clamoroso, dell'incostituzionalità dipenda anche dalla propensione alla prudenza, alla indulgenza, alla timidezza di chi valuta i testi normativi ai fini della promulgazione o del rinvio è difficile negarlo. Così come è certo che la trattativa 'suasiva' rimuove fatalmente l'attitudine ad un controllo adeguato alla funzione connessa al potere di rinvio come concepito in Costituzione. Essa è, infatti, volta proprio a prevenire casi che obbligherebbero all'esercizio di detto potere, forse anche nella convinzione che la compattezza della maggioranza su questioni che attengono al suo indirizzo o ad interessi molto concreti del suo leader o di autorevoli suoi membri, la rendono insensibile alle argomentazioni che sorreggono gli atti di rinvio. Convinzione magari fondata

³² Sull'esigenza di un organo di garanzia attiva proprio in conseguenza dell'adozione del sistema maggioritario cfr. L. CARLASSARE, *op. cit.*, pp. 94, 106 e s.

³³ Cfr. l'opinione giustamente severa su tale comportamento presidenziale di A. RUGGERI, *Verso una prassi di leggi promulgate con «motivazione» ... contraria?*, in www.unife.it/forum-costituzionale, 2002.

ma che non può condurre ad agire come se la norma dell'art. 74 della Costituzione prevedesse la sua inapplicabilità nel caso in cui l'esercizio della funzione legislativa attenga a materie di stretto interesse privato del Presidente del Consiglio in carica³⁴. Si comprende benissimo l'interesse istituzionale della 'prevenzione' ma a condizione che non venga concepita come, e soprattutto non venga assunta a fondamento di una prassi, come quella che sembra già invalsa, che finisca col sostituire l'attività 'suasiva' all'esercizio del potere di rinvio nella concretezza della dinamica istituzionale rendendo, nel medio periodo (non tanto lontano dal breve) del tutto ininfluenza anche la 'moral suasion'. Sarebbe un contributo ulteriore all'assolutismo maggioritario, con buona pace del valore supremo della Costituzione e dell'eccellenza delle norme che la compongono.

9. È emersa, così, un'altra questione, quella della posizione del Governo nei confronti del Presidente della Repubblica. A seguito dell'irruzione nell'ordinamento della legge elettorale maggioritaria, con l'avvento del bipolarismo e della cosiddetta 'democrazia dell'alternanza', risultano compressi o potenziati i poteri presidenziali, per quanto attiene alle occasioni e all'incidenza del loro esercizio? La preformazione della coalizione maggioritaria, già provvista di un leader, candidato unico alla Presidenza del Consiglio, ha certamente determinato una qualche compressione dell'ambito di discrezionalità del potere di conferire l'incarico di formare il governo. Si badi però che, vigendo il sistema elettorale proporzionale, la discrezionalità cui ci si riferisce era comunque limitata, stante la funzionalità del potere del Presidente alla formazione di un governo che potesse ottenere la fiducia dal Parlamento, con il conseguente e ben maggiore potere dei partiti, specie se già collegati in una coalizione maggioritaria e concordi sul nome del candidato alla Presidenza del Consiglio³⁵. Molto residuale era quindi l'ipotesi,

³⁴ Non è che non sia stato esercitato il potere di rinvio, in questo decennio, né si vuole nascondere che il Presidente Ciampi lo abbia esercitato per ora quattro volte, ma i casi che lo hanno indotto ad esercitarlo non appaiono particolarmente rivelatori di un controllo severo, e neanche tanto impegnativo.

³⁵ Facevo rilevare questo dato già in *Il Governo di coalizione*, cit., pp. 108 e ss. e concordava P.A. CAPOTOSTI, *Presidente della Repubblica e formazione del governo*, in *Studi parl. e di pol. cost.*, 1980, p. 55; ma sul potere presidenziale di nomina cfr. ora L. CARLASSARE, *Relazione generale*, in *Il Governo, Atti*, cit., pp. 96 e ss, spec. 98 che giustamente fa notare che nessuna espropriazione ha subito il Presidente della Repubblica perché l'ablazione avrebbe avuto ad oggetto un potere che non ha, non avendo mai avuto quello di scelta del Presidente del Consiglio né quello dei Ministri, perché è il sistema parlamentare che esclude che abbia l'uno e l'altro. Ma il problema non è quello della scelta, ma del controllo sulle scelte del Presidente del Consiglio proponente.

pur verificatasi, che tra i partiti che avrebbero potuto formare la coalizione di governo ci fosse un dissenso più o meno esplicito, più o meno forte, sul nome da proporre per la carica di Presidente del Consiglio, l'ipotesi, quindi, che l'incarico di formare il governo diventava, entro limiti quanto mai ristretti, l'occasione per il Presidente della Repubblica di far valere la sue previsioni ed anche le sue preferenze sulle attitudini delle personalità politiche a risolvere la crisi. Che questa opportunità per il Presidente della Repubblica sia diventata ancora più remota con l'adozione del sistema elettorale maggioritario è sicuro, remota ma non irrealizzabile, come dimostra la crisi che portò alla formazione del Governo Dini. Compressione forse minore sarebbe da rilevare in ordine alla nomina dei Ministri, come risulta dal notissimo rifiuto del Presidente Scalfaro di accedere alla proposta di nomina del sen. Previti a Ministro di grazia e giustizia, con il conseguente spostamento del suddetto senatore alla guida del Ministero della difesa nel primo Governo Berlusconi.

