

La struttura dei sistemi democratici e l'*acquis* del costituzionalismo moderno

(ovvero: come si scardina la Costituzione repubblicana ma *non* si chiude la transizione istituzionale)

di Franco Bassanini

di prossima pubblicazione in: **ASTRID** – “Costituzione. Una riforma sbagliata. 63 costituzionalisti discutono il progetto approvato dal Senato”. Passigli editori

SOMMARIO. - 1. Una valutazione complessiva. 2. Perché la riforma incide anche sulla prima parte della Costituzione: il depotenziamento delle riserve di legge. 3. Per chiudere la transizione: le ragioni e i limiti della riforma possibile. 4. La struttura fondamentale dei sistemi democratici: il potere e i suoi limiti; gli strumenti per governare, i checks and balances, le garanzie dei diritti delle minoranze e delle libertà di tutti. 5. Le priorità per l'Italia: l'adeguamento del sistema delle garanzie e la costituzionalizzazione delle regole della democrazia maggioritaria. 6. Le garanzie democratiche e costituzionali: le proposte dell'opposizione. 7. Il sistema delle garanzie nel testo del Senato. Un secco arretramento. 8. La forma di governo: pluralismo istituzionale versus dittatura elettiva. La personalizzazione della politica: opportunità o rischio? 9. Il rischio del bricolage istituzionale e i connotati strutturali delle forme di governo democratiche. 10. Il governo parlamentare del Primo Ministro: il “premierato forte” nella proposta dell'opposizione. 11. Il premier onnipotente e il modello Westminster: una contraddizione insanabile. 12. Un sindaco d'Italia? Perché non si può “nazionalizzare” il modello comunale. 13. (segue) La dittatura elettiva di un uomo solo e il rischio di derive plebiscitarie o populiste. 14. La forma dello Stato, la devolution e il “congelamento” dell'articolo 117 della Costituzione. 15. Il federalismo “a fisarmonica”: una riforma incoerente minaccia l'unità dell'ordinamento e l'autonomia delle regioni. 16. Conclusione. La transizione resta incompiuta. Ma si apre una questione democratica.

1. Nel testo approvato dal Senato il 25 marzo 2004, la riforma della seconda parte della Costituzione non chiude la transizione costituzionale. Non pone le basi per la costruzione di un moderno Stato federale. Non dà all'Italia le regole di una moderna democrazia dell'alternanza. Apre, al contrario, una grande questione democratica, minaccia l'unità del Paese, mescola contraddittoriamente derive secessioniste e rivincite centraliste. Mette a rischio l'universalità dei diritti e delle libertà costituzionali, a partire dai diritti all'istruzione, alla salute e alla sicurezza, investiti dalla sconosciuta devoluzione imposta dalla Lega. Delinea una forma di governo unica al mondo, basata sulla dittatura elettiva di un uomo solo. Indebolisce il sistema delle garanzie democratiche e costituzionali, invece di renderlo più forte, per equilibrare i maggiori poteri conferiti alla maggioranza, al governo e a chi la guida. Rischia così di aprire la strada, o almeno di non prevedere solidi argini nei confronti di eventuali derive autoritarie, peroniste o bonapartiste, senza nel contempo riuscire a garantire vera stabilità e efficacia all'azione di governo.

Il disegno istituzionale che ne risulta non può essere ricondotto a nessuno dei modelli sviluppati nell'esperienza costituzionale delle democrazie moderne e contemporanee. Esso appare anzi sotto più profili incompatibile con i principi e la cultura del costituzionalismo liberaldemocratico

moderno. Come è stato efficacemente scritto ¹, "mai il costituzionalismo è stato", in Italia, "messo così duramente alla prova".

Che cosa resterà, così, della Costituzione del '47, che per oltre cinquant'anni ha rappresentato la carta dei diritti, dei doveri e delle libertà dei cittadini e delle loro formazioni sociali e la tavola delle regole fondamentali della convivenza democratica comune? Che ha raccolto l' *idem sentire* della società italiana, la sintesi dei valori comuni sottesi a pur profonde divisioni ideologiche, culturali e politiche? Che per cinquant'anni ha - bene o male - garantito la convivenza democratica e la certezza dei diritti e delle libertà fondamentali? Che ha rappresentato il quadro nel quale, non senza conflitti anche aspri e contrapposizioni durissime, grandi conquiste civili e sociali sono state realizzate e consolidate?

La questione si pone, dopo il voto del Senato sulla riforma della Costituzione. La liquidazione della Costituzione repubblicana è entrata infatti, con quel voto, nell'agenda politica. Ma quella Costituzione merita di essere aggiornata e ammodernata. Oggi invece rischia di essere scardinata². E così un nuovo motivo di insicurezza minaccia gli italiani. L'insicurezza per il futuro, talora perfino l'angoscia, è infatti oggi il sentimento dominante in Italia: lo rivelano tutti i sondaggi di opinione. Guerra, terrorismo, precarietà del posto di lavoro, declino del Paese, perdita del potere d'acquisto di salari e pensioni, prospettive di ridimensionamento dello Stato sociale, insicurezza dei risparmi di fronte ai crack finanziari: niente è - o sembra - più sicuro. Il nostro, oggi, è un Paese che chiede a chi lo governa, che chiede alla politica, innanzitutto certezze e sicurezze. E ora invece anche la Costituzione, le sue regole, le sue libertà e i suoi diritti sono in discussione.

E' un giudizio troppo drastico, sommario e perentorio? Nelle pagine che seguono (così come in molti degli scritti contenuti in questo volume) se ne danno le motivazioni. Il lettore giudicherà.

2. Occorre innanzitutto discutere una prima obiezione, che affrettati commentatori hanno ritenuto decisiva. La riforma concerne formalmente la sola seconda parte della Costituzione, dunque non inciderebbe in alcun modo sui principi fondamentali e sui diritti e le libertà dei cittadini. Purtroppo, non è così. La prima parte della Costituzione resta testualmente immutata, ma ne viene cionondimeno profondamente investita.

E' appena il caso infatti di ricordare che i principi fondamentali, i diritti e le libertà sanciti nella prima parte sono affermati in Costituzione solo in termini di principio, o al più con una definizione generale del loro contenuto essenziale, rimettendo poi alla legge, e riservando alla legge, il compito di definirne i contenuti concreti, le modalità di esercizio ed i limiti. Di qui il ruolo essenziale delle "riserve di legge". Ma la riforma costituzionale in discussione cambia radicalmente il significato sostanziale e l'efficacia garantistica di tali riserve di legge.

Nel disegno del Costituente, la legge era il prodotto della convergente volontà delle due Camere. In entrambe, le minoranze erano adeguatamente rappresentate (in forza della scelta di principio per il sistema elettorale proporzionale compiuta con l'approvazione preliminare dell'o.d.g. Giolitti). Nessuna delle due Camere peraltro, poteva essere condizionata ("ricattata") dal Governo o dal suo capo con la minaccia dello scioglimento. L'indipendenza della magistratura, l'indipendenza della Corte costituzionale e la rigidità della Costituzione garantivano, rispettivamente, il rispetto delle leggi da parte delle amministrazioni e del governo, e il rispetto della Costituzione da parte del legislatore.

Tutto questo sistema risulterà indebolito, se la riforma approvata dal Senato dovesse alla fine passare. La Corte costituzionale uscirà dalla riforma inevitabilmente politicizzata (per l'accresciuto peso della componente di designazione politico-parlamentare e per la configurazione del Capo dello Stato, che ne designa una seconda componente, come organo di parte). L'indipendenza della

¹ L. CARLASSARE, *Il progetto governativo di riforma: il costituzionalismo più che mai alla prova*, in www.costituzionalismo.it.

² ... anche se non è detto che l'operazione finirà per riuscire, anche per le ragioni ben analizzate da M. DOGLIANI e I. MASSA PINTO, *La "lotta per la Costituzione": come impedire che una revisione incostituzionale determini una discontinuità costituente*, in questo volume.

magistratura sarà affidata alla disciplina di leggi approvate, in buona sostanza, dalla sola Camera dei deputati, e dunque sarà alla mercé della volontà del Premier. Ma, soprattutto, la legge finirà con l'essere, in moltissimi casi, il prodotto della volontà di una sola Camera (la Camera dei deputati), nella quale, in forza del sistema maggioritario (costituzionalizzato dal nuovo art. 92), il Governo (il Premier) avrà comunque una maggioranza sicura (anche quando abbia ottenuto solo il voto di una minoranza dell'elettorato); e nella quale le minoranze saranno necessariamente sottorappresentate. Con gli strumenti previsti dal nuovo articolo 94 della Costituzione (questione di fiducia, voto bloccato, scioglimento automatico o quasi automatico, secondo i casi), il premier potrà, per di più, condizionare (ricattare) la sua stessa maggioranza, minacciando lo scioglimento anticipato della Camera, e imponendo l'approvazione in blocco di un disegno di legge da lui proposto.

Dunque la riserva di legge ne sarà assai depotenziata, quale strumento di tutela dei diritti e delle libertà dei cittadini e delle minoranze, almeno nei casi nei quali sarà competente a decidere in definitiva la sola Camera. Ma questi casi, a differenza di quanto hanno sostenuto gli stessi affrettati commentatori, non sono affatto pochi: vi rientrano, per esempio, tutto il diritto di famiglia (disciplina del divorzio e dell'aborto compresa), tutto il diritto del lavoro, il diritto di sciopero, le libertà sindacali, il diritto penale e il diritto civile (escluso solo il diritto della concorrenza), il diritto processuale civile e penale (e dunque il diritto di difesa in giudizio), l'ordinamento giudiziario, la giustizia amministrativa.

3. Denunciare il rischio della liquidazione, o almeno di un forte depotenziamento, dei principi e delle garanzie della Costituzione repubblicana non significa e non deve tradursi nel rifiuto di ogni riforma costituzionale.

Se è vero - come da ultimo ha ben detto Valerio Onida³ - che *"le Costituzioni nascono per essere durevoli, se non eterne, anche se accade talora che non durino"* e che *"per la Costituzione non si pone, a priori, un'esigenza di "modernizzazione", cioè di adeguamento ai mutamenti che il tempo reca, proprio perché il suo compito non è quello di inseguire i mutamenti, ma di assicurare la stabilità"*, è vero anche, infatti, che da tempo sembra essere venuto meno (piaccia o non piaccia, e a me non piace affatto...) quel largo consenso sui valori costituzionali, che nei primi decenni del secondo dopoguerra ha rappresentato una componente fondamentale della ritrovata identità nazionale e della stessa ricostruzione del Paese. E' dunque lecito se non necessario, oggi, porsi il problema di come si possa - non solo attraverso un lavoro di rimotivazione culturale e di rilancio dell'*esprit républicain*, ma anche attraverso la definizione, prudente e al contempo coraggiosa, dei necessari ammodernamenti e aggiornamenti della Costituzione del '47 - ricostruire un largo consenso sulla idoneità dei valori, delle regole e degli assetti costituzionali a governare la convivenza comune.

Né si può negare che la seconda parte della nostra Costituzione abbisogni - in ogni caso - di alcuni aggiornamenti e correzioni, essenzialmente sotto tre profili: per adeguare il sistema delle garanzie democratiche e costituzionali ai profondi mutamenti già intervenuti nella struttura del nostro sistema istituzionale; per completare e integrare (e, in qualche punto, correggere) la riforma della forma dello Stato in senso federale, avviata nella scorsa legislatura; per dotare il nostro Paese di una forma di governo più democratica e più efficace, e dunque effettivamente più capace di garantire partecipazione dei cittadini, rappresentatività delle istituzioni, tempestività e efficienza nell'azione di governo per la tutela degli interessi generali e per la soluzione dei problemi della collettività. In questo senso - e in questi limiti - ritengo sia corretto discutere di un problema di "chiusura della transizione" (ma avvertendo, nel contempo, che questa esigenza nasconde per lo più, nel linguaggio di una parte della dottrina e nel linguaggio politico, una scelta pregiudiziale a favore della fuoriuscita dalla forma di governo parlamentare comunque razionalizzata e la preferenza per modelli ibridi di difficile riconduzione ai principi strutturali delle democrazie liberali: scelta assolutamente non condivisibile come si dirà più oltre)

³ V.ONIDA, *Il "mito" delle riforme costituzionali*, in *Il Mulino*, n. 1/2004.

