

Massimo Villone

### ***Di riforme e riformatori***

SOMMARIO: 1. Rappresentatività del Parlamento e legittimazione a riformare. 2. - Stabilità e governabilità: pensiero unico e chimere istituzionali. 3. Riformare la rappresentanza politica, malattia infantile della democrazia. 3.1 – Dalla Commissione bicamerale De Mita-Iotti al Comitato Speroni. 3.2 – La Commissione bicamerale D’Alema. 3.3 - L’AS 2544, la “bozza Amato”, la “bozza Violante”. 3.4 – L’AS 24 e connessi. 3.5 – Semipresidenzialismo, cesarismo, “forma repubblicana” - 3.6 – Le proposte di modificazione dei regolamenti parlamentari. 4. Il governo debole tra miraggio e realtà: L’Europa, il mercato, il Titolo V. 5. – Conclusioni: nella rappresentanza dei governati è la forza dei governanti.

La pentola delle riforme istituzionali ribolle. Mentre la Commissione affari costituzionali approva e invia all’Aula del Senato il testo proposto dal relatore Vizzini, piomba sul tavolo la proposta di Berlusconi sul semipresidenzialismo alla francese<sup>1</sup>. E il chiacchiericcio della politica sale di tono.

Abbiamo già notato in molti la singolarità della situazione che è venuta in essere, e si prospetta per il futuro. La riassumiamo nei punti che riteniamo fondamentali.

#### ***1. Rappresentatività del Parlamento e legittimazione a riformare.***

Come è stato rilevato, il Parlamento della XVI legislatura è in assoluto il meno rappresentativo della storia repubblicana<sup>2</sup>. Questo è risultato palese nella genesi delle assemblee, che sono state da un lato amputate di significative soggettività politiche, e dall’altro occupate da rappresentanti non rappresentativi di alcunché, abitualmente definiti come nominati e non eletti. Si è confermato nello svolgersi

---

<sup>1</sup> Tradotta in emendamenti al testo approvato dalla Commissione. V. *infra*, par. 3.4 e 3.5.

<sup>2</sup> Il punto della mancanza di rappresentatività è da ultimo sottolineato da CARLASSARE, [A proposito di riforme](#), in *Rivista AIC*, 22.05.2012, e da AZZARITI, [A proposito della riforma costituzionale: questioni di legittimazione e merito](#), *ivi*, 24.05.2012; e già Villone, [Il sonno della ragione genera mostri. 1. La Costituzione di tutti, dei più, dei pochi](#), in *Costituzionalismo.it*, 12.04.2010. L’approvazione da parte dell’Aula del Senato il 27 giugno 2012 degli emendamenti della Lega sul c.d. senato federale – nella prospettiva di uno scambio con gli emendamenti sul semipresidenzialismo – sono la prova ultima degli effetti perversi della mancanza di rappresentatività. Sul punto v. *infra*, par. 3.5 in fine, e note 49, 50, 51.

della legislatura, segnata da eventi e comportamenti tali da provocare una caduta inarrestabile nella fiducia dell'opinione pubblica. Ha trovato la prova conclusiva nell'ultimo turno elettorale amministrativo del 12-13 maggio, con il tracollo del centrodestra, la stentata tenuta del centrosinistra, e l'avanzata irruenta di forze portatrici di una critica radicale, come il movimento Cinque Stelle. Guardando ai più recenti sondaggi sugli orientamenti di voto, oltre il 25 % dei potenziali elettori si esprime per forze che non hanno alcuna presenza in Parlamento; e più di un terzo degli aventi diritto manifesta l'intento di non votare affatto.

Come mai in un Parlamento di rappresentatività assolutamente incerta viene giocata così pesantemente la carta delle riforme, in fine di legislatura? Per di più nel mezzo di una crisi economica epocale, sulla quale con ogni evidenza nessun lifting istituzionale avrebbe potuto o potrebbe produrre alcun effetto? E che anzi almeno alcune delle proposte messe in campo avrebbero potuto concorrere ad aggravare, quanto meno nel senso di ostacolare i rimedi istituzionali – i. e. il governo tecnico – messi in campo per fronteggiarla? Sarebbe stato forse meglio per il paese avere sullo scranno più alto di un sistema semipresidenziale un Berlusconi inamovibile fino alla scadenza del mandato, o sostituibile solo con nuove elezioni?

Si nota certo una contraddizione. Ma la meraviglia del costituzionalista può attenuarsi ricordando che alla base di tutto si trova una radicale svalutazione del principio della rappresentanza politica e della sua centralità nel sistema democratico. Svalutazione nell'ultimo ventennio ampiamente condivisa dalla politica, e – in misura fortunatamente più ridotta – dalla dottrina.

Non certo per caso nella campagna elettorale del 2008 Berlusconi dice che per lavorare bastano trenta buoni parlamentari. Gli altri si limitino a garantire la presenza, perché anzi, se i buoni sono troppi, è un problema<sup>3</sup>. Mentre il leader del PD Veltroni decide di non seguire la strada di una nuova coalizione di centrosinistra. Il PD corre da solo, salvo accogliere nelle proprie liste alcuni reduci della pattuglia radicale, e formando una coalizione unicamente con la Lista Di Pietro. Tutti gli altri rimangono fuori.