Non va taciuto tuttavia che si va diffondendo una certa, e già abbastanza condivisa, concezione del regime maggioritario secondo cui la vittoria conseguita da una coalizione nella competizione elettorale abbia conferito al candidato alla carica di Presidente un mandato tale, ai fini della composizione della compagine governativa, da farne conseguire una interpretazione dell'art. 92 Cost. volta ad espungere dal potere di nomina non soltanto la scelta ma anche quello di controllo sulle idoneità del nominando (scandali che lo coinvolgono, responsabilità penali ecc.), quasi che dall'adozione del sistema maggioritario, dalla formazione delle coalizioni in vista delle elezioni, dal patto di coalizione che ne consegue anche in ordine alla designazione del Presidente del Consiglio, derivasse una configurazione degli atti di nomina previsti dall'art. 92 della Costituzione come interamente vincolati. Vincolato quello che concerne il Presidente del Consiglio, lo sarebbe da quanto stabilito nel patto della coalizione risultata vincente, quelli relativi ai Ministri, lo sarebbero dal contenuto della proposta del leader della maggioranza divenuto Presidente del Consiglio. Questa opinione, però, sarebbe stata confutata dalla presa di posizione del Presidente della Repubblica in carica che, in occasione delle dimissioni del Governo a seguito dell'elezione del Parlamento della Legislatura in corso, ebbe a ribadire, in un comunicato ³⁶, che a regolare lo svolgimento della crisi di governo provvedevano quelle norme e quelle consuetudini costituzionali che prevedevano le consultazioni dei gruppi parlamentari, una volta costituiti con l'elezione dei loro presidenti annunciate nell'apposita seduta dei rispettivi rami del Parlamento, il conferimento dell'incarico a seguito delle consultazioni, il compimento positivo dell'incarico, la nomina da

³⁶ Cfr. www.quirinale.it 31 maggio 2001.

parte del Presidente della Repubblica del nuovo Presidente del Consiglio e su proposta di questi, quella dei ministri, cioè, esattamente le norme e le consuetudini formatesi nei 53 anni di vigenza della Costituzione repubblicana.

La compressione dei poteri del Presidente è rivelata anche da quanto emerge in ordine alla procedura invalsa per la grazia che via via ha vanificato il ruolo del Presidente ed è giunto, secondo il Ministro in carica, al punto da consentirgli di decidere in assoluta autonomia di sottoporre o non al Capo dello Stato casi, o domande, o istanze di concessione³⁷. Anche in materia di scioglimento delle Camere, e a Costituzione invariata, si opina che si debba, anche se solo in via convenzionale, rafforzare la partecipazione del Presidente del Consiglio alla decisione, rovesciando la complessità dell'atto da diseguale a favore del Presidente della Repubblica in diseguale a favore del Presidente del Consiglio e l'interpretazione dell'art. 88 come prescrittiva di una deliberazione duumvirale in decisione sostanzialmente governativa.

Molto preoccupante appare poi la posizione assunta dal Consiglio supremo di difesa in occasione della crisi internazionale provocata dalla invasione dell'Iraq da parte degli USA. A seguito della seduta del 19 marzo 2003 di quel Consesso, fu diramato un comunicato col quale si affermò che 'la determinazione dell'indirizzo politico, compreso l'impiego delle forze armate, e delle loro strutture, spetta al Governo e al Parlamento collegati tra loro dal rapporto di fiducia, anche per quanto riguarda i profili costituzionali'³⁸. La valutazione di questo comunicato non può eludere una questione che è di fondo: quale interpretazione è stata data, in quella sede, delle norme costituzionali relative al ruolo del Consiglio supremo di difesa ed al 'comando delle forze armate' che l'articolo 87 della Costituzione intesta al Presidente della Repubblica? La risposta non può nascondere che l'interpretazione che risulta dal testo del comunicato è talmente riduttiva della portata di detto comando e del ruolo del Consiglio da vanificare la funzione di garanzia che il Presidente della Repubblica, appunto in quanto titolare del comando delle forze armate e Presidente del Consiglio supremo di difesa, sarebbe tenuto ad esercitare alla stregua della norma contenuta nell'art. 11 Cost. sul ripudio della guerra. Una norma la cui efficacia concreta, non potendo esaurirsi

³⁷ Ci si riferisce al caso della grazia ad Ovidio Bompresi la cui domanda non fu inoltrata dal Ministro in carica che addusse come motivo di tale comportamento omissivo i fatti di Genova per i quali la polizia era sotto accusa il che avrebbe reso inopportuno concedere la grazia ad un condannato per concorso in omicidio di un commissario di polizia. Si è aggiunto a tale comportamento omissivo quello più recente dello stesso Ministro riguardante la grazia ad Adriano Sofri. Sulla singolarità di tale interpretazione del potere ministeriale in materia di grazia cfr. L. CARLASSARE, *op. cit.*, p. 95.

³⁸ Cfr. www.quirinale.it.

nell'esercizio della retorica esternatoria, impone un supporto potestativo attivo e tempestivo quale è, appunto, quello implicato dalla congiunzione della Presidenza del Consiglio supremo di difesa col comando delle forze armate, cariche affidate non a caso al Presidente come garante della Costituzione ³⁹.