Da un lato, infatti, la riforma del Titolo V nacque fin dall'inizio con la consapevolezza della necessità di successive integrazioni, in specie per quanto concerne la riforma del Senato; e molto larga è anche la convinzione che essa abbisogni di aggiustamenti e correzioni: e, del resto, nessuna riforma di grande respiro nasce perfetta dalla testa del legislatore, ma tutte abbisognano di ritocchi e revisioni alla luce delle prime esperienze attuative. Dall'altra, il contesto nel quale alla Costituente furono definiti il sistema delle garanzie e la forma di governo della nostra Repubblica appare consistentemente cambiato. Sul terreno istituzionale, è appena il caso di ricordare che la Costituente lavorò su due presupposti: che per la legge elettorale sarebbe stato adottato un sistema proporzionale (il già ricordato ordine del giorno Giolitti) e che la forma dello Stato sarebbe stata unitaria, sia pur con largo riconoscimento delle autonomie regionali e locali. Ora non vi è chi non veda che l'adozione di sistemi elettorali maggioritari e di una forma di Stato ispirata al modello federale non può non imporre modifiche profonde nel sistema delle disposizioni costituzionali relative alla forma di governo, allo statuto dell'opposizione, alle garanzie democratiche e costituzionali. A maggior ragione ciò è necessario di fronte a modifiche della Costituzione formale e della Costituzione materiale (si pensi innanzitutto, ma non solo, alle leggi elettorali maggioritarie e all'elezione diretta di sindaci e Presidenti di Regioni e Province) che già hanno consistentemente modificato l'assetto istituzionale e l'equilibrio tra i vari poteri a livello statale, regionale e locale, senza adeguati contrappesi e bilanciamenti.

Ma vi è di più. Si impone una riflessione assai più ampia che indaghi sulle modificazioni che - non solo ma anche per quanto concerne gli assetti istituzionali - sono necessarie per potere affrontare, con speranza di successo, le sfide della competizione globale, dei grandi flussi migratori, delle innovazioni tecnologiche e produttive, della società dell'informazione, che caratterizzano la nostra epoca; e, da ultimo, per potere fronteggiare e vincere i rischi di declino produttivo e tecnologico che incombono sul nostro Paese. Per affrontare fenomeni di tale entità e portata, occorre una democrazia più forte, più legittimata, più partecipata, più rappresentativa, più efficace.

4. Una democrazia è solida se sa risolvere i problemi dei cittadini. Per questo occorrono istituzioni forti, capaci di decidere e di attuare efficacemente le decisioni prese. Ma esse lo sono, se lo fanno con il consenso dei cittadini, se garantiscono adeguati controlli sull'esercizio del potere, se danno a tutti la sicurezza dei propri diritti e libertà; se assicurano un equilibrato pluralismo istituzionale. Se ciò non accade, alla lunga non sapranno neppure prendere le decisioni giuste, né sapranno farle rispettare.

In altre parole, la forza delle istituzioni nasce dalla loro legittimazione democratica, dalla loro capacità di interpretare attese e domande sociali, di mobilitare coscienze e volontà sulle scelte da compiere e sulle innovazioni da realizzare. E anche dalla capacità di definire con nettezza l'ambito e i confini della politica, e, all'interno di questi confini, i limiti del potere del governo e della maggioranza (i limiti di ogni potere costituito) rispetto ai diritti e alle libertà garantiti a tutti e a ciascuno. Chi vince ha il diritto e il dovere di governare, di avere gli strumenti necessari per attuare il programma presentato agli elettori. Ma nel rispetto della Costituzione e delle leggi, dei diritti, delle libertà e delle garanzie riconosciute alle minoranze.

E' questo il cuore delle Costituzioni democratiche e liberali: dotare gli eletti dal popolo, i vincitori delle elezioni, dei poteri necessari per ben governare; ma dare a tutti, e *in primis* agli sconfitti, la certezza che i loro diritti non sono minacciati, che le regole e i principi della democrazia non sono alla mercé di chi ha vinto. Prevedere dunque, a fronte di governi efficaci e capaci di decidere, forti *checks and balances*, argini solidi al potere di chi ha vinto, garanzie sicure delle libertà e delle regole democratiche. E' nella Costituzione infatti che si definiscono i confini tra ciò che legittimamente può essere deciso dalla maggioranza *pro tempore* e ciò che invece non può essere appannaggio del vincitore perché rientra nell'ambito delle regole del gioco, e dei diritti e delle libertà sottratti all'arbitrio della maggioranza del momento. La dittatura della maggioranza non è compatibile con la democrazia.

In altri termini: nessuno può negare che la maggioranza parlamentare e il governo scelti dagli elettori debbano disporre degli strumenti necessari per governare; ma entro limiti precisi ed invalicabili (e con bilanciamenti e contrappesi efficaci) tali da garantire l'intangibilità dei diritti e delle libertà dei cittadini e la effettività della competizione democratica anche, e in primo luogo, nei confronti delle possibili prevaricazioni della maggioranza.

5. I principi or ora sinteticamente ricordati fanno parte, come è noto a tutti, dell'*acquis* consolidato, della cultura e dell'esperienza del costituzionalismo democratico moderno; ne rappresentano, anzi, il nucleo essenziale, così come è stato indagato e sviluppato soprattutto dalla sua componente liberaldemocratica, da Montesquieu a Madison, da Tocqueville a Popper. Ne discende, con incontestabile consequenzialità che, nel caso italiano, la priorità di ogni possibile riforma costituzionale è costituita dall'adeguamento delle garanzie costituzionali e democratiche alle trasformazioni della Costituzione formale e materiale già intervenute, dunque dalla definizione e costituzionalizzazione delle regole e delle garanzie proprie di una moderna democrazia dell'alternanza. A maggior ragione, ciò vale nel contesto di una riforma che intenda rafforzare ulteriormente il ruolo del Governo e di chi lo guida.

Non si nega con ciò, com'è chiaro, l'esigenza di maggioranze stabili e coese e di esecutivi forti (ancorché sia invece del tutto lecito dubitare che bastino buone regole costituzionali ed elettorali per conseguire questi due obiettivi). Del resto, il nostro Paese ha già introdotto, nell'ultimo decennio, molte delle innovazioni utili, sul piano normativo, a rafforzare i governi, nazionali e locali, e la stabilità delle maggioranze. Infatti, la legge elettorale maggioritaria e le riforme degli anni Novanta hanno già dato agli esecutivi regionali, locali e nazionali poteri e strumenti più forti per governare: ma non hanno introdotto i *checks and balances*, i contrappesi propri delle altre democrazie. Proprio questa carenza ha finito, a livello regionale e locale, col determinare una sofferenza istituzionale (lo svuotamento del ruolo di indirizzo e di controllo delle assemblee elettive, l'eccessiva ingerenza degli esecutivi nella attività normativa) che ha aperto una vera e propria questione democratica; e che ha innescato, per l'inevitabile moto del pendolo, spinte verso il ritorno a non auspicabili modelli assembleari (nei quali il ruolo politico delle assemblee si esercitava nella reiterata rimozione dei titolari degli esecutivi regionali e locali e nella cogestione di amministrazioni e servizi pubblici tra le Giunte e i Consigli).

Si possono dunque introdurre ulteriori innovazioni nel senso del rafforzamento della stabilità e coesione dei governi e delle maggioranze: per esempio riconoscere al Primo ministro il potere di nominare e revocare i ministri; o introdurre sistemi elettorali che favoriscano la coesione delle coalizioni (uninominale maggioritario a doppio turno). Ma non senza affrontare, contestualmente, il problema del rafforzamento delle garanzie democratiche in un sistema maggioritario: i poteri del Parlamento, lo statuto dell'opposizione, il ruolo e i poteri di garanzia del Capo dello Stato, il pluralismo e la libertà dell'informazione, i poteri e l'indipendenza della magistratura e della Corte costituzionale, il ruolo e l'autonomia delle Autorità indipendenti, la disciplina dei referendum abrogativi, il procedimento di revisione costituzionale.

Il nostro sistema costituzionale, comparato con quello delle altre grandi democrazie, presenta anomalie rilevanti innanzitutto sui terreni ora ricordati. Di ciò consapevole, nel suo messaggio agli italiani per la fine dell'anno 2002, il Presidente della Repubblica non enunciò quale primo obiettivo della riforma istituzionale il rafforzamento dell'esecutivo e dei poteri del Capo del Governo; al contrario, "quale che sia la forma di governo prescelta", sottolineò l'esigenza di salvaguardare il pluralismo delle istituzioni, di prevedere adeguati pesi e contrappesi. E dunque di affrontare non solo il problema degli strumenti e dei poteri della maggioranza eletta, ma anche dei suoi limiti, consapevoli del fatto che sul primo versante molto si è già fatto in questi anni, a partire dalla legge sulla elezione diretta dei sindaci, dei presidenti di provincia e dei presidenti di regione. Sul secondo, invece, non si è fatto quasi nulla. Come allora il capo dello Stato ricordò con grande efficacia, «per assicurare stabilità all'esecutivo, si è dato vita, quasi dieci anni fa, alla democrazia dell'alternanza,

adottando il sistema elettorale maggioritario. Ma non è stato completato il cambiamento adeguando le garanzie istituzionali».

6. Il disegno di legge del Governo (A.S. 2544) non affrontava la questione dell'adeguamento del sistema delle garanzie costituzionali e democratiche. In un contesto di ulteriore, esasperato, rafforzamento della concentrazione dei poteri in capo al premier, esso delineava in realtà un solo contrappeso di qualche efficacia: il Senato "federale", eletto con sistema proporzionale, e istituzionalmente non esposto alla pressione del premier (che non poteva chiederne lo scioglimento anticipato, né condizionarlo con il voto di fiducia e la minaccia di scioglimento). Il tema dell'adeguamento delle garanzie era invece centrale nelle proposte dei gruppi dell'opposizione⁴. Le principali proposte avanzate possono essere, in estrema sintesi, raccolte in quattro gruppi.

Vanno considerate in primo luogo le proposte che adeguano il sistema delle garanzie costituzionali all'introduzione del sistema maggioritario. È perfino superfluo ricordare infatti che tutto il sistema delle garanzie è commisurato, nella Carta del 1947, a una struttura della rappresentanza politica configurata secondo il sistema proporzionale, nel quale maggioranza e minoranze sono rappresentate proporzionalmente ai voti conseguiti dalle loro liste. Al contrario, il sistema maggioritario sovrarappresenta la maggioranza e sottorappresenta le minoranze; cosicché chi vince le elezioni, anche solo col 40-45% dei voti, può di norma ottenere la maggioranza assoluta dei seggi parlamentari.

Non è sicuramente in contrasto con i principi democratici (come la storia costituzionale delle grandi democrazie dimostra) garantire a chi vince le elezioni una maggioranza sicura per governare; può esserlo se il sistema delle garanzie non viene adeguato, in modo da sottrarre la revisione delle regole alla discrezionalità della maggioranza pro tempore: si tratta innanzitutto di innalzare opportunamente (ammettendo in ogni caso il successivo ricorso al referendum confermativo) le maggioranze necessarie per l'approvazione delle leggi di revisione costituzionale, come è previsto in quasi tutte le moderne democrazie maggioritarie (talora anzi con ulteriori aggravamenti a tutela della rigidità delle Costituzioni) e come fu proposto già all'inizio della XII legislatura, con una proposta di legge costituzionale Bassanini-Elia; di fare altrettanto per le modifiche ai regolamenti parlamentari, che fissano le regole del gioco della competizione parlamentare; di elevare (per es. a due terzi dei voti espressi, e, dopo il terzo scrutinio, a tre quinti) la maggioranza necessaria per l'elezione del Presidente della Repubblica, in modo da salvaguardarne, nelle nuove condizioni derivanti dall'introduzione del sistema maggioritario, la natura di garante imparziale della Costituzione e di rappresentante dell'unità nazionale; di elevare (a due terzi o a tre quinti dei voti espressi) la maggioranza necessaria per l'elezione dei presidenti delle Camere, in modo da restaurare per questa via la convenzione costituzionale, affermata negli Anni Settanta e Ottanta, che prevedeva un'intesa *bipartisan* sulla designazione dei Presidenti delle Assemblee e ne tutelava la natura di garanti imparziali del confronto parlamentare (il paventato rischio di conseguente possibile paralisi delle due Camere, pretestuosamente opposto dalla maggioranza⁵, può essere facilmente contrastato prevedendo, a fini di pura...prevenzione di comportamenti ostruzionistici, lo scioglimento di diritto della Camera che non pervenga ad eleggere il suo Presidente entro un termine predeterminato dalla sua prima seduta).