Il fine dichiarato è quello di una semplificazione del sistema politico, nel nome di una più efficace governabilità. Si assume in premes-

---

<sup>3</sup>«Veline in lista? Nessuna». Poi il gesto dell'ombrello contro i malori «sospetti», *Corriere della sera*, 1 mar. 2008, p. 6.

sa che sia stata l'irriducibile eterogeneità delle coalizioni la causa della caduta del Governo Prodi. Già con i quesiti referendari ammessi dalla Corte costituzionale<sup>4</sup> si puntava a un siffatto risultato, cancellando dalla legge elettorale il riferimento alla coalizione, con l'effetto di attribuire il premio di maggioranza alla sola lista vincente nel voto popolare. Con la scelta del PD nel voto del 2008, in sostanza, si anticipa nello svolgimento concreto della vicenda politica quello che in prospettiva sarebbe stato l'effetto di una approvazione dei quesiti referendari<sup>5</sup>. Forse non è valutato nella giusta misura il fatto che Berlusconi non si muove nel medesimo senso, come pure Veltroni gli chiede esplicitamente<sup>6</sup>. Il centrodestra va verso il voto con Forza Italia e Alleanza Nazionale sotto l'unico simbolo del Popolo della libertà, in coalizione con la Lega al Centro-Nord, e con il Movimento per l'autonomia nelle altre regioni. Si aggiungono forze minori. Sono invece fuori la destra di Storace, e l'UDC di Casini. Nell'altro campo le sinistre si riuniscono in un cartello elettorale, che fin dai primi passi si mostra di scarsissima efficacia. I socialisti corrono da soli. Ed è subito chiaro che le soglie di sbarramento del Porcellum faranno vittime, anche illustri.

Nel voto, il centrodestra ottiene una solida maggioranza in entrambe le Camere. A destra e a sinistra rimangono fuori del Parlamento le forze politiche minori, anche quelle che testimoniano antiche e grandi tradizioni. Per questo, e per la composizione, affidata alla scelta delle oligarchie di partito attraverso liste bloccate prive di riscontro democratico, nasce il Parlamento in assoluto meno rappresentativo della storia repubblicana. Eppure, si sente magnificare, anche da parte di chi ha perso, la possibilità che finalmente si apra davvero una stagione costituente. La ridotta rappresentatività non è assunta a elemento di debolezza, ma al contrario di forza. Essa consente e favorisce l'accordo che fino a ieri era impossibile. La sintesi si raggiunge espungendo dal confronto le opinioni diverse. Che non solo non possono esplicitare il proprio dissenso, ma perdono persino il diritto di partecipare.

---

<sup>4</sup> Corte cost., sentenze [15/2008](#), [16/2008](#), [17/2008](#).

<sup>5</sup> Rimasti invece lontani dal quorum nel [voto del 21 giugno 2009](#). I votanti non giunsero al 24% degli aventi diritto, mentre i no superarono il 77%.

<sup>6</sup> [Veltroni: "Noi al voto da soli. Berlusconi faccia la stessa cosa"](#), *Repubblica.it*, 19 gen. 2008; [Legge elettorale, la sfida di Veltroni: «Il Pd corre da solo. Fi faccia lo stesso»](#), *Corriere.it*, 19 gen. 2008; [Veltroni: Pd da solo al voto, mi gioco tutto](#), *La Repubblica*, 23 gen. 2008, p. 4.

Il 13 maggio 2008 nella Camera dei deputati Berlusconi vittorioso apre il suo discorso programmatico affermando: "Gli elettori hanno raccolto e premiato il nostro comune (del PDL e del PD – Nda) appello a rendere più chiaro, più efficiente e controllabile il governo del Paese. Hanno ridotto drasticamente la frammentazione politica e hanno scelto, con nettezza, una maggioranza di governo e una di opposizione, ciascuna con le proprie idee e passioni, ciascuna con una propria *leadership*. Il voto è stato un messaggio univoco alla classe dirigente, è stata la prima grande riforma di tante altre che sono necessarie"<sup>7</sup>. E tra queste, in particolare "occorre che una volontà comune proceda a modifiche istituzionali che oggi, dopo la lunga fase di divisione del passato, sono sostanzialmente condivise da una larga maggioranza di questo Parlamento. L'elenco è noto e un lavoro comune di definizione legislativa è già stato fruttuosamente compiuto: il rafforzamento dei poteri dell'Esecutivo e della sua guida, contestuale ad un robusto incremento della capacità di controllo delle Assemblee elettive, anche attraverso la modifica dei Regolamenti parlamentari; la diminuzione sensibile del numero degli eletti e la definizione di compiti diversi per le due Camere; un assetto federalista dello Stato che superi le difficoltà incontrate con la riforma del Titolo V della Costituzione; una riconsiderazione attenta e condivisa della legge elettorale, anche nella prospettiva del referendum pendente per la prossima primavera".

E Veltroni, nella seduta del 14 maggio: "Rivendico al Partito Democratico il merito di aver introdotto ragioni profonde di discontinuità, rispetto ad un Paese che soffriva di una duplice e grave malattia: l'exasperata frammentazione politica e la costante demonizzazione dell'avversario ... abbiamo fatto politicamente ciò che, attraverso le riforme istituzionali e la legge elettorale, non siete riusciti a fare. Se oggi questo Parlamento vede sei gruppi, come nel resto d'Europa, e non più i quattordici dell'ultima legislatura, e non più i trentanove partiti ai quali ha fatto riferimento ieri l'onorevole Fassino, se sono finite le coalizioni assembleari messe insieme solo dalla contrapposizione nei confronti dell'avversario, ciò - lo hanno riconosciuto tutti - è perché il Partito Democratico ha avuto per primo il coraggio di