10. Va, infine, constatato il fallimento del sistema elettorale maggioritario quanto a sua idoneità ad assicurare la legittimazione dall'esito elettorale dei governi e la loro stabilità. Nella prima delle Legislature (la XII) seguite all'adozione del sistema elettorale maggioritario, a distanza di pochi mesi dalle elezioni, la coalizione si dissolse. Constatato che un'altra maggioranza, pur precaria e comunque diversa dalla coalizione che aveva vinto le elezioni, si stava componendo in Parlamento, il Presidente Scalfaro ⁴⁰, conferì correttamente l'incarico di formare un Governo 'tecnico' che resse, anche se con difficoltà, per un anno e mezzo, dimettendosi appena adempiuto al compito che si era prefisso. Quanto alla linea di condotta di tale Governo, va rilevato che esso, non potendo contare su di una maggioranza sicura ed omogenea, si arroccò sulla potestà normativa di cui poteva disporre autonomamente, non discostandosi dalle prassi molto poco virtuose dei Governi precedenti. Anche nella Legislatura successiva, la XIII, la maggioranza risultata vincitrice alle elezioni si è sciolta con la rottura tra il partito della Rifondazione comunista e quelli associati nell'*Ulivo*, dal che non sono conseguite le elezioni anticipate ma la formazione di una maggioranza che ha sostituito la partecipazione (della maggioranza) del partito della Rifondazione comunista con l'Udeur – una formazione, questa, costituitasi in sede parlamentare a seguito di una scissione avvenuta in uno dei partiti della coalizione di opposizione – maggioranza che ha poi sostenuto due Governi, quello D'Alema e quello Amato. Tutti e tre questi governi, quanto a linea, hanno usato in modo abnorme della delega legislativa con il travisamento, iniziato col Governo Ciampi e proseguito pervicacemente dai successivi gabinetti, 'dei principi e dei criteri direttivi' in fini genericamente enunciati dell'atto delegato; della delegificazione, sempre più svincolata dalle norme generali, peraltro svuotate, delle leggi che la permettono; fino all'accostamento al decreto legislativo del decreto legge "autorizzato" dal Parlamento. Come si è avuto modo di esemplificare, il Governo della XIV Legislatura, pur potendo contare su maggioranze parlamentari molto consistenti, sta usando abbon-

³⁹ Sulle questioni relative ai limiti dell'estensione del potere presidenziale di comando delle forze armate alla funzionalità di tale comando e della Presidenza del Consiglio supremo di difesa rinvio a G. MOTZO, *Il comando delle forze armate e la condotta dei regimi di emergenza nel sistema costituzionale italiano*, Milano 1957, *passim*.

⁴⁰ Cfr. in senso conforme L. CARLASSARE, *op. cit.*, pp. 101 e ss.

dantemente dei precedenti distorsivi delle Legislature precedenti e soprattutto delle deprecabili ed incaute modifiche alla procedura legislativa apportate, inseguendo la retorica del bipolarismo. Soprattutto, però, emerge la convinzione nel ceto politico del centro-destra che l'investitura del Governo, derivando direttamente dal voto del corpo elettorale, renda influente l'opposizione ed abbia trasformato la maggioranza parlamentare da fonte del potere del Governo in un suo strumento, in organo cui è demandata l'esecuzione dei dettami del governo mediante la legislazione.

11. A dieci anni dal referendum del 18 aprile 1993, il bilancio che si può dedurre dai dati riferiti e dalle riflessioni che ne conseguono, pur senza includere i colpi duri e incessanti allo stato sociale inferti in misura diversa da tutti i Governi che si sono succeduti (lavoro 'in affitto', 'co. co. co.', riduzione continuata e aggravata degli stanziamenti per sanità, scuola, ecc.), non è certo esaltante e neanche positivo. Non è ritenuto tale dalla stragrande maggioranza del corpo elettorale, che per due volte, nel 1999 e nel 2000, ha impedito che si compisse fino in fondo il disegno revisionista dei referendari oltranzisti che hanno proposto e riproposto il quesito dell'abrogazione della quota proporzionale dei seggi dei due rami del Parlamento riservata all'elezione secondo il sistema proporzionale del 25% dei seggi del Senato e della Camera dei deputati. Qual è il significato di questo rifiuto reiterato? In un Paese di sicura ed estesa sensibilità democratica il doppio rifiuto comporterebbe almeno una riflessione, almeno la constatazione che l'ondata referendaria del 1993 si è ritratta, che, nel corpo elettorale, il movimento revisionista delle leggi elettorali e della Costituzione, emerso nei primi anni '90, si è esaurito. Comporterebbe almeno il dubbio che non fosse tanto radicato e di lunga durata. Imporrebbe anche l'obbligo di accertare se si sia affermata nel popolo italiano l'ideologia politico-istituzionale dell'investitura, della verticalizzazione del potere politico che l'assolutismo maggioritario condensa concentrandolo nel titolare di in un organo solo.

12. Invece, no. Senza alcuna riflessione sulla conformazione politica della Nazione come storicamente determinata, senza alcuna considerazione delle repliche opposte dal sistema politico che reagisce agli interventi dell'ingegneria istituzionale facendoli fallire quanto al rendimento fantasticato, e ristrutturandosi secondo i suoi caratteri genetici ma deviati verso la perversione dalle protesi invasive e distorcenti che subisce; senza alcuna esitazione a perseguire disegni di ulteriore verticalizzazione del potere politico che attingono alla monocrazia, si persevera nel voler modificare la Costituzione repubblicana.