⁴ Cfr. per es. l'A.S. 1933, d'iniziativa dei senn. BASSANINI, MANCINO, AMATO, SALVI, DENTAMARO, VILLONE, PASSIGLI, MANZELLA e altri, presentato il 21 gennaio 2003. V. anche *Principi e proposte per la riforma della Costituzione in tema di forma di Governo, Senato della Repubblica, garanzie democratiche* (c.d. Bozza Amato) in http://www.astridonline.it/Dossier--r/ULIVO-AMATO-Riforme-def-10_12_03.pdf del 10 dicembre 2003; e l'A.S. 2544-A/bis, *Relazione di minoranza della I Commissione permanente*, presentata dai senatori BASSANINI, MANCINO, VILLONE, DENTAMARO, TURRONI il 26 gennaio 2004

⁵ ...e anche da qualche costituzionalista di area ulivista: v. p.es. S. CECCANTI, *Non è forte il Premier, ma il Senato sarà più potente di chi vince le elezioni*, in *Il Riformista* del 25 marzo 2004 e in <http://www.astridonline.it/FORUM--Le-Commenti-a/index.htm>, e G. GUZZETTA, *La fine della centralità parlamentare e lo statuto dell'opposizione*, in S. CECCANTI e S. VASSALLO, *Come chiudere la transizione*, Bologna 2004.

Non minore importanza deve attenersi alle innovazioni necessarie per adeguare le garanzie democratiche alle esigenze di una forma di governo che attribuisce alla maggioranza e al premier poteri assai più rilevanti che in passato. Occorre dunque tutelare più efficacemente la genuinità e la correttezza dei meccanismi elettorali, e rafforzare gli istituti della partecipazione democratica in correlazione ai nuovi e più forti poteri attribuiti agli eletti. Tra le principali proposte meritano di essere

menzionate:

– la «copertura costituzionale» prevista per l'introduzione in via legislativa di misure atte a prevenire efficacemente l'insorgere di conflitti tra gli interessi privati dei titolari di uffici pubblici e cariche elettive e gli interessi pubblici che essi sono chiamati a tutelare (“La legge stabilisce disposizioni idonee a prevenire l'insorgere di conflitti tra gli interessi privati di chi accede ad uffici pubblici e a cariche elettive e gli interessi generali che il pubblico ufficiale deve tutelare”);

– l'ineleggibilità a uffici pubblici e cariche elettive disposta per coloro che controllano mezzi di comunicazione di massa (“In ogni caso, non possono ricoprire uffici pubblici né sono eleggibili a cariche elettive coloro che detengano la proprietà o abbiano il controllo, anche indiretto, di mezzi di comunicazione di massa”⁶);

- l'introduzione di una disposizione di principio sulla promozione degli strumenti della democrazia partecipativa a tutti i livelli;

– la «copertura costituzionale» prevista per norme legislative idonee a garantire il diritto all'informazione politica e la correttezza della competizione politico-elettorale (“la legge assicura il pluralismo dell'informazione, vieta le posizioni dominanti nel sistema delle comunicazioni di massa, stabilisce per i partiti e i movimenti politici eque condizioni di accesso ai mezzi di informazione, tutela il diritto dei cittadini ad una informazione politica libera e completa”);

- la «copertura costituzionale» prevista per una disciplina delle forme di finanziamento delle campagne elettorali, che ne assicuri la trasparenza; e per una disciplina dei limiti delle spese elettorali, che eviti il rischio di rapporti distorti tra politica e denaro e di gravi alterazioni nelle condizioni di partenza delle competizioni elettorali;

– l'attribuzione alla Corte costituzionale della potestà di decidere, in ultima istanza, sulle controversie relative alla elezione dei membri del Parlamento, nonché sulle cause sopraggiunte di ineleggibilità e incompatibilità dei parlamentari e sulle incompatibilità dei membri del Governo;

- la revisione della disciplina dei referendum, in modo da potenziarne l'efficacia di contrappeso democratico al potere della maggioranza: per i referendum abrogativi, elevando le firme necessarie per promuoverlo, riducendo il *quorum* per la validità delle consultazioni referendarie (a un terzo degli iscritti nelle liste elettorali, o a metà più uno del numero di elettori che ha partecipato alla precedente consultazione elettorale generale) e prevedendo meccanismi di verifica preventiva della sua ammissibilità; per i referendum costituzionali, prevedendo distinte votazioni se la legge di revisione costituzionale concerne diversi istituti costituzionali.

Un terzo gruppo di garanzie è costituito dalla necessaria cornice costituzionale di uno statuto dell'opposizione parlamentare che dovrà poi trovare la sua più compiuta definizione nella riforma dei regolamenti delle Camere. Ricordo al riguardo, soprattutto: il riconoscimento del diritto dell'opposizione di ottenere la istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta o l'attivazione di una indagine conoscitiva; la legittimazione dell'opposizione a ricorrere alla Corte costituzionale in caso di approvazione di leggi incostituzionali, o, quanto meno, in caso di violazione delle disposizioni costituzionali sul procedimento legislativo, o sui limiti imposti all'esercizio da parte del Governo di poteri legislativi d'urgenza o di poteri legislativi delegati; la previsione che i regolamenti delle Camere debbano riservare adeguati spazi ai gruppi di opposizione nella formazione degli ordini del giorno e nella organizzazione dei lavori dell'Aula e delle Commissioni e riconoscere ruolo e prerogative dei portavoce dell'opposizione; la attribuzione alla opposizione, sul modello britannico e tedesco, della presidenza delle Commissioni o Giunte parlamentari e degli altri

⁶ A. S. 1933, cit. Dal medesimo disegno di legge sono tratte anche le citazioni testuali successive.

organismi ai quali sono attribuiti essenzialmente compiti ispettivi, di inchiesta, di controllo o di garanzia.

Ma ricordo anche, a fronte della progressiva "migrazione" verso il Governo del potere legislativo in linea di principio attribuito al Parlamento, le proposte⁷ di costituzionalizzare i limiti già imposti ai decreti-legge del Governo dalla legge 23 agosto 1988, n. 400 (la loro previsione in Costituzione appare necessaria per imporne il rispetto ai provvedimenti legislativi di urgenza, visto che questi appartengono pur sempre al novero delle fonti primarie); e di introdurre in Costituzione l'obbligo di sottoporre a parere parlamentare gli schemi di decreti legislativi, e della prevedere la facoltà dell'opposizione di devolvere all'Aula l'approvazione di tali pareri e dell'obbligo del Governo di motivazione, in caso di emanazione di decreti difforni dai pareri parlamentari. L'insieme di queste previsioni, unite alla legittimazione dell'opposizione a sottoporre alla Corte costituzionale le questioni relative al rispetto dei limiti imposti all'esercizio dei poteri legislativi delegati al Governo, potrebbe evidentemente consentire un agevole ricorso allo strumento della delegazione delegata, senza che ciò comporti la sottrazione al Parlamento della sua essenziale funzione di legislatore e all'opposizione dei suoi poteri di controllo.

Un ultimo gruppo di innovazioni sembrano infine necessarie al fine di salvaguardare il ruolo e l'indipendenza delle istituzioni a cui sono affidate, nel sistema maggioritario bipolare, essenziali funzioni di garanzia e di regolazione nei settori che non possono essere sottoposti alla regola del governo della maggioranza: in primo luogo il Presidente della Repubblica, che nelle proposte dell'opposizione⁸, manteneva il ruolo di "commissario alle crisi" e dunque di garante non solo e non tanto della costituzionalità delle leggi e della legittimità degli atti governativi (garantite dalla Corte costituzionale e dai giudici ordinari, amministrativi e contabili), quanto del corretto funzionamento del sistema costituzionale: conservava dunque il potere di decidere sullo scioglimento delle Camere, su proposta del Primo Ministro e sentiti i Presidenti delle Camere e i rappresentanti dei gruppi parlamentari; acquisiva un potere di rinvio delle leggi «rafforzato» dalla previsione che la legge rinviata alle Camere debba essere promulgata solo allorché sia stata riapprovata a maggioranza assoluta; e conservava tutti gli altri poteri di garanzia e di equilibrio oggi attribuitigli dalla Costituzione. Nella stessa logica si poneva la proposta di una disposizione costituzionale che garantisse l'indipendenza delle Autorità indipendenti di garanzia, ne regolasse le prerogative e i poteri, e disciplinasse le modalità e le procedure per la scelta dei loro membri, secondo criteri che ne assicurino la competenza e l'imparzialità. E nella stessa logica si poneva altresì la riconferma della attuale composizione della Corte costituzionale, mantenendo l'attuale equilibrio fra giudici di designazione "tecnica" e giudici di designazione "politica".

Un ulteriore rafforzamento dei poteri del premier sulla falsariga (e nei limiti) del modello britannico era dunque bilanciato - nella principale proposta dell'opposizione⁹ - da un organico "pacchetto" di proposte di adeguamento del sistema delle garanzie e dei contrappesi. Legittimando così la seguente riassuntiva conclusione: " L'insieme delle innovazioni or ora ricordate consentono dunque di delineare un sistema che, sul modello di quasi tutte le grandi democrazie europee, può definirsi nei seguenti termini: un Governo forte, espresso dalla libera scelta degli elettori, saldamente guidato dal Primo Ministro; un Parlamento altrettanto forte, in grado di offrire alla maggioranza gli strumenti per attuare il programma approvato dagli elettori e all'opposizione poteri efficaci di controllo e di proposta delle proprie soluzioni alternative ai problemi del Paese, nel contesto di una democrazia altrettanto forte e sicura, dotata di regole idonee a garantire i diritti e le libertà di tutti e la genuinità e correttezza della competizione politica ed elettorale; un forte sistema di istituzioni e strumenti di garanzia, capace di assicurare che le regole siano rispettate da tutti, a partire da chi dispone del potere politico e economico" ¹⁰.

⁷ Anch'esse articolate e formalizzate - come quasi tutte le precedenti - nel cit. d.d.l. A.S. 1933.

⁸ ...o almeno nella maggior parte delle medesime: v. in senso contrario, infatti, l'A.S.1662, TONINI, MORANDO e altri, e l'A.C. 3584, CHIAROMONTE e altri

⁹ Il già cit. A.S. 1933, firmato da 84 senatori di tutti i gruppi di opposizione.

¹⁰ A.S. 2544, cit, Relazione, par. 6.

7. Che cosa resta, del complesso disegno di adeguamento del sistema delle garanzie democratiche e costituzionali, del vasto e organico disegno di pluralismo istituzionale equilibrato e bilanciato proposto dall'opposizione nel testo approvato dal Senato in prima lettura? Quasi nulla: invece che un rafforzamento e un adeguamento degli istituti e delle norme di garanzia per compensare il rafforzamento dei poteri della maggioranza e del Governo, si registra addirittura, su questo terreno, un secco arretramento. La maggioranza ha respinto tutte le proposte dell'opposizione sul pluralismo dell'informazione, sulla parità di accesso ai media, sui conflitti di interesse; ha respinto ogni proposta di rafforzamento della partecipazione democratica e di riforma della disciplina dei referendum; ha respinto le proposte di costituzionalizzazione dei limiti all'esercizio governativo di poteri legislativi delegati o d'urgenza, di legittimazione dell'opposizione a ricorrere alla Corte costituzionale a difesa dei propri diritti, di tutela dell'indipendenza delle Autorità di regolazione e garanzia. Rifiutando le proposte di elevare le maggioranze necessarie per eleggere il Capo dello Stato, i Presidenti delle Camere, le Autorità indipendenti, intese a favorire l'elezione di personalità imparziali e sostenute da un apprezzamento *bipartisan*, li riduce di fatto ad organi di parte, espressione della sola maggioranza (in singolare contraddizione con quanto propongono viceversa, negli stessi giorni, il Ministro dell'Economia¹¹ e i relatori di maggioranza¹² del disegno di legge sulla tutela del risparmio, sia pure limitatamente alle autorità preposte alla vigilanza sui mercati finanziari).