---

<sup>7</sup>[http://www.camera.it/410?idSeduta=0004&tipo=stenografico#sed0004\\_stenografico.tit00050.int00020](http://www.camera.it/410?idSeduta=0004&tipo=stenografico#sed0004_stenografico.tit00050.int00020).

compiere scelte difficili e innovative”<sup>8</sup>. E anche per Veltroni le riforme rimangono un obiettivo. Ribadisce l'intento “da subito di approvare misure che diano velocità e trasparenza alla macchina decisionale dello Stato: la riduzione del numero dei parlamentari, l'idea di una Camera legislativa e una delle regioni, una forte riduzione dei costi della politica e più ampie e necessarie garanzie di autonomia e libertà di informazione, a partire dalla necessaria indipendenza del servizio pubblico televisivo. È qui che vedremo subito se il dialogo sarà vero e genererà decisioni condivise. C'è il pacchetto di proposte già esaminate dalla Commissione presieduta nella scorsa legislatura dall'onorevole Luciano Violante dal quale siamo pronti a ripartire”.

Quindi, nessuna contraddizione o incompatibilità tra riforme e ridotta rappresentatività. Al contrario. Una grande distanza separa questa fase della vita del paese da quella che trovava nella piena rappresentatività del Parlamento e nella partecipazione di tutti i più saldi presidi della democrazia, pur di fronte a possibili e leciti dissensi. Nessuno mai avrebbe pensato di celebrare l'assenza di alcuni come occasione finalmente di modificare – in profondità - la Costituzione. Nessuno mai avrebbe pensato di costruire le regole comuni sul fondamento di assenze prodotte da un artificio elettorale. Invece, autorevoli esponenti politici ora esprimono l'opinione che sia un utile, ed anzi indispensabile, passo avanti.

Di più. La riduzione della rappresentatività è obiettivo, oltre che presupposto, delle riforme. La “semplificazione” del sistema politico non è altro che ridurre gli spazi per tutto ciò che non rientra in una logica forzosamente bipolare. Quale sia l'idea di Costituzione presupposta da tali concezioni rimane questione aperta. Ma si vede con chiarezza che il progetto politico di una grande riforma fatta da un Parlamento a bassa valenza rappresentativa in vista di un supposto incremento di efficienza di processi decisionali più snelli in quanto meno appesantiti da confronti e contrasti era in campo, e con piena consapevolezza, fin dall'inizio della legislatura. E così accade oggi che si voglia procedere a fare riforme con un Parlamento ormai con ogni evidenza lontanissimo dagli equilibri politici che concretamente si esprimono nel paese.

Nulla cambia per la possibilità che la somma numerica dei voti favorevoli alla approvazione della legge costituzionale sia – come po-

---

<sup>8</sup>[http://www.camera.it/410?idSeduta=0005&tipo=stenografico#sed0005\\_stenografico.tit00020.sub00020.int00390](http://www.camera.it/410?idSeduta=0005&tipo=stenografico#sed0005_stenografico.tit00020.sub00020.int00390)

trebbe accadere - molto ampia. Perché una larga maggioranza non rende rappresentative le decisioni di un Parlamento che rappresentativo non è. La convergenza sulla riforma sarebbe poi nella specie un effetto collaterale della peculiare situazione creatasi con la formazione del governo tecnico a guida Monti. Nell'essenza, un mero accidente. E se i numeri nell'approvazione in seconda lettura dovessero essere tali da impedire il referendum confermativo, la lettera della norma costituzionale sarebbe rispettata, ma lo spirito e le fondamentali finalità della norma risulterebbero con ogni evidenza violate. Un fatto comunque assai grave.

C'è da sperare che nulla di ciò accada. Scrivere una nuova Costituzione: ma a nome di chi? Si dice, siamo in emergenza. E come può affrontarla e risolverla l'istituzione che contribuisce certo a determinarla?

## ***2. - Stabilità e governabilità: pensiero unico e chimere istituzionali.***

Da quasi vent'anni si cerca di accreditare nel nostro paese la favola di un primo ministro scelto direttamente dal popolo nel turno elettorale, e come tale assistito da una particolare leadership. In una versione un po' più sofisticata, si argomenta di un leader eletto con la sua maggioranza per la durata del mandato. In sintesi, il popolo sceglie il primo ministro e la maggioranza, che governano per la legislatura; il popolo valuta i risultati nel successivo voto.

Queste concezioni sono dal primo istante il fulcro del pensiero istituzionale berlusconiano. Lo dice con chiarezza il Berlusconi che vince nel 1994. Sconvolge il sistema politico con l'invenzione di Forza Italia, all'avvio costola aziendale di Mediaset. E in Senato, il 16 maggio 1994: "Le forze che sostengono questo Governo non stanno insieme per una qualche alleanza o alchimia decisa nelle sedi dei partiti, bensì per una delega data direttamente dagli elettori. Quel che si è chiamato "Polo della libertà e del buon governo" è un'alleanza elettorale che oggi si trasforma in coalizione di Governo su esplicito mandato dei cittadini ... Credo che questa maggioranza e questa legislatura debbano coincidere e che per costituire una nuova maggioranza siano politicamente necessarie nuove elezioni".