E dopo il meritato fallimento dei conati di tre Commissioni bicamerali, il Governo Berlusconi il 12 settembre 2003, sulla traccia redatta dai 'saggi di Lorenzago' (quattro parlamentari, uno per ciascuno dei partiti della maggioranza riuniti in un albergo del comune omonimo) ha approvato un disegno di legge costituzionale che pretende di modificare le norme contenute in ben trentacinque articoli della Costituzione repubblicana⁴¹. Come? Sul contenuto di questo testo, in attesa della discussione e delle modifiche che ne deriveranno nel corso del suo iter parlamentare, è possibile esprimere un giudizio che perciò potrà riguardare solo le sue linee portanti, il suo senso complessivo, gli obiettivi di fondo cui mira.

È da far rilevare subito che, rispetto ai precedenti tentativi di revisione complessiva della seconda parte della Costituzione, questa volta, è il Governo come tale che ne assume l'iniziativa, formale e sostanziale, è il Consiglio dei Ministri, col nome del suo Presidente in testa all'apposito progetto di legge costituzionale, che pretende di disegnare l'assetto 'moderno' dello Stato italiano. Poiché questo disegno di legge di 'modificazioni' (è questo e non quello di 'revisione' il termine usato nel titolo che lo contrassegna) delle norme costituzionali ha ad oggetto la forma di governo in senso lato (Parlamento, Governo, Presidente della Repubblica, Corte costituzionale, toccando anche il C.S.M. e il procedimento di revisione) e fa perno sull'obiettivo dell'introduzione in Italia del cosiddetto *premierato* va già posto in rilievo che è l'organo che si vuole potenziare che si annuncia come impulsore, inventore, produttore, prima ancora che come prodotto, della sfigurazione della Carta costituzionale. Una sfigurazione aggravata con la *devolution* bossiana, con un bicameralismo non si sa di che tipo ma pessimo, e con un innesto certo anche se camuffato nella composizione della Corte costituzionale che snaturerebbe il ruolo di quest'organo di garanzia, prezioso, delicatissimo, quanto mai necessario, tanto più con i tempi che corrono, per salvaguardare almeno un po' di Stato di diritto, per garantire un'eguaglianza almeno formale e assicurare qualche credibilità al catalogo dei diritti costituzionalmente riconosciuti.

13. Si può esaminare il progetto di legge costituzionale partendo proprio dalla sorte che riserva all'organo esponenziale del principio su cui si fonda lo Stato di diritto, la Corte costituzionale. Si sa come sia composta attualmente, alla stregua di quanto prescrive l'art. 135 Cost. L'alta qualificazione professionale richiesta e la triplice derivazione assicurano sia la presenza delle esperienze, delle sensibilità e delle culture giuridiche del Paese, dosate col massimo di equilibrio, sia

⁴¹ Cfr. www.unife.it/forumcostituzionale/contributi/ddl%20Costituzionale1pdmtesto.

il carattere 'non di parte' del corpo dei giudici costituzionali, di un organo, cioè, che al vertice dell'ordinamento giuridico della Repubblica, deve garantirne il grado, alto, di unità e il rigore indefettibile della dinamica. L'unità come condizione dell'esistenza stessa della comunità nazionale, la dinamica se ed in quanto conforme alle norme supreme che consentono in Italia la pacifica convivenza. Organo 'non di parte' sta a significare, com'è evidente, che la sua composizione precluda che nel suo ambito si confrontino, in contrasto col ruolo istituzionale della Corte, interessi giuridicamente rilevanti impersonati dai giudici, poteri in conflitto. Conflitti che sono da dirimere da parte della Corte e perciò da non riprodurre al suo interno, come fatalmente accadrebbe se detta composizione fosse sconvolta dalla 'rappresentanza' di una delle parti, pur se a seguito della modifica del Titolo V, di accresciuta rilevanza istituzionale, quali sono le Regioni ⁴².

E, ammesso pure che si possa in qualche modo, in verità non immaginabile, superare l'obiezione testé formulata, perché poi solo le Regioni dovrebbero essere 'rappresentate' nella Corte costituzionale e non anche i Comuni, le Provincie, le Città metropolitane che, ai sensi del 'novellato' Titolo V della Costituzione (art. 114), costituiscono la Repubblica al pari delle Regioni? La risposta a questa domanda è quanto mai ovvia. Uno dei partiti della coalizione di governo, attraverso il suo leader, il ministro per le riforme Bossi, ha chiesto una ... 'rappresentatività' della Corte limitata alle Regioni, non di più (sarebbe difficile immaginare che a motivare richieste siffatte possano esserci ambizioni definibili, pur se con immensa generosità, sistemiche). Il grave è che nessuno degli esponenti della suddetta maggioranza abbia obiettato che la rappresentatività di un organo giurisdizionale è un'aberrazione giuridica e politica ed è gravissimo che non si sia opposto, evidentemente trattenuto dalla considerazione che il partito del Ministro Bossi dispone del 3,9% dei voti, indispensabili per consentire alla coalizione di governo di ottenere l'un per cento di voti in più della coalizione di opposizione. Mirabilia del maggioritario! Una delle tante, come si sapeva, fu detto e ripetuto e come si sta incontestabilmente ma sciaguratamente sperimentando.