Anche più drastico appare il ridimensionamento del ruolo di garanzia del Presidente della Repubblica sotto il profilo dei suoi poteri e delle sue funzioni. La perdita del potere di decidere (o, quanto meno, di codecidere) sullo scioglimento delle Camere e di autorizzare la presentazione al Parlamento dei disegni di legge di iniziativa - poteri decisivi ai fini della garanzia del corretto funzionamento del sistema istituzionale - non è compensata dalla attribuzione al Capo dello Stato di poteri nuovi come la nomina dei Presidenti delle Autorità indipendenti (che potrebbero trovarsi nella imbarazzante posizione di presidenti di minoranza, modello "Lucia Annunziata"), o del potere di decidere, su proposta del Senato, l'annullamento di leggi regionali contrastanti con l'interesse nazionale: attribuzione, quest'ultima, che rischia anzi di costringere il Capo dello Stato a valutazioni squisitamente politiche, in contrasto con la sua posizione di garante imparziale della Costituzione. Ma ancor più grave appare la configurazione in termini tassativi delle funzioni a lui attribuite ("esercita le funzioni che gli sono *espressamente* conferite dalla Costituzione" - nuovo art.87), che prelude ad un secco ridimensionamento non solo della sua finora assai rilevante attività di *moral suasion* ma anche, più in generale, del suo ruolo complessivo di "commissario alle crisi" e di garante del buon funzionamento dell'intero sistema istituzionale.

Neppure sulla modifica del procedimento di revisione costituzionale, tendente a richiedere comunque per l'approvazione di ogni modifica costituzionale una maggioranza qualificata di due terzi di ciascuna delle due Camere, la maggioranza ha mostrato disponibilità alcuna, benché si sia *ex adverso* fatto notare che questa innovazione va anche a vantaggio della attuale maggioranza parlamentare, la cui riforma costituzionale, ove infine approvata, non avrebbe potuto così essere rimessa in discussione, nella prossima legislatura, senza il suo consenso. La Costituzione potrà dunque essere modificata a colpi di maggioranza (di una maggioranza che ben può rappresentare una minoranza degli elettori, grazie al sistema elettorale maggioritario), salvo il ricorso al referendum confermativo; per il quale la previsione di un necessario quorum di validità, pari a quello attualmente previsto per i referendum abrogativi, pur rappresentando in linea teorica un rafforzamento della rigidità costituzionale e dunque della garanzia delle minoranze, si presta a fondati rilievi critici

¹¹ Cfr. A.S. 4705, *Disposizioni per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari*, art.8

¹² Cfr. Relazione consegnata dai relatori alla Commissione sui d.d.l. *Disposizioni per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari* in <http://www.astridonline.it/Economia-e/Progetti-d/Iter-parla/index.htm>.

¹³(non ultimo quello di irrigidire il testo di una riforma sconclusionata e sbagliata), e comunque affida la tutela dei diritti delle minoranze a uno strumento facilmente manipolabile, come è il referendum, in assenza di una soddisfacente soluzione del problema della garanzia del pluralismo dell'informazione.

Quanto allo statuto dell'opposizione, la maggioranza vanta l'accoglimento di tre proposte avanzate dall'opposizione. Ma nessuna delle tre è stata accolta per intero: la maggioranza qualificata per le modifiche dei regolamenti parlamentari è stata limitata alla sola Camera dei deputati (come se il Senato, escluso dal circuito fiduciario, cessasse perciò di essere un'assemblea politica, nella quale si formeranno maggioranze e minoranze, ancorché non necessariamente coincidenti con quelle della Camera bassa); la presidenza delle commissioni parlamentari di controllo e di garanzia, rivendicata per le opposizioni, è bensì riservata (e solo alla Camera) a parlamentari scelti nelle fila dell'opposizione, ma la indicazione dei prescelti spetta alla maggioranza e non alla opposizione stessa; quanto al riconoscimento delle prerogative e dei poteri del portavoce dell'opposizione, la proposta è stata accolta solo in linea di principio e reinterpretata (e distorta) in senso personalistico e cesaristico (*i portavoce* diventano *il Capo* dell'opposizione; e la definizione dei suoi poteri è rinviata al Regolamento della Camera approvato dalla maggioranza).

Last but not least, in nome della presunta regionalizzazione della Corte (che nel testo al nostro esame non c'è), si mettono le mani dei partiti sulla Corte costituzionale, trasformandola da giudice imparziale della costituzionalità delle leggi in *longa manus* del Governo e della maggioranza. Non critico, beninteso, il coinvolgimento del Senato nella elezione dei giudici costituzionali. Ma una cosa è coinvolgere un vero Senato federale, insieme alla Camera, nella elezione dei cinque giudici indicati dal Parlamento; un'altra aumentare in modo incongruo il numero dei giudici costituzionali di nomina parlamentare, e alterare così il delicato equilibrio fra componente di designazione politica e componente di designazione "tecnica", come fa il testo del Senato. Si aggiunga che il rifiuto di un procedimento *bipartisan* per l'elezione del Presidente della Repubblica, rischia di elevare addirittura a 11 il numero dei giudici costituzionali la cui designazione è condizionata dalla maggioranza parlamentare.

Nel suo insieme, dunque, il testo della Commissione non risolve il problema dell'adeguamento del sistema delle garanzie democratiche e costituzionali ai mutamenti già intervenuti nel nostro sistema costituzionale formale e materiale, e a quelli ora progettati. Al contrario, indebolisce sotto molti profili il sistema di garanzie previsto dalla Costituzione vigente. Non offre argini solidi nei confronti del rischio di dittatura della maggioranza. Inizia viceversa a smantellare quelli oggi esistenti.

8. Basterebbe quanto si è fin qui rilevato per legittimare una valutazione drasticamente negativa della riforma. Se l'adeguamento del sistema delle garanzie democratiche e costituzionali è prioritario, sotto il profilo logico e sistemico, la sua mancanza dovrebbe precludere ogni intervento sulla forma di governo, inteso a rafforzare ulteriormente i poteri della maggioranza, e/o del governo, e/o del premier.

Come si è sopra notato (par. 4), infatti, l'attribuzione al Governo e alla maggioranza di poteri e strumenti per governare è uno degli elementi fondamentali delle Costituzioni democratiche; ma va di pari passo con la definizione di limiti invalicabili al potere di chi governa (ad ogni potere costituito) e con la predisposizione di contrappesi e garanzie efficaci a tutela dei diritti e delle libertà delle minoranze. Occorrono istituzioni forti, capaci di prendere tempestivamente le decisioni necessarie. Ma la forza delle istituzioni democratiche nasce dal consenso. Il pluralismo istituzionale, i controlli sul potere, i *checks and balances*, non sono un impaccio. Sono la forza della democrazia. Per ciò dunque il problema dell'adeguamento del sistema delle garanzie non è eludibile. Anche quando fosse risolto (e per farlo occorrerebbe riscrivere da capo il testo approvato dal Senato), occorre, tuttavia, verificare che, comunque, le soluzioni proposte per il rafforzamento dell'esecutivo siano coerenti

¹³ V. , *infra*, gli scritti di E. GROSSO e A. GIORGIS.

con l'*acquis* del costituzionalismo moderno, non contraddicano i principi e i valori non negoziabili che garantiscono la democraticità del sistema costituzionale; e non finiscano per indebolire o vanificare l'efficacia delle garanzie istituzionali, magari invocando l'usbergo della sovranità popolare espressa attraverso il voto degli elettori (come non di rado si è fatto nei regimi autoritari di stampo fascista, comunista o peronista).

Presidenzialismo sul modello americano, cancellierato sul modello tedesco, *premiership* britannica, semipresidenzialismo francese: ciascuno di questi modelli dà forza al Governo, stabilità alle maggioranze, legittimazione alle istituzioni. Ma ciascuno prevede contrappesi e garanzie efficaci, garanzie solidissime della democraticità del sistema e del pluralismo istituzionale. E nessuno tra essi concentra tutto il potere di decisione in un solo organo, in un solo decisore. Perché il "potere corrompe" e il "potere assoluto corrompe assolutamente".

Nei Paesi a democrazia consolidata, basta questa banale constatazione per semplificare anche il confronto politico-istituzionale sulle forme di governo, limitandolo ai modelli sperimentati e alle loro varianti. Purtroppo, questa consapevolezza manca in Italia, dove hanno molto seguito da qualche anno teorie esasperatamente moniste, basate, in buona sostanza, sull'idea che la miglior forma di governo sia quella che concentra quasi tutti i poteri in capo a un uomo solo, purché scelto dagli elettori, e che gli garantisce l'inaffidabilità nella carica, per tutta la legislatura¹⁴. Ma, se si accogliesse questa impostazione, diventerebbe incerto – come si vedrà meglio più avanti – lo stesso confine tra forme di governo democratiche e forme di governo cesariste, plebiscitarie o peroniste. La dittatura elettiva di un uomo solo non appartiene alla categoria dei modelli democratici.

Occorre, in proposito, diffidare di due diffusi luoghi comuni: *a*) la convinzione che l'ingegneria costituzionale debba passivamente adeguarsi ad alcuni fenomeni sociologici oggi dominanti, quali la personalizzazione della politica e la sua spettacolarizzazione mediatica; *b*) l'idea che stabilità, governabilità, ed efficacia nella realizzazione del programma approvato dagli elettori siano in realtà gli unici, o comunque i principali criteri o valori per valutare la bontà dell'una o dell'altra forma di governo.

La personalizzazione della politica è, indubbiamente, un fatto con cui le istituzioni debbono fare i conti. Ma non è un valore, e ancor meno un valore da promuovere fino all'esasperazione. Non basta infatti la legittimazione elettorale, per rendere democratica una forma di governo: la storia è ricca di dittatori eletti. Neppure è vero che la concentrazione di tutti i poteri nelle mani del Capo è un buon principio di sociologia dell'organizzazione, praticato in tutte le aziende private. Vale forse per le imprese a conduzione familiare, gestite direttamente dal proprietario; ma nelle grandi imprese si usa dividere le deleghe tra più amministratori o almeno sottoporli all'indirizzo e al controllo di organi collegiali; per non parlare della possibilità di sostituire il vertice della società anche in corso di mandato.

Occorre anche diffidare dalla tendenza a considerare che l'ingegneria costituzionale possa essere il rimedio universale per risolvere tutti i problemi della democrazia italiana. E così, se è vero che la riforma costituzionale può dare un contributo a risolvere il problema della frammentarietà del sistema politico e della incoerenza delle coalizioni, non si deve ignorare che la coesione delle maggioranze e la stabilità dei governi dipendono principalmente dalla struttura del sistema politico, e sarebbe dunque velleitario e rischioso pensare che possano essere assicurati da espedienti costituzionali. Né si deve ignorare il ruolo che possono avere al riguardo buone leggi elettorali, adatte alla specifica realtà di ciascun sistema politico. E' al riguardo evidente che, nel caso italiano, il sistema maggioritario a turno unico (accoppiato, a livello regionale e locale, con sistemi proporzionali con premio di maggioranza alla coalizione), non solo non ha ridotto la frammentarietà del sistema politico, ma l'ha consistentemente incrementata. Altrettanto non accadrebbe,

¹⁴ Cfr. per tutti: Gruppo di Milano, *Verso una nuova Costituzione*, Milano 1983; S.GALEOTTI, *Un Governo scelto dal popolo*, Milano 1984; G.PASQUINO, *Come eleggere il Governo*, Milano 1992; A.BARBERA, *Una riforma per la Repubblica*, Bologna 1991; G.PITRUZZELLA, *Forme di Governo e trasformazioni della politica*, Bari 1996. Ma già, in nuce, M.DUVERGER, *La monarchie républicaine*, Paris 1974

presumibilmente, con un sistema maggioritario a doppio turno, che sembra più adatto a favorire la coesione di maggioranze di coalizione in un sistema in origine molto frammentato.