È la prima - ma già compiuta - formulazione in un'aula parlamentare della teoria di una democrazia di mandato. Berlusconi la ribadì-

sce nel 2001, quando vince le elezioni, e ancora nel voto anticipato del 2008. Non meraviglia certo la posizione di Berlusconi. Ma può meravigliare che accenti analoghi vengano da Prodi nel 1996, da D'Alema nel 1998, da Amato nel 2000, ancora da Prodi nel 2006 e nel 2008, nel momento della sconfitta<sup>9</sup>. E che nella dichiarazione di voto sulla fiducia dello sconfitto Veltroni nel 2008<sup>10</sup> sia centrale il riconoscimento del diritto dei vincenti a governare per la durata del mandato.

Quindi, anche autorevoli esponenti di quella che fu la sinistra condividono – in parallelo con Berlusconi - una impostazione che fa perno sulla personalizzazione della politica e sull'investitura diretta del leader per la durata del mandato. Un pensiero unico che distorce la forma di governo parlamentare scritta in Costituzione. Una testimonianza si ritrova nelle campagne elettorali, che dal 1996 al 2008 vedono partiti e coalizioni inserire in misura crescente nei simboli elettorali i nomi dei leader. Tuttavia, nell'arco di quasi vent'anni l'esperienza disegna in ultima analisi una realtà diversa.

La XII legislatura conosce due governi (Berlusconi, Dini), e si chiude dopo soli due anni. La XIII quattro (Prodi, D'Alema I, D'Alema II, Amato). La XIV due (Berlusconi II e III). La XV uno (Prodi II), ma si chiude con il voto anticipato. La XVI due (Berlusconi IV, Monti). In diciotto anni, cinque legislature e undici governi. Il teorema dell'elezione di un leader con la sua maggioranza che governi per la durata del mandato, e che si sottopone al vaglio degli elettori nel voto politico successivo, non trova mai la sua dimostrazione. In ogni legislatura, salvo la XV, c'è una successione di governi determinata da modificazioni all'interno della coalizione vincente. Nella XII legislatura la Lega esce dalla maggioranza di centrodestra, aprendo la strada al Governo Dini. Nella XIII legislatura Rifondazione comunista abbandona la maggioranza di centrosinistra, che sopravvive con l'ingresso del PDCI nato dalla scissione, e dell'UDEUR, nuova formazione politica di centro. Nella XIV legislatura i ministri centristi lasciano il II governo Berlusconi, che succede a se stesso con il Berlusconi III. Nella XVI legislatura Futuro e Libertà lascia il

---

<sup>9</sup> [Senato della Repubblica, XV leg., 24 gen. 2008](#): "... ho deciso di essere qui oggi e di chiedere un voto esplicito e motivato a ciascuno di voi: nessuno può sottrarsi, nel momento in cui si adopera per far cadere un Governo, al dovere di indicare ... quale altro Governo, quale altra maggioranza, quale altro programma intende istituire al posto di quelli che, in conseguenza di un scelta fatta dagli elettori, sono legittimamente in carica".

<sup>10</sup> [Camera dei deputati, XVI leg., 14 mag. 2008](#).

PDL, la maggioranza di centrodestra sopravvive con la transumanza di alcuni parlamentari, e sopravviene infine il governo tecnico di Monti. Il tutto accompagnato di volta in volta da feroci polemiche sul tradimento degli elettori, sul furto di voti, sulla necessità di andare a nuove elezioni piuttosto che dar vita a nuovi governi non legittimati dal consenso popolare.

Se una tesi non trova riscontro nella realtà per quasi vent'anni, saggezza vorrebbe che si mettesse da parte. Al contrario, la storia delle riforme istituzionali nel nostro paese si riassume nel tentativo di ridurre forzatamente la realtà al modello, piuttosto che costruire un modello aderente alla realtà. La forzatura si realizza soprattutto nel comprimere o azzerare la funzione di rappresentanza politica. Questo filo rosso lega proposte della più varia provenienza.

### ***3. Riformare la rappresentanza politica, malattia infantile della democrazia.***

#### *3.1 – La Commissione bicamerale De Mita-Iotti e il Comitato Speroni.*

Già nel corso degli anni '80 il richiamo ad una svolta in chiave presidenzialista risuona nella politica italiana, ad iniziativa di Craxi e del Partito socialista. Rimane una voce sostanzialmente isolata<sup>11</sup>, esposta alla critica di voler costruire una architettura istituzionale a proprio vantaggio.

Ma il tema percorre la politica, agitando il dibattito sulle riforme<sup>12</sup>. Viene ripreso in particolare dal Presidente Cossiga, in mezzo a dure polemiche. Nel messaggio<sup>13</sup> inviato alle Camere il 26 giugno 1991 Cossiga argomenta che la scelta del sistema parlamentare piuttosto che di quello presidenziale era stata propiziata in Assemblea costituente dal timore di una "dittatura dell'esecutivo". E che è ormai tempo di una revisione profonda della forma di governo. Al momento della comunicazione del messaggio all'Assemblea testimoniano dubbi e resistenze le mancate controfirme del Presidente del consiglio e del Ministro per le riforme istituzionali, competente per mate-

---

<sup>11</sup> [Dagli alleati un coro di no all'ipotesi "presidenziale"](#), *La Repubblica*, 8 feb. 1987, pag. 2.

<sup>12</sup> V. ancora la difesa della riforma presidenzialista nell'intervento di Craxi nel dibattito sulla fiducia al governo Andreotti: [Camera dei deputati, X leg., 18 apr. 1991](#).