E così, a riforma costituzionale ultimata, con una Corte composta da 19 giudici, invariata la derivazione di cinque di essi dalla nomina presidenziale e di cinque da parte delle supreme magistrature, gli altri nove sarebbe da eleggere tre dalla

⁴² E non è corretto richiamarsi al modello tedesco di elezione del *Bundesverfassungsgericht*, sia perché pur godendo, tale organo, di grande prestigio, l'elezione dei suoi membri è uno dei temi della riforma del *Grundgesetz*, sia perché, paradossalmente, in Germania si auspica che, in sede di riforma della legge fondamentale tedesca, si prenda in considerazione proprio il modello italiano di preposizione alla carica di giudice costituzionale, cfr. P. HÄBERLE, *La Verfassungsbeschwerde nel sistema della giustizia costituzionale tedesca* (tr. di A. D'ATENA), Milano 2000, p. 7.

Camera dei deputati e sei dal Senato federale, toccherebbe di convivere anche con una tale aberrazione che sconvolge l'equilibrio mirabilmente costruito dal Costituente italiano nel 1947⁴³. E lo sconvolge incrementando il numero dei giudici di derivazione parlamentare, quelli espressi, cioè, dell'organo la cui produzione prevalente, quella legislativa, è l'oggetto principale del controllo della Corte. Non può dirsi che detta innovazione riveli una encomiabile tensione alla terzietà di un organo giurisdizionale. Anzi, nessuno può escludere che l'aumento del numero dei giudici eletti dal Parlamento miri proprio a produrre l'effetto di attenuare, indebolire, addomesticare, il controllo di legittimità delle leggi, il che sta a mostrare la netta incoerenza di questa scelta con la ragion d'essere della giustizia costituzionale.

Emerge invece chiaramente una ben diversa e tenace coerenza nel prolungare gli effetti del 'maggioritario' insinuandone lo 'spirito' nella giurisprudenza costituzionale per condizionarla, come se non bastasse a snaturarne il ruolo il condizionamento che si mira a realizzare con la presenza degli 'avvocati delle Regioni' nel collegio che dovrà giudicare gli atti legislativi delle Regioni. È anche del tutto evidente poi la ragione per cui si mira a spezzare la base elettorale dei giudici di derivazione parlamentare, distribuendo i nove giudici da eleggere dai due rami in modo ineguale tra la Camera dei deputati, cui spetterebbe l'elezione soltanto di tre di essi, sei invece al Senato federale, una quota che è doppia di quella spettante alla Camera dei deputati ed è più alta sia di quella dei giudici nominati dal Presidente della Repubblica sia di quella degli eletti dalle magistrature superiori. Si vuole, così, deprimere il potere di nomina della Camera perché è il ramo elettivo a base nazionale e privilegiare il Senato, che peraltro non verrebbe ribattezzato col riferimento alle Regioni ma si denominerebbe 'federale'.

14. Per quanto attiene alla nuova configurazione del bicameralismo che si ricava dalle modifiche che si vorrebbero apportare alla normativa vigente, pur volendo indulgere sulla qualità dell'ingegneria istituzionale profusa nel testo, una prima constatazione sembra del tutto obbligata: la configurazione disegnata non corrisponde a nessuno dei modelli di bicameralismo federale di cui si abbia notizia. Siamo, quindi di fronte ad un federalismo di nuovo conio⁴⁴, se i prossimi apologeti

⁴³ Su cui rinvio all'esatta ricostruzione di A. PIZZORUSSO, *Art. 135*, in *Commentario alla Costituzione* (a cura di G. BRANCA), Bologna 1981, pp. 147 e ss.

⁴⁴ Che quello classico e autentico, storicamente definito tendesse, invece, all'unità ho cercato di mostrarlo in *Eguaglianza e federalismo (ovvero del federalismo virtuoso e di quello perverso)*, in *Iuris Vincula*, Studi in onore di Mario Talamanca, ora in *L'altra riforma nella Costituzione*, cit., pp. 149 e ss.

ne vorranno esaltare la consentaneità col postcostituzionalismo, o di origine ... celtica, se si preferirà attribuirgli un titolo di vetusta nobiltà. La previsione che il Senato federale debba essere eletto a suffragio universale e diretto ne escluderebbe ogni parentela col *Bundesrat*, che, come tutti sanno, è composto dai soli Ministri-presidenti dei Länder, ed è quindi espressione dei soli esecutivi delle entità alle quali si pretenderebbe assimilare le nostre Regioni. La composizione dell'organo, visto che verrebbe confermata quella prescritta dal vigente articolo 57 (meno che per quanto riguarda il numero di senatori spettanti come minimo a ciascuna Regione che passa da sette a cinque, a seguito della riduzione del numero complessivo dei membri da trecentoquindici a duecento) escluderebbe d'altronde anche una qualche derivazione dall'altro modello di stato federale, gli USA, il cui Senato, com'è altrettanto noto, è eletto sì a suffragio universale dagli elettori dei singoli stati, ma a ciascuno di questi spettano due soli senatori, qualunque sia la rispettiva popolazione. Un Senato, quello statunitense, che è in posizione di maggiore spicco rispetto all'altro ramo del Congresso, la Camera dei Rappresentanti.