9. Ma occorre, soprattutto, aver chiari i connotati strutturali che consentono di definire una forma di governo, quale che essa sia, come effettivamente democratica. Questa verifica appare più facile se ci si attiene ai modelli consolidati dall'esperienza delle grandi democrazie moderne (o liberali, nell'accezione anglosassone del termine), ovviamente con gli adattamenti e le rimodulazioni richieste dalle peculiarità del sistema politico e del contesto culturale e sociale italiano (si tratta, peraltro, di modelli che prevedono molteplicità di varianti, più o meno positivamente "testate" nell'esperienza costituzionale degli Stati democratici. E' bene, in proposito, evitare i pericoli del *bricolage* istituzionale; o – come Giovanni Sartori ha ammonito qualche tempo fa – il rischio di pasticci derivanti dalla commistione incoerente di istituti importati da esperienze diverse e tra loro non facilmente componibili¹⁵.

Non si possono mescolare a piacere elementi tratti da modelli radicalmente diversi, col solo scopo di rafforzare l'esecutivo e il suo Capo. Si rischia di superare il limite di rottura strutturale proprio di ciascun modello, di cancellare ciò che, in ciascuno di essi, ne garantisce la qualità democratica.

E così: il modello Westminster concede al *premier* una influenza sul potere legislativo che il Presidente americano non ha: ma in cambio lo sottopone al controllo della maggioranza parlamentare di cui deve ogni giorno riconquistarsi il consenso. La sua legittimazione a governare non è personale e diretta; essa è frutto di una scelta elettorale nella quale i cittadini sono chiamati ad esprimersi su un programma politico, un partito, una maggioranza parlamentare, non solo su una donna o un uomo; metterne il nome sulla scheda comporta la rottura dell'equilibrio di quel sistema. Così come lo comporterebbe imporre il collegamento obbligatorio dei candidati al Parlamento al candidato premier; o l'attribuzione al premier del potere di sciogliere le Camere anche contro la maggioranza parlamentare. Nel modello britannico infatti il nome del Premier sta sulla scheda – come è noto – solo nel collegio dove è candidato come deputato alla Camera dei Comuni; gli altri candidati sono collegati a un partito e solo tramite esso a un programma e al candidato premier; il partito (e/o il gruppo parlamentare di maggioranza) possono sempre sostituire il premier in corso di legislatura, con una decisione adottata a maggioranza; e dunque impedirgli di sciogliere la Camera, se lo scioglimento non avesse il consenso della maggioranza. E' peraltro evidente che dotare il *premier* britannico di una legittimazione popolare diretta ed autonoma, che oggi non ha, e sottrarlo alla sfiducia del Parlamento (o legare indissolubilmente la sfiducia allo scioglimento delle Camere) significherebbe eliminare lo strumento essenziale di bilanciamento proprio delle forme parlamentari razionalizzate.

L'elezione diretta del Capo dell'esecutivo e la (conseguente) assenza di un potere parlamentare di rimozione del Governo è infatti, per converso, il connotato essenziale dei sistemi presidenziali: ma, nei sistemi presidenziali democratici, il Parlamento ha una sua legittimazione elettorale autonoma, e la usa per bilanciare efficacemente il potere presidenziale. Il Presidente americano ha, così, notevoli poteri: è il capo per quattro anni dell'amministrazione federale e delle Forze armate, il suo incarico non dipende dalla fiducia del Congresso, può opporre il suo veto alle leggi e ha il potere di nominare i giudici della Corte suprema. Ma, in cambio, non può sciogliere le Camere, non può mettere la fiducia sulle leggi, non può emanare decreti-legge, nè chiedere deleghe legislative; non può nominare ministri, giudici della Corte Suprema, ambasciatori o direttori delle agenzie e amministrazioni federali senza l'*advice and consent* del Senato; non ha neppure il potere di proporre al Parlamento il bilancio federale (altro che legge finanziaria blindata!), che è redatto da un ufficio del Congresso sulla base di direttive parlamentari; e non di rado si trova a fare i conti con un

¹⁵ "Nulla vieta di migliorare un modello; ma rispettandone la logica, rispettandone la coerenza. I sistemi politici sono, appunto, sistemi: il che significa insieme le cui parti devono essere congruenti, devono davvero stare insieme. Invece il "genio italico" predilige il *bricolage*, l'arlecchinismo costituzionale, e approda così alla invenzione di bastardi senza capo né coda, oppure con il capo al posto della coda" (G.SARTORI, *Le riforme istituzionali*, Relazione al Convegno di "Libertà e Giustizia", Roma 2003, in http://www.astridonline.it/Dossier--r/SARTORI-Riforme-stituzionali.doc_cvt.htm).

Congresso ostile, nelle frequenti situazioni di *divided government*¹⁶. Tanto che molti costituzionalisti americani¹⁷ si sono chiesti se il Presidente americano non sia in realtà più debole del Cancelliere tedesco o dei Primi ministri inglese e italiano, che possono bensì essere vittime di voti di sfiducia parlamentari, ma dispongono di molti poteri e di una influenza sul legislativo che il Presidente degli Stati Uniti non ha.

Analogamente, nel modello semipresidenziale, la possibile coabitazione è un rischio, ma anche un elemento essenziale del sistema di contrappesi democratici propri della Costituzione della Quinta Repubblica francese: la quale affida al corpo elettorale la facoltà di decidere se e quando bilanciare il ruolo e i poteri riconosciuti al Presidente della Repubblica eletto dai cittadini, affiancandogli un'Assemblea nazionale (e di conseguenza un Primo Ministro e un Governo) espressione di un diverso orientamento politico. L'eliminazione di questo contrappeso produrrebbe, probabilmente, lo scivolamento del modello semipresidenziale verso il presidenzialismo; ma non verso il presidenzialismo nordamericano, bensì verso una forma di presidenzialismo non bilanciato, del tipo di quelli un tempo prevalenti in America Latina.

La stessa obiezione incontra l'ipotesi, in molti momenti riaffiorata, di una soluzione presidenziale configurata in modo da evitare i problemi e le difficoltà proprie delle fasi di *divided government* e da assegnare al Presidente e al suo Governo una maggiore influenza sulla formazione delle leggi, sul modello europeo. In verità, il sistema presidenziale americano deve essere annoverato tra le forme di governo sicuramente democratiche proprio *perché* prevede e comprende questo ed altri *checks and balances*, e non già nonostante l'esistenza di questi limiti al potere presidenziale. Non è un caso, d'altronde, se il modello americano non è mai stato sperimentato in nessuna delle grandi democrazie europee. Esso appare infatti difficilmente riproducibile dove sistemi politici e partiti più strutturati di quelli statunitensi renderebbero difficile la governabilità nelle fasi di *divided government*; e, per converso, renderebbero eccessivo il potere presidenziale nelle fasi nelle quali il partito del Presidente ha la maggioranza in entrambe le Camere. Mancherebbe infatti la fluidità delle posizioni e delle maggioranze congressuali che consente al Presidente di negoziare l'approvazione di provvedimenti essenziali anche con un Congresso politicamente ostile; e che lo costringe comunque a fare i conti con il Congresso anche nelle legislature nelle quali esso gli è politicamente favorevole.

Non è casuale il fatto che tutte le grandi democrazie europee (con la sola eccezione della Francia) abbiano scelto il modello parlamentare, per lo più adottando varianti che valgano a rafforzare la stabilità e la coesione delle maggioranze e dei governi, e dunque a evitare o ridimensionare i pericoli e i difetti insiti nelle varianti assembleari del modello in questione. Vi sono evidentemente ragioni profonde, che la migliore dottrina ha studiato, e che spiegano questa impressionante evidenza statistica. Esse risiedono nella storia, nelle tradizioni culturali e amministrative, nella struttura dei sistemi politici europei. E sono oggi rafforzate dalla comune appartenenza all'Unione europea e al sistema delle forze politiche europee.

10. Il confronto politico sviluppatosi in Italia nella prima metà della XIV legislatura ha visto dispiegarsi un variegato ventaglio di opinioni e progetti sulla forma di governo da adottare. La maggioranza di centrodestra si è all'inizio divisa tra presentatori di progetti ispirati al cancellierato tedesco, al semipresidenzialismo francese, al premierato assoluto o onnipotente¹⁸. Ma, a partire dalla c.d. bozza di Lorenzago (agosto 2003), si è poi orientata verso quest'ultima ipotesi, adottata infine dal disegno di legge del Governo (A.S. 2544). L'opposizione di centrosinistra ha presentato progetti

¹⁶ Cfr. per es. L.G. SELIGMAN e C.R. COVINGTON, *The Coalition Presidency*, Chicago 1989; J.A. THURBER ed., *Divided Democracy. Cooperation and Conflict between the President and Congress*, Washington D.C. 1991.

¹⁷ Per tutti v. L.FISHER, *Presidential Spending Power*, Princeton 1975; A. SCHICK, *Reconciliation and the Congressional Budget Process*, Washington D.C. 1981. Ma v. anche J.J.LINZ e A. VALENZUELA, *Il fallimento del presidenzialismo*, Bologna 1995.

¹⁸ Il modello tedesco ispira l'A.S. 617 (Eufemi), il premierato assoluto l'A.S. 1889 (Malan), e l'A.S.1934 (Del Pennino), il semipresidenzialismo francese l'A.S. 1898 (Nania).

ispirato al modello Westminster, al cancellierato tedesco, al premierato assoluto¹⁹. La prima ipotesi è stata poi integralmente adottata dalla c.d. bozza Amato²⁰, sottoscritta da tutti i gruppi dell'opposizione.

Nel corso del dibattito, l'opposizione ha sostenuto pregiudizialmente l'improponibilità di ogni ulteriore rafforzamento dei poteri del Governo e del Primo Ministro senza la contestuale soluzione dei problemi dell'adeguamento al bipolarismo maggioritario del sistema delle garanzie democratiche e costituzionali, del pluralismo dell'informazione, dello statuto dell'opposizione, del conflitto di interessi. Ha ribadito la propria preferenza per il modello parlamentare razionalizzato e si è dichiarata disponibile a discutere, in subordine, anche sul modello presidenziale²¹. Si è dichiarata disponibile ad attribuire al Primo Ministro tutti i poteri e le prerogative che hanno, a diverso titolo, il Primo Ministro inglese e il Cancelliere tedesco; a consolidarli in disposizioni costituzionali (anche quando, altrove, sono più flessibilmente oggetto di consuetudini, prassi o convenzioni costituzionali); ad aggiungervi una norma "antiribaltone" in forza della quale, se cambia sostanzialmente la maggioranza espressa dalle elezioni, si scioglie la Camera e si rimette ogni valutazione al corpo elettorale. Ma ha espresso soprattutto l'opinione che la ricerca di strumenti costituzionali per il rafforzamento della coesione delle maggioranze e della stabilità degli esecutivi meriti di essere perseguita con spirito *bipartisan*, ma non possa in nessun caso andare oltre i limiti consentiti dai principi democratici, attraverso una contaminazione fra il modello parlamentare e quello presidenziale che finisca - come in buona sostanza proponeva la maggioranza e come stabilisce il testo approvato dal Senato - per dare al Capo del Governo i poteri del Presidente americano e del Premier britannico, senza alcuno dei contrappesi e delle garanzie proprie, in varie forme, dell'uno o dell'altro modello.

A me pare che questa sia in realtà la questione nodale. Dato e non concesso che si possa risolvere il problema dell'adeguamento delle garanzie democratiche e costituzionali, operata una scelta di fondo per il modello neoparlamentare, resta pur sempre da stabilire fino a che punto la ricerca di strumenti di rafforzamento della stabilità e dei poteri dell'esecutivo e del suo Capo possa spingersi, senza superare e travolgere i limiti conosciuti e tollerati dai modelli democratici. Occorre in altri termini evitare di progettare soluzioni incompatibili con l'esigenza pregiudiziale di costruire, anche in tal caso, un equilibrato sistema di pesi e contrappesi, di strumenti per governare ma anche di garanzie istituzionali contro l'onnipotenza della maggioranza *pro tempore*.