<sup>13</sup> [Messaggio alle Camere, 26 giu. 1991](#).

ria<sup>14</sup>. Nel successivo dibattito si evidenziano profondi contrasti nel merito<sup>15</sup>. E il presidenzialismo rimane un'ipotesi minoritaria, Ma la discussione prosegue. Il 30 giugno 1992<sup>16</sup> Giuliano Amato svolge il discorso programmatico per la fiducia al suo primo governo. Il capitolo sulle riforme istituzionali è ampio. Non si apre al presidenzialismo, ma si rileva la "la diffusa convinzione sull'opportunità di una legge elettorale che "pur sulla base di principi proporzionalistici, porti a far scegliere dagli elettori la maggioranza di governo" nonché il consenso sul rafforzamento dell'Esecutivo attraverso la fiducia individuale al primo ministro e la sfiducia costruttiva. E l'ordine del giorno approvato in Senato il 23 luglio 1992<sup>17</sup> in vista dell'istituzione di una Commissione bicamerale per le riforme definisce "compito primario della XI legislatura procedere ad un'organica revisione della Carta Costituzionale che, *pur senza modificare le linee fondamentali del sistema repubblicano*, adegui concretamente i poteri istituzionali alle esigenze profondamente mutate della società nazionale" (corsivo aggiunto).

Nel corso della XI legislatura va in scena il collasso della I Repubblica. Il voto del 5 aprile 1992 – a poche settimane dall'avvio dell'inchiesta Mani Pulite con l'arresto di Mario Chiesa – lascia nel complesso in piedi il sistema dei partiti<sup>18</sup>. Gli orientamenti elettorali non riflettono ancora pienamente la tempesta che sta investendo la politica e le istituzioni. Ma la spinta al cambiamento cresce, come è testimoniato dal referendum sulla legge elettorale del Senato del ... . Il 6 maggio 1993, nel discorso programmatico per la fiducia<sup>19</sup>, il Presidente del consiglio Ciampi ne tratta ampiamente, schierando il governo a sostegno di una nuova legge elettorale per entrambe le Camere, al fine di una compiuta attuazione del risultato referendario. Ma si segnala nel suo discorso l'affermazione della continuità del cambiamento in atto con la Costituzione repubblicana e la perduran-

---

<sup>14</sup> Controfirma invece apposta dall'On. Martelli, Ministro della giustizia: [Camera dei deputati, X leg., 26 giu. 1991](#).

<sup>15</sup> Camera dei deputati, X leg., [23 luglio](#), [24 luglio](#) e [25 luglio 1991](#). Ad oggi, per numero e qualità degli interventi, tra i più significativi confronti parlamentari sulle riforme istituzionali.

<sup>16</sup> [Camera dei deputati, XI leg., 30 giu. 1992](#).

<sup>17</sup> [Senato della Repubblica, XI leg., 23 lug. 1992](#). Analoga formulazione nella mozione approvata nell'altro ramo del Parlamento: [Camera dei deputati, XI leg., 23 lug. 1992](#). Ai due atti monocamerale segue la nomina dei componenti: [Camera dei deputati, XI leg., 3 ago. 1992](#). Ed infine la [l. cost. 1/1993](#), in G. U. 10 ago. 1993, n. 186.

<sup>18</sup> I risultati alla Camera: DC 29,7%, PDS 16,1%, PSI 13,6%, Lega 8,7%, RC 5,6%, MSI-DN 5,4%, PRI 4,4%, PLI 2,8%, Verdi 2,8%, PSDI 2,7%.

<sup>19</sup> [Camera dei deputati, XI leg., 6 mag. 1993](#).

te validità della istituzione Parlamento. È “la composizione di strumenti di democrazia rappresentativa e di democrazia diretta che si è rivelata oggi come il pregio maggiore della nostra Costituzione: quello che la rende idonea a favorire il cambiamento, nel rispetto della legittimità e della legalità repubblicana”. E Ciampi impegna il suo governo a rimanere “sopra di ogni altra cosa attento agli equilibri istituzionali. Solo assicurando, ad ogni istante, questi equilibri, la transizione in corso potrà giungere ai risultati voluti: la trasformazione di quelle regole dell'ordinamento politico che impediscono, ormai, il progresso della nostra democrazia”.

Dunque, nessuna rottura. Per un verso, il Parlamento del 1992 appartiene ancora alla I Repubblica<sup>20</sup>. Il discorso di Ciampi, pur a capo di un governo del Presidente voluto da Scalfaro, indica la consapevolezza che in Parlamento non esiste una volontà maggioritaria di abbandonare la tradizione costituzionale repubblicana. Non determinano rottura le nuove leggi elettorali, scritte sotto la spinta referendaria (276 e 277/1993: Mattarellum)<sup>21</sup>. E nemmeno pratica rotture la Commissione bicamerale De Mita-Iotti, avanzando una proposta di riforma dei rami alti che per la forma di governo si mantiene nel solco di un modello parlamentare con evidenti assonanze con il sistema tedesco<sup>22</sup>. Non c'è alcun cedimento verso concetti di democrazia coattivamente di mandato o elezioni dirette del Capo dello Stato o dell'esecutivo, incompatibili con una forma di governo parlamentare. Non si può ipotizzare una prudenza dovuto a un mero istinto di conservazione del ceto politico. Nello stesso momento, infatti, si approvano leggi elettorali destinate a provocare cambiamenti profondi e pervasivi. Piuttosto, per la forma di governo c'è continuità

---

<sup>20</sup> Nel bene e nel male, come dimostra il diniego opposto alla richiesta di autorizzazione a procedere contro Craxi chiesto da parte della procura di Milano: [Camera dei deputati, XI leg., 29 apr. 1993](#).

<sup>21</sup> Va ricordata anche la legge 81/1993, sull'elezione diretta di sindaci e presidenti di provincia.