Il Senato federale disegnato dal progetto di legge costituzionale del Governo si collocherebbe, invece, in posizione sostanzialmente paritaria alla Camera dei deputati, cui spetterebbe, nominalmente, il potere di indirizzo politico generale ma che potrebbe esercitarlo solo suicidandosi, come si vedrà, che è come dire che si tratta di un potere attribuito per finta. Disporrebbe poi di una competenza prevalente rispetto alla Camera dei deputati nelle materie di legislazione 'concorrente' con quella regionale (di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost.), decidendo però in via definitiva sugli eventuali emendamenti proposti dalla Camera (su richiesta dei propri componenti entro dieci giorni dal ricevimento del progetto di legge ed approvati entro trenta giorni successivi alla richiesta) ai disegni di legge relativi. Si porrebbe poi in posizione rovesciata rispetto alla Camera dei deputati nei procedimenti di formazione delle leggi di competenza statale esclusiva (di cui all'art. 117 secondo comma) e sui disegni di legge attinenti ai bilanci ed a i conti consuntivi (non c'è alcun cenno alla legge finanziaria, ne scompare anzi la stessa dizione). Per la legislazione nelle materie diverse da quelle di competenza esclusiva e da quella di competenza concorrente, risulta confermato il bicameralismo paritario. Sotto questo profilo e per questi ambiti, vorrebbe somigliare al Senato degli Stati Uniti, ma gli mancherebbero tutte le competenze che spettano a tale organo relative alla funzione di controllo e di indirizzo così incisivamente esercitate. Il che è sufficiente per farne rilevare quella che potremmo chiamare 'originalità'.

Al suddetto Senato federale viene attribuito poi il compito di pronunziarsi sulla questione che il Governo può sottoporgli 'qualora ritenga che una legge regionale pregiudichi l'interesse nazionale della Repubblica', nel qual caso il Senato può rinviare la legge al Consiglio regionale che la ha approvata e, qualora det-

to Consiglio non rimuova la causa del pregiudizio, proporre al Presidente della Repubblica di annullare la legge. Ma la giusta ed irrinunciabile esigenza di salvaguardare l'interesse nazionale può essere seriamente soddisfatta da questa formula? Può soddisfarla un Senato configurato come vorrebbe il progetto? Rispondere a queste domande comporta esaminare il come si vuol realizzare la *regionalizzazione* del Senato, e prudenza vuole, per fare chiarezza, non usare il termine '*federalizzazione*' che potrebbe indurre in errore, stante il denotato suo proprio, piuttosto distante, in verità, dalle tendenze istituzionali che emergono dal testo cui siamo di fronte. Infatti, sarà proprio la configurazione che assumerà quest'organo che deciderà la sorte dell'interesse nazionale.

È stato scritto nel progetto in esame che il Senato federale sarà 'eletto a base regionale'. Ma questa è la determinazione operata dall'art. 57, primo comma, della tanto vituperata e aborrita Costituzione democratica ed antifascista ed era difficile che il senso di questa disposizione potesse essere riaffermato dai proponenti. Era infatti da prevedere che si intendesse realizzare quella che va definita più esattamente come '*interregionalizzazione*' del Senato, invece che alla sua *regionalizzazione*, marcando non la tensione all'unità, che è di ogni movimento federalista autentico storicamente e rettamente inteso, ma la pulsione alla diversificazione, alla chiusura, all'egotismo territoriale.

Per intenderci su che cosa stia a significare la distinzione testé avanzata, valga un esempio. Gli interessi delle Regioni meridionali come sarebbero valutati in un Senato configurato strutturalmente in senso interregionale, stante il rapporto di dodici ad otto delle Regioni del Centro-Nord rispetto a quelle meridionali? Forse è il caso di richiamare gli improvvisati ed entusiasti federalisti del Sud a riflettere un po' su una domanda così semplice. È anche, e soprattutto, della sorte delle loro Regioni che si deciderà configurando il Senato federale. C'è un profilo dell'interesse nazionale che almeno chi è sensibile ai valori del costituzionalismo sarebbe obbligato a salvaguardare, quello rilevante sul piano dell'eguaglianza, tra tutti.

La congettura che sarebbe stata scelta la via della *interregionalizzazione* invece che quella della *regionalizzazione* si è rivelata fondata. Due formule del progetto lo dimostrano provando a prescriverla. L'una è quella dell'articolo 57 che si vorrebbe novellare (terzo comma) in modo da imporre che la legge elettorale per l'elezione del Senato garantisca 'la rappresentanza territoriale da parte dei senatori'. L'altra formula è contenuta nel successivo articolo 58 che si vorrebbe modificare stabilendo che 'sono eleggibili a senatore gli elettori che hanno ricoperto o ricoprono cariche pubbliche elettive in enti territoriali locali o regionali, all'interno della Regione, o siano stati eletti senatori o deputati nella Regione'.

Non turba neanche un po' la sensibilità democratica dei proponenti una '*terri-*

torializzazione' della rappresentanza basata su di un diritto di elettorato passivo riservato ai soli cittadini che possono vantare i requisiti suindicati, come se tale riserva non amputasse la stessa comunità regionale nella sua potenzialità rappresentativa, incidendo, per di più e molto gravemente, sul principio di eguaglianza. Né li turba la costrizione di uno dei diritti politici, quanto mai indicativo del significato giuridico e politico della cittadinanza attiva, nel recinto del territorio regionale. Non li trattiene alcuna remora, nel progettare il distacco di ciascuno di questi territori da tutti gli altri, frantumando il territorio nazionale e con esso la comunità che vi vive ed isolando l'uno e l'altra nello spazio continentale dell'Unione europea, con una incoerenza che sarebbe stato arduo immaginare.