Entro questi limiti, si possono ricavare indicazioni utili tanto dalla variante britannica (il governo del primo ministro) quanto dalla variante tedesca (cancellierato) del modello parlamentare razionalizzato. Si tratta, per l'appunto, più di varianti di un unico modello, che non di modelli distinti e contrapposti. E dunque il tentativo di comporre insieme gli elementi caratteristici del modello parlamentare tedesco (cancellierato) e di quello britannico (premierato) è un esercizio che non può produrre gravi alterazioni dell'equilibrio di quel modello quali invece si avrebbero introducendovi elementi propri di altri modelli non compatibili con esso, come il modello semipresidenziale, quello presidenziale o il sistema dell'elezione diretta del primo ministro sperimentato in Israele per qualche anno.

Muovendo da queste considerazioni, si è dunque proposto²² di introdurre nel nostro ordinamento costituzionale gli istituti che si rinvengono, nella sostanza, tanto nel sistema tedesco quanto in quello britannico: come l'obbligo di render noto preventivamente agli elettori il nome del candidato alla guida del Governo, contestualmente alla pubblicazione del programma elettorale; la nomina del

¹⁹ Il modello Westminster (ma con riferimenti al cancellierato) ispira l'A.S. 1933 (Bassanini-Mancino-Amato, firmato da due terzi dei senatori dell'opposizione) e l'A.S. 2523 (Marini-Coviello), il premierato assoluto l'A.S. 1662 (Tonini-Morando), l'A.S. 1914 (D'Amico) e l'A.S. 2001 e 2002 (Crema), il cancellierato l'A.S. 1678 (Mancino-Villone-Salvi).

²⁰ *Principi e proposte per la riforma della Costituzione*, cit.

²¹ ...proponendo e votando un gruppo di emendamenti Bassanini-Manzella ispirati al modello presidenziale in uso negli Stati Uniti. V. anche l'A.S. 2544-A/bis (relazione di minoranza), cit.

²² Innanzitutto con l'A.S. 1933 (Bassanini-Mancino-Amato-Salvi-Villone-Passigli-Manzella) già citato. Esso contiene già pressoché tutte le proposte indicate di seguito, nel testo. Nello stesso senso v. poi *Principi e proposte per la riforma della Costituzione*, cit.

Primo Ministro, da parte del Presidente della Repubblica, «sulla base dei risultati elettorali»; la presentazione alle Camere del solo Primo Ministro, ai fini del voto di fiducia iniziale; l'attribuzione al Primo Ministro del potere di nominare e revocare i ministri e del potere di proporre al Capo dello Stato lo scioglimento anticipato delle Camere; l'attribuzione al Primo Ministro di effettivi poteri di direzione dell'esecutivo anche mediante l'avocazione al Consiglio della decisione su questioni di competenza dei singoli ministri; l'attribuzione al Primo Ministro del potere di revoca dei provvedimenti dei singoli ministri; il divieto di sfiduciare il Primo Ministro o comunque di rimuoverlo dall'incarico senza procedere contestualmente alla scelta del suo successore (divieto di «crisi al buio»).

Ma il testo approvato dal Senato (così come i disegni di legge dal quale deriva) va molto oltre, nella ricerca di strumenti di stabilizzazione dei governi e di rafforzamento dei poteri del Primo Ministro. I nodi sono, come è noto, due, tra loro peraltro strettamente connessi: l'elezione diretta del Premier, e il potere del medesimo di determinare lo scioglimento anticipato della Camera anche contro la volontà della maggioranza dei suoi membri. Né nel governo britannico del Primo Ministro, né nel cancellierato tedesco il nome del candidato alla guida del governo è scritto sulla scheda elettorale; e neppure si ha un esplicito e formale collegamento dei candidati al Parlamento con il nome del candidato premier. Certo, quest'ultimo è pubblicamente e previamente indicato da ciascun partito e da ciascuna coalizione. E in caso di vittoria, egli avrà senza discussione la guida dell'esecutivo. Ma tra una previa indicazione, e la sottoposizione al voto sulla scheda ci sono differenze rilevanti, che la cosiddetta «bozza Fisichella» aveva ben analizzato. Nel primo caso, l'elettore è chiamato a scegliere (oltre che il deputato o senatore del suo collegio) un programma, uno schieramento politico (con i suoi principi e valori), una squadra di governo, e, certo, anche il capo di questa squadra. L'elemento di personalizzazione della scelta elettorale è bilanciato e non esclusivo. Nel secondo caso, ignoto all'esperienza britannica e tedesca, l'elettore è indotto a ragionare nei termini del modello presidenziale, determinando nei meccanismi della legittimazione una torsione personalistica difficilmente armonizzabile col modello parlamentare.

Analogamente (e conseguentemente): nel sistema tedesco e in quello britannico non è precluso al Parlamento il potere di sostituire il Primo Ministro o il Cancelliere nel corso della legislatura (negli ultimi cinquant'anni ne hanno fatto le spese, in Gran Bretagna, ben cinque primi ministri: Eden, McMillan, Douglas-Home, Wilson e Margaret Thatcher). In entrambi i casi, il sistema prevede meccanismi contro le «crisi al buio», ma non esclude la sostituzione del *leader* della maggioranza e conseguentemente del Capo del Governo. Sostituzione che può essere decisa da parte della maggioranza degli eletti nel *Bundestag*, nel sistema tedesco (e dunque anche per decisione di una maggioranza diversa da quella espressa dalle elezioni). Ovvero da parte della maggioranza espressa dalle elezioni, nel sistema britannico. Quest'ultimo, per vero, ha conosciuto in passato cambi di maggioranza in corso di legislatura: ma l'ultimo «ribaltone» vero e proprio risale al 1927, e dunque è anche possibile (ancorché opinabile) sostenere che ormai la Costituzione materiale britannica preveda, nella sostanza, lo scioglimento della Camera dei Comuni e l'indizione di nuove elezioni in caso di un radicale cambio di maggioranza²⁴. Non vi è dubbio, viceversa, che il sistema inglese ammetta la prosecuzione della legislatura in caso di allargamento della maggioranza a partiti sconfitti nelle elezioni, se la maggioranza dei deputati eletti nella lista del partito che le aveva vinte continua a sostenere il Governo: è avvenuto, per esempio, nel 1977, quando il premier laburista Callaghan allargò la maggioranza al partito liberaldemocratico, proseguendo a governare per altri due anni con una nuova maggioranza lib-lab.

Si tratta, come è evidente, di soluzioni coerenti con sistemi nei quali la legittimazione elettorale non riguarda direttamente e principalmente il Capo del Governo (se il *Premier* fosse eletto direttamente dagli elettori, spetterebbe a questi deciderne la sostituzione), ma riguarda un programma, uno schieramento politico, una squadra di governo. E i singoli candidati sono collegati al partito, e dunque non si impegnano a sostenere il candidato premier per tutta la legislatura

²⁴ Continua a dubitarne G.SARTORI, *Verso una Costituzione incostituzionale?* in *Ingegneria costituzionale comparata*, V ed., Bologna 2004.

secondo il principio *simul stabunt aut cadent*. E', questo, a ben vedere, un dato essenziale della forma di governo parlamentare: nella quale il Primo Ministro e il suo Governo hanno il vantaggio sicuro di disporre di una maggioranza nell'organo legislativo, ma devono comunque fare i conti con essa, ed evitare di mettere a rischio le basi del loro consenso, che stanno nella fiducia della maggioranza degli eletti del popolo. La *leadership* è in tal caso riconquistata ogni giorno sul campo, non garantita dalla minaccia dello scioglimento delle Camere (*rectius*: del *Bundestag* o della Camera dei Comuni).

Quanto all'istituto della sfiducia costruttiva, non è vero che esso è incompatibile con il modello del governo parlamentare del Primo Ministro mutuato dall'esperienza britannica. In entrambi i modelli, infatti, la maggioranza parlamentare può sfiduciare il *Premier* e costringerlo alle dimissioni, a condizione di indicare contestualmente il suo successore. In Gran Bretagna, a questo esito si perviene per decisione del gruppo parlamentare e del partito di maggioranza, che decidono a maggioranza semplice. In Germania, è invece richiesta la maggioranza assoluta dei componenti il *Bundestag*. La soluzione tedesca rafforza dunque ulteriormente la posizione del Capo del Governo, non la indebolisce, risultando in realtà assai difficile una intesa trasversale fra parlamentari appartenenti a partiti o coalizioni contrapposte.

Si può andare oltre la sfiducia costruttiva (e gli altri istituti e disposizioni fin qui ricordati) sulla strada della ricerca di strumenti di stabilizzazione del Governo e di rafforzamento del ruolo del premier? L'opposizione di centrosinistra ha ragionato a lungo sulla possibilità di accoppiare alla sfiducia costruttiva una disposizione c.d. antiribaltone, tendente a stabilire che un cambiamento sostanziale della maggioranza espressa dalle elezioni politiche possa essere deciso solo dal corpo elettorale. Che dunque il premier possa essere sostituito, evitando uno scioglimento anticipato della Camera, solo dalla maggioranza espressa dalle elezioni o da una parte molto rilevante di essa. E si è chiesta se e in quale misura disposizioni di questo tipo possano restare nei limiti strutturali propri del modello Westminster o se, viceversa, non rischino di introdurre elementi distorsivi o un eccesso di rigidità con esso incompatibili²⁵.

In concreto, sono state prospettate due ipotesi: la prima, assai più vicina ai modelli tedesco e britannico, e dunque più facilmente armonizzabile con la struttura dei sistemi parlamentari²⁶, attribuiva al Presidente della Repubblica il potere di decretare lo scioglimento anticipato delle Camere stesse (*rectius*, ora, della Camera dei deputati), se, sentiti i Presidenti delle Camere e i capi dei gruppi parlamentari, fosse giunto alla conclusione che l'approvazione della mozione avrebbe dato luogo ad un governo e a una nuova maggioranza contrastante con gli indirizzi politici dell'elettorato. Rimetteva dunque al prudente apprezzamento del Capo dello Stato valutare se si era di fronte solo a un allargamento o a una rimodulazione della maggioranza espressa dal voto degli elettori o se si era di fronte a un cambiamento radicale, che era opportuno rinviare alla valutazione del corpo elettorale. Si trattava dunque di un'ipotesi che limitava, ma non azzerava i margini di flessibilità propri del sistema parlamentare.

²⁵ Per una radicale critica di tutte le disposizioni antiribaltone, v. ancora G.SARTORI, op. ult.cit.

²⁶ Cfr. l'art. 18 dell'A.S. 1933 (Bassanini-Mancino-Amato-Salvi-Villone-Passigli-Manzella), che proponeva di inserire nell'art. 94 Cost. i seguenti commi: "La mozione di sfiducia deve essere motivata, deve contenere la proposta della formazione di un nuovo Governo con l'indicazione del nome di un candidato alla Presidenza del Consiglio, e deve essere sottoscritta da almeno un decimo dei componenti la Camera e il Senato. Essa è discussa e votata per appello nominale dal Parlamento in seduta comune, non prima di dieci giorni dalla sua presentazione, sempre che, entro lo stesso termine, il Presidente della Repubblica, sentiti i Presidenti delle Camere e i rappresentanti dei gruppi parlamentari, non provveda allo scioglimento anticipato delle Camere, ove ritenga che la formazione del nuovo governo contrasti con gli orientamenti politici del corpo elettorale. - Se la mozione di sfiducia ottiene il voto favorevole della maggioranza assoluta dei componenti il Parlamento in seduta comune, il Presidente della Repubblica, nei dieci giorni successivi, provvede alla nomina del Primo Ministro da essa indicato."

La seconda, formalizzata nella c.d.bozza Amato²⁷, prevede che la mozione di sfiducia costruttiva possa dar luogo a un nuovo governo con un diverso premier solo se "votata dalla maggioranza iniziale, comunque autosufficiente anche se integrata o eventualmente ridotta".