<sup>22</sup> [AC 3597; AS 1789](#).

Il Parlamento a camere unite elegge a maggioranza assoluta dei componenti il Primo ministro, anche con successive votazioni, su candidature sottoscritte da almeno un terzo dei suoi componenti. Se entro un mese dalla prima riunione del Parlamento nessun candidato ottiene la maggioranza prescritta, il candidato è designato dal Presidente della Repubblica. Se il candidato designato dal Presidente della Repubblica non è eletto, il Parlamento è sciolto. Il Presidente della Repubblica nomina con proprio decreto il Primo ministro eletto, cui spetta invece di nominare e revocare i ministri e i viceministri. Per la rottura del rapporto fiduciario tra le Camere e il Primo ministro, si prevede una sfiducia costruttiva, con l'approvazione a maggioranza assoluta dei componenti di una mozione contenente l'indicazione del successore. Analogamente si procede in caso di dimissioni, di morte o di impedimento permanente del Primo ministro.

con la cultura politico-istituzionale della I Repubblica. Le spinte craxiane e le "picconate" di Cossiga non hanno fatto breccia. E il sistema dei partiti non ha ancora subito il definitivo collasso.

La rottura sopravviene con la XII legislatura. La vittoria di Berlusconi – come si è detto - si accompagna una drastica innovazione nella cultura politico-istituzionale. Si accredita – a Costituzione immodificata - la figura di un primo ministro scelto direttamente dal popolo nel turno elettorale, come tale assistito da una particolare leadership, legittimato a governare per tutta la durata del mandato elettorale. Teorie già note e discusse tra studiosi ed accademici. Ma che ora diventano il mantra di chi detiene i poteri di governo.

Queste concezioni sono dal primo istante il fulcro del pensiero politico berlusconiano, e si traducono immediatamente in proposte di riforma. Con proprio decreto il Presidente del consiglio istituisce un Comitato di saggi<sup>23</sup>, presieduto dal leghista Speroni, cui conferisce il mandato, tra l'altro, di "rafforzare il potere di decisione diretta dei cittadini sul Governo, in sintonia con il sistema elettorale maggioritario, pur nei limiti di una democrazia rappresentativa". Ed è assolutamente significativo che la democrazia rappresentativa sia assunta come limite, e non come principio ispiratore del modello. In questa frase si coglie tutto il senso del cambiamento. Coerentemente, la relazione consegnata<sup>24</sup> avanza sulla forma di governo due ipotesi: elezione diretta del primo ministro, o elezione diretta del Presidente della Repubblica, in un semipresidenzialismo sul modello francese. In entrambe la fiducia iniziale è presunta, ed è possibile all'assemblea elettiva sfiduciare il primo ministro, ma solo al prezzo del contestuale scioglimento della stessa assemblea.

Un tempo assai breve separa la proposta della Commissione De Mita-Iotti, presentata ai Presidenti delle Camere l'11 gennaio 1994, da quella del Comitato Speroni, trasmessa al Presidente del consiglio il 21 dicembre dello stesso anno. Ma la distanza nel merito è grande. Nella prima l'architrave del modello è ancora la rappresentanza politica. Nella seconda è invece l'investitura popolare del leader, titolare del potere esecutivo. Con la vittoria di Berlusconi nel 1994 la cultura politico-istituzionale della destra prende il sopravvento. La ragione ben si comprende. La volontà maggioritaria viene espressa da forze

---

<sup>23</sup> <http://www.camera.it/parlam/bicam/rifcost/dossier/prec08.htm>

<sup>24</sup> Poi tradotta dal sen. Speroni in un ddl costituzionale: [Senato della Repubblica, XII leg. AS 1403](#).

– FI, AN, Lega – che non trovano il proprio momento genetico nella fase costituente repubblicana. Un simile rivolgimento potrebbe anche accadere senza conseguenze, se le nuove forze politiche accettassero senza infingimenti e riserve mentali l’impianto e i valori fondativi della Costituzione del 1948. Ma così non è. La presa di distanza è netta e dichiarata: la Costituzione è invecchiata, ormai inadeguata per i tempi nuovi. Potremmo ben dire che si dissolve quella che era stata la costituzione materiale del paese. E una proposta riformatrice che punti al successo non può essere antagonista rispetto agli orientamenti delle forze maggioritarie. Ma il potere di revisione costituzionale è pur sempre costituito, e non costituente. Il rischio dunque è che il rispetto formale e sostanziale della Costituzione vigente diventi un valore eventuale e recessivo.

La nuova cultura incontra subito il suo primo test. Il sistema elettorale maggioritario di collegio a turno unico può favorire la formazione di maggioranze, ma certo non favorisce la nascita di coalizioni coese. Il sistema concede un *swing vote* – l’ultimo voto decisivo per la vittoria della coalizione – alle piccole formazioni politiche. Quindi, per il Mattarellum piccolo è bello. Conviene essere una forza politica anche minimale, ma autonoma, e sedersi al tavolo della trattativa di coalizione, piuttosto che rimanere costola poco influente di un grande partito. Si favorisce così la frammentazione del sistema politico. E con essa l’occasione – e dunque la probabilità – di “ribaltoni”.