Ma tant'è. Siamo di fronte alla *regionalizzazione* della cittadinanza, per il profilo che attiene all'elettorato passivo, soprattutto siamo di fronte alla frantumazione regionale della rappresentanza non più nazionale, alla lottizzazione regionalizzatrice della comunità nazionale. Va, ovviamente, demandata alla fantasia o all'arroganza di qualcuno dei quattro soloni che hanno redatto la traccia del disegno di legge la dimostrazione della coerenza di tale formula con quella dell'articolo 67 con cui si ribadisce, ipocritamente, che i deputati ed i senatori rappresentano la Nazione senza vincolo di mandato anche se alla formula classica si aggiungono le parole 'e la Repubblica' e non certo per spirito repubblicano, ma per alludere forse alla interregionalizzazione camuffata da federazione cui si mira, raggiungendo mistificazione all'ipocrisia.

15. E siamo giunti alla questione del *premierato*. Che va chiarita. Innanzitutto facendo osservare che, usando questo termine, si allude ad una delle varianti del sistema parlamentare, quella che a seguito di una secolare evoluzione, arricchita da consuetudini, convenzioni, usi, che sarebbe difficile riassumere, definisce la forma di governo vigente in Inghilterra ed è prodotta da due fattori: dalla strutturazione del sistema partitico (dei 'due partiti e mezzo') e dal rapporto tra partito, ciascuno dei due partiti, e il suo *leader*. Un rapporto di immedesimazione del leader *nel* partito (e non all'opposto del partito *nel* leader, come nel caso di Forza Italia e Berlusconi). Infatti, il *premier* diventa tale perché è il *leader* del partito vincitore e se occorre, può essere sostituito come *leader* e quindi come *premier*, nel corso della legislatura, come accadde con la sostituzione della Thatcher con Major e senza determinare, né per norma consuetudinaria, né per convenzione, né per altro, la conseguenza dello scioglimento della Camera dei comuni, per legittimare il nuovo *premier*. La cui legittimazione spetta alla rappresentanza parlamentare raccolta alla Camera dei comuni e solo ad essa. La cui forza è nell'essere il *leader* del partito che, avendo vinto l'elezione, dispone della fiducia della maggioranza dei membri della Camera dei comuni. Ed è nell'am-

piezza e consistenza della rappresentanza parlamentare la ragione esclusiva della sua *premiership* ⁴⁵.

Nessuno di questi fattori che sono politici, che attengono cioè alla struttura del sistema inglese, è presente nel nostro Paese. Tanto è vero che pur con l'introduzione di un sistema elettorale sostanzialmente maggioritario, le maggioranze ed i governi sono e non possono che essere di coalizione. Con quali conseguenze? Con quelle che derivano – lo si diceva già nelle righe che precedono – dalla strutturazione del sistema politico italiano, come si è venuto configurando e come la storia unitaria di questo Paese conferma, con l'eccezione del ventennio fascista, (durante il quale e per definire la forma di governo che venne instaurata con la legge 31 dicembre 1925, si usò appunto l'espressione di 'governo del Primo Ministro') rivelando il *Volksgeist* profondamente pluralista dell'Italia, cui ripugna il bipartitismo, da sempre.

Voler trapiantare nella forma di governo tronconi di un altro sistema o è un non senso o è nefasto, ed è perverso importare effetti tipici di una dinamica politica traducendoli in istituti di diritto costituzionale. È un non senso attribuire al Presidente del Consiglio il potere di revocare i Ministri se il Governo è di coalizione, visto che detto potere sarebbe esercitabile solo se si tratta di Ministri che sono membri del partito del Presidente e non sarebbe esercitabile se si tratta di *leaders* degli altri partiti, a meno di non provocare la crisi della coalizione e la caduta del governo. Sarebbe nefasto concentrare nel Presidente del Consiglio il potere di scioglimento come si propone con le modifiche che concernono gli articoli 88, primo comma, e 94, secondo e terzo comma della Costituzione. Con il primo dei quali articoli si vorrebbe stabilire che lo scioglimento è atto sostanzialmente del Primo Ministro 'che ne assume in esclusiva la responsabilità' (e responsabilità in diritto costituzionale significa potere) richiedendo al Presidente della Repubblica di emanare il decreto relativo, cui conseguirebbe quello di indire le elezioni entro i successivi sessanta giorni. Col secondo degli articoli suddetti, si mira a stabilire l'automatismo dello scioglimento in due altre ipotesi. Sia quando la Camera dei deputati, divenuta l'unico ramo del Parlamento che potrebbe approvare una mozione di sfiducia, la voti, determinando com'è ovvio le dimissioni del primo ministro ma anche ed automaticamente, come si diceva, il proprio scioglimento. Sia quando voti contro una proposta del Governo che le si chiede di approvare con priorità su ogni altra, e così votando, determinare le di-

⁴⁵ Da tempo sto insistendo sui caratteri differenziali della figura del premier inglese rispetto alla configurazione che ne risulterebbe secondo le proposte già avanzate e ora assunte nel progetto del Governo Berlusconi, cfr. G. FERRARA, *Istituzioni, lotta per l'egemonia e sistema politico*, cit., p. 93 e ss., ID., *Le ipotesi di presidenzialismo*, ora in *L'altra riforma*, cit., p. 130 e ss.

missioni del Primo Ministro e automaticamente, come si diceva per l'ipotesi precedente, il proprio scioglimento.