11. Al modello Westminster, alla *premiership* britannica si dovrebbe ricondurre anche il testo approvato dal Senato, in tema di forma di governo, secondo la maggioranza parlamentare e alcuni commentatori. Che, caso mai, ne lamentano l'eccessiva timidezza: tanto da temere che ne discenda una figura di premier ancora troppo debole, in ispecie in relazione ai consistenti poteri legislativi attribuiti al Senato²⁸. E ciò, essenzialmente, perché i senatori non sono eletti secondo un meccanismo maggioritario "a rimorchio" dell'elezione diretta del Premier; perché il Senato non può essere sciolto per autonoma determinazione del Premier e sotto la sua responsabilità; perché il Senato non può essere condizionato, nelle sue deliberazioni legislative, dalla questione di fiducia e dalla connessa minaccia di scioglimento anticipato. Dunque, perché, nel testo approvato dal Senato, proprio il Senato, forse preterintenzionalmente o forse per ...interesse privato in atti legislativi (anzi costituenti), emerge come l'unico contropotere, l'unica rilevante eccezione alla assoluta concentrazione di poteri in capo al Premier.

In effetti, nei casi in cui la legge deve essere approvata anche dal Senato, il premier non è onnipotente. E quindi col Senato il Premier dovrà discutere, e magari negoziare²⁸, come fa peraltro quotidianamente Bush con il Congresso degli Stati Uniti (e anche Schroeder con il *Bundesrat*). E' una buona soluzione? Forse no. Ma allora occorre trovare altrove i *checks and balances*, i contrappesi necessari per evitare che la democrazia sia sostituita dalla dittatura elettiva di un uomo solo.

L'obiezione è dunque solo in parte fondata. Ma essa mette in luce il problematico rapporto che i suoi sostenitori hanno con i principi della democrazia liberale moderna. Del rapporto fra Governo e Parlamento, i sostenitori del testo hanno una concezione che ha poco a che fare con il modello britannico. Il modello che essi adottano (tanto da recedere inorriditi di fronte alla constatazione che esso non si applicherebbe ai rapporti fra il Premier e il Senato) è quello di una totale subordinazione del Parlamento alla volontà del Governo e del suo Capo. Ma questa ossessione monista è estranea al modello britannico. Nel quale, come già si è accennato, il Premier non è eletto direttamente, e sta in carica finché ha la fiducia della maggioranza della Camera dei Comuni; sono incompatibili con quel modello norme che consentano al Premier di mettere la Camera sotto costante ricatto ("o votate le mie proposte di legge o vi sciolgo"), alterando così la struttura stessa del modello parlamentare (nel

²⁷ *Principi e proposte*, pag. 2 ("per garantire il rispetto della volontà politica degli elettori e per evitare il rischio di uno scollamento tra cittadini e sistema politico, è giusto che non siano legittimati i c.d. ribaltoni. In questo senso, si conviene sul fatto che debba rendersi noto, contestualmente alla pubblicazione del programma elettorale, il nome del candidato alla guida del Governo, senza tuttavia farne oggetto di separata menzione nella scheda elettorale. Egli sarà poi nominato dal Presidente della Repubblica e investito della fiducia iniziale del Parlamento (o della Camera). In caso di sfiducia, e su sua proposta, vi sarà lo scioglimento a meno che una mozione costruttiva votata dalla maggioranza iniziale, comunque autosufficiente anche se integrata o eventualmente ridotta, non proponga un diverso candidato").

²⁸ Cfr. per es. M.PERA *La riforma costituzionale al via del Senato*, Relazione al *Convegno Confcommercio-Studio Ambrosetti*, Cernobbio, 27 marzo 2004, in <http://www.astridonline.it/FORUM--Le-/Commenti-a/index.htm>; S. CECCANTI, *Non è forte il premier, ma il Senato sarà più potente di chi vince le elezioni*, in *Il Riformista*, 25 marzo 2004. A.BARBERA, *Non capisco la schizofrenia del Senato federale, né capisco perché il premierato sarebbe dittatura*, in *Il Riformista*, 31 marzo 2004; Il documento dei costituzionalisti di "Magna Carta" (P. ARMAROLI, B. CARAVITA, G. DE VERGOTTINI, G. MORBIDELLI, F. ROVERSI MONACO e altri) *Il rischio non è la "deriva plebiscitaria" ma il Governo debole* in <http://www.astridonline.it/FORUM--Le-/Commenti-a/index.htm>

²⁸ Del che si scandalizza PERA, *La riforma costituzionale al via del Senato*, cit. ("Chi ha parlato di un "premier onnipotente" dovrebbe riconoscere che siamo invece di fronte al paradosso di "un premier potente depotenziato": come passerà il Governo in Senato? Passerà come al tempo del giolittismo, e cioè negoziando - e pagando - caso per caso, volta per volta?").

quale il Governo del premier ha molti poteri di influenza sul legislativo, ma a condizione di mantenere e dunque di riconquistarsi quotidianamente il consenso della maggioranza parlamentare).

A ben vedere infatti, nel testo approvato dal Senato, almeno quattro istituti appaiono incompatibili con il modello britannico e con i principi di struttura del sistema parlamentare, ancorché a *premiership* forte. Primo, lo scioglimento automatico: se la Camera vota la sfiducia al Primo Ministro, la Camera è sciolta (nuovo art.94 Cost.). In Inghilterra, in questi casi il *Premier* si dimette, e la Regina nomina un altro Primo ministro indicato dalla maggioranza parlamentare.

Secondo: il Premier può decidere lo scioglimento della Camera, "sotto la sua esclusiva responsabilità"(nuovo art. 88, primo comma); la possibilità di reagire approvando una mozione di sfiducia costruttiva è talmente limitata da consentire al Premier di imporre la sua volontà anche alla sua maggioranza, alla sola condizione di disporre di un manipolo di fedelissimi. In Inghilterra, viceversa, il Premier ha bensì la facoltà di proporre lo scioglimento alla Regina, che di norma accoglie la richiesta: ma non l'accoglie, se il Premier non gode più del consenso della maggioranza. Basta dunque la semplice maggioranza dei parlamentari del partito di maggioranza per opporsi ad ogni proposito di scioglimento anticipato e per decidere la sostituzione del premier in carica.. Nel testo approvato dal Senato, viceversa, deve esprimersi in tal senso una maggioranza assoluta di deputati tutti appartenenti alla maggioranza uscita dalle elezioni e dunque tutti eletti in collegamento col premier in carica (su una Camera di 630 deputati, quale resterà fino al 2011, occorreranno, in altri termini, 316 deputati tutti appartenenti a questa maggioranza): di fatto, si conferisce così a un piccolo manipolo di fedelissimi del premier o a una componente minore della coalizione di maggioranza un enorme potere di condizionamento e di ricatto sull'intera maggioranza uscita dalle elezioni (anche in ciò discostandosi dal modello britannico).

Ma questa disposizione propone anche una assai delicata questione di costituzionalità: si può ammettere una così aperta e sfacciata discriminazione, nelle fila degli eletti del popolo, tra parlamentari appartenenti alla maggioranza e parlamentari di opposizione? Beninteso, l'appartenenza alla maggioranza offre quasi sempre benefici e vantaggi anche consistenti. Ma ciò avviene, per l'appunto, di fatto, per effetto di comportamenti politici, al più consolidati in prassi o consuetudini parlamentari. Non per disposizione costituzionale, per di più riferita non tanto alla attuale appartenenza alla maggioranza che sostiene il Governo in carica, quanto alla originaria "maggioranza espressa dalle elezioni".

Terzo: il Premier può chiedere che la Camera dei deputati si esprima con voto conforme alle proposte del Governo (questione di fiducia), con priorità su ogni altra proposta (nuovo art. 94, 2° comma). E' un istituto a cui può far ricorso senza alcun limite, e dunque anche a ripetizione. Se la Camera respinge la questione di fiducia, in Gran Bretagna il Primo ministro rassegna le dimissioni ed è sostituito da altro Premier designato, a maggioranza semplice, dal partito e dal gruppo parlamentare di maggioranza. Nel testo approvato dal Senato, invece, il Premier può chiedere lo scioglimento della Camera dei deputati, e lo ottiene se, entro dieci giorni, una maggioranza assoluta di deputati tutti eletti in collegamento con il Premier dimissionario (ancora 316) non sottoscrivono una mozione nella quale si dichiara di voler continuare nell'attuazione del programma e si indichi il nome di un nuovo primo ministro. Anche in tal caso dunque il Premier viene messo in condizione di fare, in pratica, ciò che vuole, alla sola condizione di disporre di un manipolo di fedelissimi. A differenza del premier britannico, il Premier assoluto delineato dal testo della Commissione diventa il *dominus* della attività legislativa, relegando la Camera a mero organo di ratifica delle sue proposte.

Quarto: il progetto del Governo prevede, nella sostanza, un meccanismo di elezione diretta del premier, con l'obbligatorio collegamento di ogni candidato al nome del premier e l'attribuzione di un premio di maggioranza per garantire al premier più votato una maggioranza stabile. In Inghilterra, il nome del candidato premier è reso noto preventivamente agli elettori, ma non c'è collegamento esplicito dei candidati al premier né premio di maggioranza. La differenza è fondamentale. Nel modello britannico, come già abbiamo sottolineato, l'elettore sceglie il deputato che lo rappresenta, sapendo che la sua scelta concorrerà a determinare il partito, la squadra e il premier che governeranno il Paese: la sua scelta non è solo sulla persona del *leader*, ma è sul leader, sul

programma, sul partito, sulla squadra nel suo insieme. Nel testo approvato dal Senato, la personalizzazione della politica giunge al suo apice. Si sceglie il Capo, gli si affidano per cinque anni pieni poteri. La sovranità popolare si esaurisce nell'investitura del Capo, nella delega dei poteri sovrani all'eletto. Dura un giorno, poi tace per cinque anni.

12. Si obietta, autorevolmente²⁹: ma in fondo la riforma non fa che dare al premier i poteri di qualunque sindaco italiano. Il sindaco è eletto direttamente dai cittadini. Ha in Consiglio comunale una maggioranza garantita. E per farla rigare diritto, può provocare lo scioglimento del Consiglio comunale e nuove elezioni. L'obiezione è infondata, ma è anche rivelatrice.

E' infondata. Trascura infatti due rilevanti differenze.

Primo. E' vero che il sindaco ha sul Consiglio comunale un'influenza decisiva, al limite del ricatto. Ma i poteri del sindaco sono limitati e regolati dalla Costituzione e dalle leggi. E il Consiglio comunale non ha il potere di cambiare la Costituzione e le leggi. Dunque il Sindaco ha pieni poteri per attuare le leggi; ma non può cambiarle e non può dunque cambiare i suoi poteri. A differenza del Consiglio comunale, il Parlamento ha invece il potere di cambiare la Costituzione e le leggi. Dunque se il Premier ottiene nei confronti del Parlamento, in virtù della riforma, gli stessi poteri che ha il sindaco nei confronti del Consiglio comunale, il Premier disporrà non solo di tutti i poteri necessari per applicare le leggi, ma anche per rifarle, e per ridefinire i suoi stessi poteri. Diventerà nei fatti un sovrano onnipotente, dotato di poteri assoluti.

Secondo: più poteri si danno a chi vince le elezioni, più si deve garantire che la competizione elettorale sia libera e aperta. Chi ha molti poteri, potrebbe poi essere tentato di usarli per farsi rieleggere, per manipolare le scelte dei cittadini. Ma le leggi elettorali, le leggi sul pluralismo dell'informazione, sull'accesso ai mezzi di comunicazione, sulla prevenzione dei conflitti di interesse, sulle incompatibilità e ineleggibilità, non le approva il Consiglio comunale, le approva il Parlamento. Dunque, il Sindaco non può manipolarle per farsi rieleggere, il Primo Ministro onnipotente invece sì.