Tra la fine del 1994 e l’inizio del 1995 il tema viene in evidenza con la crisi del I Governo Berlusconi. Duri attacchi vengono rivolti al Presidente Scalfaro, riluttante a sciogliere anticipatamente le Camere a meno di un anno dall’insediamento. Berlusconi stesso rivolge un appello televisivo al paese e ai suoi sostenitori, in modi che molti considerano prossimi alla sovversione<sup>25</sup>. Ma il Presidente Scalfaro apre al ribaltone. Dini, che succede a Berlusconi, sottolinea ad ogni passo la natura tecnica del suo governo, volto a consentire la decantazione di un confronto politico troppo acceso. Ma per Berlusconi e i suoi seguaci il tradimento degli elettori e della volontà popolare consumato con la formazione di un governo non espresso dal voto è una ferita insanabile. Ancora anni dopo, per quel peccato originale

---

<sup>25</sup> [Piazza e TV, Berlusconi attacca](#), *La Repubblica*, 19 dic. 1994, p. 3; [Scalfaro: stupefacente](#), *ivi*, 20 dic. 1994, p. 3; [Una crisi televisiva](#), *ivi*, 21 dic. 1994, p. 1; [“Usurpatore, eversore” un coro di accuse contro il comizio in tivù](#), *ivi*, 21 dic. 1994, p. 7.

Scalfaro senatore a vita subisce dure contestazioni<sup>26</sup>. Il tema del consolidamento del capo dell'esecutivo contro ogni ipotesi di cambio di maggioranza e/o di governo acquista un'assoluta centralità. Qualunque ipotesi di riforma dovrà contenere garanzie "antiribaltone". E queste si incentrano anzitutto su una diversa conformazione dello scioglimento anticipato, non più volto a superare la disfunzione data dalla impossibilità di risolvere una crisi con un nuovo governo. Al contrario, allo scioglimento si deve giungere proprio nel caso che un nuovo governo sia possibile, in specie se sorretto da una maggioranza diversa da quella originata dal voto popolare.

Forse non a tutti è chiaro in quel momento il colpo che una simile impostazione inevitabilmente arreca al ruolo e alla rappresentatività di un'assemblea elettiva. Il voto popolare – moderno giudizio di Dio – consegna una foto insuscettibile di cambiamento o ritocco per la durata del mandato. A nulla rileva la qualità dei governanti e dell'azione di governo, e nulla a tale proposito è consentito fare all'assemblea elettiva. Rimangono inerti – quale che sia l'omaggio verbale ad essi rivolto - gli strumenti del controllo e della responsabilità politica. Ma bene si comprendono le ragioni per cui il dibattito dopo il 1994 segua le tracce del comitato Speroni – sconosciuto ai più – piuttosto che quelle lasciate fino alla Bicamerale De Mita-Iotti.

È un'assonanza che ritroviamo nel documento dei c. d. "saggi" (Fisichella, Urbani, Bassanini, Salvi) del gennaio 1996, nel quale è centrale la designazione nel voto popolare di un primo ministro con la sua maggioranza<sup>27</sup>, consentendosi la sfiducia del Parlamento al governo ma con lo scioglimento automatico dello stesso Parlamento e il divieto per il premier sfiduciato di potersi ricandidare. Spregiativamente, Sartori definisce il documento un "farmacopellum"<sup>28</sup>, una pozione da farmacisti istituzionali assolutamente da non bere. Molto meglio sarebbe un semipresidenzialismo alla francese con un sistema elettorale a doppio turno<sup>29</sup>. E pochi giorni dopo è proprio il semipresidenzialismo alla base della ipotesi di accordo che viene ela-

---

<sup>26</sup> Come nella prima seduta della XV legislatura, all'atto dell'elezione del Presidente della Assemblea: [Senato della Repubblica, XV legislatura, 28 apr. 2006](#).

<sup>27</sup> Intesa immediatamente censurata da destra e sinistra: [L'intesa della discordia](#), *Corriere della sera*, 25 gen. 1996, pag. 5.

<sup>28</sup> [Il farmacopellum](#), *Corriere della sera*, 26 gen. 1996, pag. 1.

<sup>29</sup> Risponde Bassanini, ["Da Fisichella e Urbani il no al modello francese"](#), *Corriere della sera*, 27 gen. 1996, pag. 5. Ma quel che più conta è che Bassanini indica come proposte di fondo del PDS alla pari il premierato forte e il semipresidenzialismo alla francese.

borata da Maccanico<sup>30</sup>, incaricato di formare un governo nel tentativo estremo di evitare lo scioglimento anticipato. L'accordo sembra vicino<sup>31</sup>, ma conclusivamente sfuma<sup>32</sup>. L'oscillazione a tempi brevissimi tra due ipotesi apparentemente molto diverse testimonia – più che la confusione delle idee - la condivisione delle coordinate di fondo dei modelli così come prospettati.

### 3.2 – La Bicamerale D'Alema.

Alla partenza della Bicamerale D'Alema, Salvi propone di riprendere il filo della Bozza Fisichella, perché la soluzione per la forma di governo ivi indicata "(gli elettori scelgono insieme il premier e la maggioranza), assicura alla maggioranza la possibilità di governare per un'intera legislatura, salvo il ricorso alle elezioni in caso di crisi e conferisce alle opposizioni gli strumenti di verifica e di controllo. È una soluzione felice, valida, anche di fronte alle esperienze di questi mesi"<sup>33</sup>. È la conferma che nell'arco di due soli anni dalla discesa in campo di Berlusconi, nel dibattito sulle riforme sopravvivono essenzialmente due modelli: il premierato forte e il semipresidenzialismo. Per entrambi, il ruolo centrale è assegnato al leader collegato a una maggioranza. Per entrambi, la rappresentanza politica è un valore solo residuale. La cultura politico-istituzionale del centrodestra è diventata dominante, ed è accettata anche da larga parte del centrosinistra. Ed è appena il caso di ricordare – mentre molti lo dimenticano - che nelle elezioni del 21 aprile del 1996 la vittoria del centrosinistra è tutt'altro che travolgente. La coalizione prevale nei seggi, ma solo perché la Lega corre da sola, consentendo al centrosinistra di vincere in molti collegi del Nord<sup>34</sup>. Ma nel complesso il consenso popolare ai partiti di centrodestra – quelli che si riconoscono poco o nulla nella Costituzione del 1948 - rimane alto. PDS e Forza Italia si contendono la palma di primo partito del paese. La nuova cultura politico-istituzionale si consolida.