La ragione per cui sarebbe nefasto conferire tale potere al Primo Ministro (è questa la denominazione che dovrebbe sostituire quella di Presidente del Consiglio, alla stregua di quanto propone il nuovo testo dell'articolo 92) è del tutto evidente ed è di una gravità enorme. L'esercizio di detto potere, ma già solo la possibilità che lo si eserciti sconvolge la forma parlamentare di governo, non la sostituisce con un'altra, oscura il carattere rappresentativo dell'ordinamento e ne incrina il fondamento democratico. Determina queste disastrose conseguenze la strutturazione del sistema politico italiano che è pluripartitico e a coalizioni maggioritarie elettoralmente predeterminate, come si notava nelle righe che precedono, e l'impossibilità che possa instaurarsi e funzionare il sistema di contropoteri politici che in Inghilterra derivano – oltre che dall'assenza di un potere mediatico che non ha precedenti nel mondo nelle mani di un leader politico – dal bipartitismo e dal rapporto tra partito e *leader-premier*. Cioè, dall'unione nella stessa persona della *leadership* e della *premiateship*, *leadership* sempre revocabile dal partito, ma mediante la rappresentanza del partito alla Camera dei comuni, revocabile quindi dalla maggioranza parlamentare che in tal modo assicura il radicamento della supremazia parlamentare sul *premier* con tutti corollari giuridici e politici che ne conseguono.

Al contrario del *premierato* britannico, il meccanismo predisposto dal progetto del centro destra, riducendo la Camera dei deputati ad ascoltare l'illustrazione del programma di governo da parte del Primo Ministro (art. 94 primo comma del testo proposto), forse senza discuterlo, stante l'inutilità della discussione, certo senza votarlo – perché lo avrebbe votato ed approvato ... il popolo, secondo uno dei mistificanti 'miti irreali'⁴⁶ della retorica populista – esclude l'assemblea parlamentare dal circuito politico effettivo e colloca la rappresentanza politica della nazione in posizione di assoluta subordinazione al *premier*. E così vanifica la rappresentanza e, con essa, la democrazia di cui disponiamo, quella rappresentativa, strutturalmente plurale e quindi irriducibile all'assunzione della sua assenza, della sua forza, e del suo valore in una persona sola⁴⁷.

⁴⁶ A chiamarli così, senza dire però che sono mistificanti e populistici, è G. AMATO, *Il sondaggio deliberativo, l'innovazione di Fishkin*, Introduzione a J.S. FISHKIN, *La nostra voce, opinione pubblica e democrazia, una proposta*, Venezia 2003, p. 8.

⁴⁷ Sulla corrispondenza strutturale del rappresentante al rappresentato rinvio a quanto sostenuto in G. FERRARA, *Gli atti costituzionali*, Torino 2000, pp. 11 e ss.; in senso favorevole a tale tesi L. CARLASSARE, *Problemi attuali della rappresentanza politica*, in AA.VV. *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica* (a cura di N. ZANON e F. BIONDI), Milano 2001, p. 21 e ss.

16. Un'ultima riflessione sul progetto attiene alla scomparsa di due norme costituzionali, di diversa rilevanza ma ambedue molto significative dell'assolutismo di maggioranza che il progetto vuole imporre. La prima attiene alla soppressione all'articolo 87 del potere del Presidente della Repubblica di autorizzare la presentazione dei disegni di legge governativi, una norma di garanzia, di controllo, volta a precludere la possibilità che il Governo, sicuro della sua maggioranza usi il potere che gli rifluisce per usarlo a fini illegittimi. Ipotesi questa dell'uso illegittimo di un potere legale che diventa quanto mai facilitata dall'assenza del controllo presidenziale sulle iniziative del Governo e dal conseguente potere del governo di usare (ma basta la minaccia) la questione che ora si chiama di fiducia e che si chiamerà 'questione di Governo' (così la ridenomina la relazione con chiara allusione a quella che è stata per secoli la questione di Stato, in quanto tale obbligatoria quanta altra mai ed escludente ogni responsabilità per chi la poneva e per chi gli obbediva qualunque illegalità comportasse) imponendo così alla maggioranza di conformarsi al volere del Primo Ministro, con la minaccia dello scioglimento.

La seconda soppressione che viene proposta esplicita una conseguenza del sistema maggioritario, la canonizza. Viene soppresso, col terzo comma del vigente articolo 138, il riferimento alla maggioranza dei due terzi come alternativa a quella assoluta per la revisione costituzionale. Certo, già ora la stessa maggioranza di governo dispone del potere di revisione. Ma esplicitarlo ha valore altamente simbolico. Equivale a proclamare che il potere di revisione costituzionale che fu tacitamente conferito con il referendum del 1993 alla maggioranza parlamentare, sarà a disposizione del Primo Ministro, che potrà usarlo fidando sulla stessa maggioranza degli elettori che gli ha conferito l'investitura a *premier*. Il patto costituzionale è nelle sue sole mani, la Costituzione alla sua mercè.

Una ragione in più per contrastare questo progetto, per respingerlo, in nome dei principi iscritti nella prima parte della Costituzione, i principi della democrazia.