Spiace doverlo ricordare al Presidente del Senato. Ma è proprio per questo che nessun sistema democratico al mondo dà al Capo del Governo il potere di ricattare il Parlamento. Se il Capo del Governo è eletto direttamente dal popolo, come negli Stati Uniti, se gode di una diretta legittimazione popolare, allora non può sciogliere il Parlamento, non può mettere la fiducia per farsi approvare le leggi, non può avere deleghe legislative (può mettere il veto sulle leggi: ma si tratta di un potere puramente ostativo, compensato dal parallelo potere ostativo del Senato di negare il consenso alle nomine di ministri, ambasciatori, alti funzionari decise dal Presidente). Quando il Capo del Governo è invece il capo della maggioranza parlamentare (come in Gran Bretagna o in Germania o in Spagna), allora non è eletto direttamente dai cittadini, e resta in carica finché ha la fiducia della maggioranza parlamentare. Può mettere la fiducia sulle leggi, può proporre lo scioglimento della Camera, ma, alla fine, la maggioranza può sempre sostituirlo. E se decide di sostituirlo, il Premier in carica può solo prenderne atto: come fece la Thatcher quando la maggioranza conservatrice decise di sostituirla con John Major. Come fecero, prima di lei, Eden,

²⁹ "E' concepibile, nella democrazia dell'alternanza, mantenere la figura di un Presidente del Consiglio che non ha neppure i poteri del Sindaco di Cernobbio? E' ragionevole che, mentre il Sindaco di Cernobbio può cambiare i suoi assessori, il Presidente del Consiglio non può farlo con i suoi ministri? E' coerente che il Sindaco di Cernobbio abbia, rispetto al potere del Consiglio comunale di sfiduciarlo, il contropotere di sciogliere lo stesso Consiglio, mentre il Presidente del Consiglio no? Ed è comprensibile che il Sindaco di Cernobbio sia eletto direttamente, mentre il Presidente del Consiglio sia "indicato", e per di più in una maniera così informale che, se il Governo entra in crisi, il Presidente della Repubblica può trovarsi nell'imbarazzo tra il rispetto della volontà popolare e l'ossequio alla Costituzione formale, l'una che vorrebbe il ritorno alle urne, l'altra che consente invece un governo purchessia?" (M. PERA, Presidente del Senato, *La riforma costituzionale al via del Senato*, cit.).

McMillan, Wilson. E come farebbe Blair, se la metà più uno dei suoi colleghi laburisti decidesse che è giunta l'ora di Gordon Brown.

Sono due modi diversi di garantire il pluralismo nelle istituzioni, di evitare la dittatura di un uomo solo, ancorchè eletto: di evitare la somma nelle sue mani del potere di governare e di quello di fare le leggi che definiscono i poteri e i limiti di chi governa, che garantiscono le libertà e i diritti di tutti, minoranze comprese, che regolano la competizione democratica.

13. La riforma approvata dal Senato, viceversa, non ha seguito nessuno dei due modelli democratici consolidati. Dà al Primo ministro i poteri del Premier britannico più quelli del Presidente americano. Ma senza i contrappesi e i contropoteri che equilibrano, in ciascuno dei due sistemi, i grandi poteri del Capo del Governo. Senza efficaci garanzie contro la dittatura della maggioranza. Anzi indebolendo i meccanismi di garanzia oggi previsti: il Presidente della Repubblica, espropriato di poteri decisivi, la Corte costituzionale, ridotta ad organo di parte, strumento della maggioranza parlamentare.

Il modello non è dunque, a ben vedere, il governo britannico del Primo ministro. Lo *speech* del Presidente del Senato è rivelatore. Il modello è quello che fu battezzato, qualche anno fa, come il «sindaco d'Italia»: nasce dalla commistione tra premierato forte e governo presidenziale.

Si tratta di una commistione che non presenta pericoli e gravi problemi ove applicata ad istituzioni (le amministrazioni locali) dotate di poteri essenzialmente amministrativi e regolamentari, vincolate al rispetto di norme costituzionali e legislative definite da altri, e preposte al governo di comunità ristrette e relativamente coese; dove il Capo dell'istituzione può in effetti stabilire un rapporto diretto e non mediato con una buona parte degli elettori; e dove il controllo democratico può esercitarsi anche in forma diretta). Ma che, esportata al livello di una grande democrazia, altera irrimediabilmente – come si è visto - l'equilibrio dei pesi e dei contrappesi propri del modello parlamentare e rischia di esaltare i rischi plebiscitari della personalizzazione e spettacolarizzazione mediatica della politica; ma, soprattutto, affidando a un uomo solo un'influenza decisiva (quando non una sorta di potere di ricatto) nei confronti di chi decide sulle regole, sui diritti e sulle libertà (il Parlamento come potere legislativo e come potere costituente), lascia la porta aperta a derive autoritarie, peroniste o cesariste.

La scelta del Senato, in merito alla forma di governo, esprime una concezione che ha ben poco a che fare con i principi della democrazia moderna: l'idea che il processo democratico si esaurisca nella scelta di un capo al quale sono delegati per alcuni anni pieni poteri. Con la sola garanzia che alla fine si tornerà a votare. Garanzia assai modesta, visto che quel capo, controllando e ricattando la maggioranza parlamentare, potrà nel frattempo cambiare le leggi che disciplinano i diritti e le libertà dei cittadini, l'indipendenza della magistratura, il pluralismo dell'informazione, i meccanismi elettorali, i rapporti tra politica ed economia, il sistema delle garanzie e dei controlli.

14. Non minori preoccupazioni suscitano le parti della riforma dedicate alla forma dello Stato. Alle quali può essere dedicato solo un assai sommario accenno.

Doveva essere, innanzitutto, l'occasione per completare e razionalizzare (e, in qualche punto, correggere) la riforma in senso federale avviata con la legge costituzionale n. 3 del 2001. E per consolidare e strumentare la scelta per un federalismo cooperativo e solidale, nella consapevolezza che il sistema federale serve per unire i diversi, per fare della diversità una ricchezza comune (*pluribus unum*), non per contrapporre, separare, dividere (altra cosa è la competizione stimolante e virtuosa, inscindibile da ogni modello federale: che esige peraltro condizioni di pari opportunità, per stimolare ognuno a competere in una gara in cui vinca il migliore, non il privilegiato). Una coerente scelta culturale e politica nel senso dello sviluppo di questo modello e la sua traduzione in un organico progetto di integrazione e revisione del Titolo V rappresentavano, a ben vedere, l'unica strada percorribile per superare le profonde linee di frattura che dividono, in materia, tanto l'opposizione, quanto, e ancor più, la maggioranza parlamentare, fra componenti culturalmente federaliste e autonomiste e componenti stataliste e centraliste. Non senza dimenticare che, almeno in

un caso, quello della Lega, la scelta federalista maschera ancora, per lo più, velleità secessioniste o, quanto meno, la preferenza per il modello confederale.

Il risultato finale è paradossale. Mentre la Corte costituzionale (in particolare con la sentenza 303 del 2003) riproponeva la necessità di introdurre una qualche *Supremacy Clause*, mentre dall'opposizione si riproponeva una revisione della ripartizione delle competenze legislative ispirata al più flessibile modello tedesco³⁰, lo stesso Governo e la stessa maggioranza che avevano duramente criticato la rigidità e le incongruenze, vere o presunte, della disciplina costituzionale della ripartizione delle competenze legislative introdotta dal nuovo Titolo V, finivano per compiere la... scelta dello struzzo. La contrapposizione fra istanze confederalistiche e rivendicazioni centraliste ha alla fine prodotto la rinuncia a una più complessiva riconsiderazione della nuova ripartizione delle funzioni legislative e ha imposto una scelta "difensiva": la affermazione pregiudiziale che le uniche modifiche da discutere e da approvare comunque dovevano essere rappresentate – per la maggioranza - dalla devoluzione alle Regioni della competenza legislativa esclusiva per l'assistenza e l'organizzazione sanitaria, per l'organizzazione e la gestione degli istituti scolastici, per la polizia locale, e, per converso, dalla nuova disciplina del controllo preventivo sul contrasto tra la legge regionale e l'interesse nazionale.

15. Almeno al Senato, la "blindatura" del testo della riforma sul Titolo V è riuscita. Non sono state respinte soltanto tutte le ipotesi di più radicale riassetto della ripartizione delle competenze legislative, ma perfino le proposte di modeste correzioni e integrazioni agli elenchi delle materie contenuti nell'art. 117 che provenivano dalle stesse fila della maggioranza.

Quanto alla devolution, a nulla è valso ricordare che negli Stati federali l'esclusività delle competenze non è mai assoluta, ma è sempre mitigata da qualche clausola che legittima, e circoscrive, l'eccezionale esercizio di potestà legislative federali anche nelle materie attribuite alla legislazione decentrata. E a nulla è servito rammentare che l'esercizio di potestà legislative esclusive può, in questo caso, condurre alla disarticolazione della scuola pubblica e del servizio sanitario nazionale e mettere in discussione l'universalità dei diritti alla salute, all'istruzione e alla sicurezza. E' così rimasta ferma, nella stessa formulazione contenuta nel disegno di legge del Governo, la devolution alle regioni delle competenze legislative in materia di istruzione, sanità e polizia locale, maldestramente compensandola con la previsione della potestà del Senato di proporre al Presidente della Repubblica la bocciatura di qualunque legge regionale per violazione dell'interesse nazionale, anche in materie di squisito interesse locale.

Avremo così, dunque, uno Stato federale "a fisarmonica". Governi fortemente centralisti, quando troveranno una sponda nel Senato, federale di nome ma non di fatto, saranno legittimati a impugnare qualunque legge regionale e ad imporne la bocciatura, riducendo il federalismo a una farsa. Governi favorevoli alla disarticolazione (e, magari, alla privatizzazione) del servizio sanitario nazionale e della scuola pubblica potranno, al contrario, lasciare briglia sciolta sul collo delle Regioni che vorranno avvalersi a questo fine del loro potere legislativo "esclusivo".

E così, mentre la devolution minaccia l'unità della Repubblica, il nuovo articolo 127 fa dei Consigli regionali dei legislatori precari. Nel contempo, e per cinque anni, in virtù delle nuove norme transitorie, il Parlamento sarà investito da un'ondata di iniziative locali e di manovre di corridoio per l'istituzione di nuove microregioni³¹

Quanto al nuovo Senato federale, esso avrebbe dovuto essere lo strumento dell'armonizzazione fra interessi nazionali e interessi dei territori, il luogo privilegiato della leale cooperazione interistituzionale. Ma nel testo approvato, il Senato non ha nulla di federale. Non è il Bundesrat, strumento di rappresentanza delle istituzioni territoriali. Non è il Senato americano, espressione autorevole delle comunità territoriali contraenti del patto federale. Non è il Senato misto, progettato

³⁰ Con l'A.S.2507 (Villone-Bassanini), ripreso in sintesi dalla c.d. bozza Amato, *Principi e proposte*, pag.4.

³¹ V. S.CECCANTI, *Sul treno impazzito di Lorenzago anche i Comuni possono recedere*, in *Il Riformista*, 20 gennaio 2004

alla Costituente dalla Commissione dei Settantacinque, come sede di confronto fra rappresentanza elettiva dell'intera nazione e rappresentanze delle istituzioni regionali e locali.

La famosa "contestualità affievolita" fra elezioni del Senato ed elezioni dei consigli regionali avrebbe dovuto, secondo la maggioranza, "regionalizzare" il Senato. Ma rendendo le elezioni contestuali anche all'elezione della Camera dei deputati e del premier, almeno in prima battuta, sarà l'elezione del premier (Berlusconi o Prodi) l'elemento dominante. E così, partiti per regionalizzare il Senato, finiscono per nazionalizzare (o premierizzare) anche i Consigli regionali. L'ossessione monista ha colpito ancora.

16. La transizione costituzionale resta dunque più che mai aperta. L'obiettivo di dare più forti radici e più salda struttura al nostro sistema costituzionale è fallito. Ed è parimenti fallito il tentativo di completare la costruzione di un moderno Stato federale. Col voto del Senato sulla forma di governo, si apre una grande questione democratica. Con quello sulla forma dello Stato, si apre la questione dell'unità della Repubblica.