---

<sup>30</sup> [Maccanico lavora al "preambolo"](#), *Corriere della sera*, 8 feb. 1996, pag. 2.

<sup>31</sup> [http://legislature.camera.it/organiparlamentari/assemblea/leg13/assemblea/governoecamera\\_crisidini.asp](http://legislature.camera.it/organiparlamentari/assemblea/leg13/assemblea/governoecamera_crisidini.asp).

<sup>32</sup> [Riforme e posti, facciamo chiarezza](#), *Corriere della sera*, 10 feb. 1996, pag. 1.

<sup>33</sup> [Bicamerale, ripartiamo della Bozza Fisichella](#), *L'Unità*, 9 set. 1996, pag. 7.

<sup>34</sup> Archivio elezioni Ministero dell'Interno, [Elezioni del 21 apr. 1996](#).

Questo spiega come e perché la Bicamerale D'Alema si mantenga nell'alveo del più recente dibattito sulle istituzioni<sup>35</sup>. Volendo giungere a una soluzione condivisa dai due schieramenti politici in campo, si punta a circondare di paletti giuridici la scelta del capo dell'esecutivo e la formazione di governi in corso di legislatura. Il relatore per la forma di governo sen. Salvi presenta due opzioni: un modello di premierato "forte" ed uno di semipresidenzialismo<sup>36</sup>.

In entrambi i modelli è evidente l'influsso del pensiero istituzionale del centrodestra e della vicenda – allora recentissima – della crisi del I governo Berlusconi. In specie nel modello premierato emerge il sostanziale azzeramento del ruolo del Capo dello Stato, e la fortissima riduzione di quello del Parlamento. Scelta degli elettori e scioglimento in capo al Primo ministro sono – con qualche temperamento - i due pilastri fondamentali e simmetrici su cui si assesta l'architettura istituzionale. In entrambi i modelli, il ruolo dell'assemblea elettiva si limita all'espressione della sfiducia per il governo in carica, nel caso del premierato solo nella forma di quella costruttiva. E comunque sotto la minaccia di uno scioglimento anticipato.

---

<sup>35</sup> Per questo meritando, ad avviso di chi scrive, una valutazione non in tutto negativa: VILLONE, *Il tempo della Costituzione*, III ed., Scriptaweb, Napoli, 2011, cap. II, sez. II., par. 1. Una critica serrata invece in FERRARA, *La revisione costituzionale come sfigurazione: sussidiarietà, rappresentanza, legalità e forma di governo nel progetto della Commissione bicamerale*, in *Politica del diritto*, 1998, pag. 93 ss..

<sup>36</sup>Commissione parlamentare riforme costituzionali, XIII leg., 3 giu. 1997, [Testi sulla forma di governo presentati dal Relatore](#).

Nel primo, si prevede un candidato primo ministro collegato ai candidati alla carica di deputato, con il nome esplicitato – per legge - sulla scheda elettorale. Il Presidente della Repubblica nomina il candidato primo ministro collegato alla maggioranza degli eletti. La fiducia iniziale è presunta, non essendovi voto sul programma, e la sfiducia può essere espressa solo nella forma della sfiducia costruttiva e a maggioranza assoluta dei componenti. Il primo ministro può chiedere lo scioglimento anticipato, che il Capo dello Stato è tenuto a disporre, e che può essere impedito solo dalla previa presentazione di una sfiducia costruttiva. Morte, dimissioni e impedimento del primo ministro conducono allo scioglimento, salvo elezione entro dieci giorni a maggioranza assoluta di un nuovo primo ministro.

Nel secondo, si prevede un Presidente della Repubblica eletto per cinque anni a suffragio universale e diretto, e rieleggibile una sola volta. È eletto il candidato che abbia ottenuto la maggioranza assoluta dei voti validamente espressi, con ballottaggio eventuale tra i primi due. Il Presidente della Repubblica presiede il Consiglio dei ministri, o delega a presiederlo il Primo ministro, da lui stesso nominato tenendo conto dell'indirizzo politico espresso dall'elettorato e della composizione della Camera dei deputati. Su proposta del Primo ministro, nomina e revoca gli altri membri del Governo. La Camera può obbligare il Governo alle dimissioni votando, a maggioranza assoluta dei componenti, la sfiducia. Il Presidente della Repubblica può sciogliere la Camera dei deputati prima del termine ordinario, salvo che nell'anno che segue le elezioni (o due anni, se l'elezione della Camera dei deputati è avvenuta successivamente all'elezione del Presidente della Repubblica). Non richiedono controfirma – tra l'altro - la nomina del Primo ministro, l'indizione delle elezioni delle Camere e lo scioglimento di queste.

La Commissione sceglie come testo base il semipresidenzialismo<sup>37</sup>. Nella formulazione conclusivamente approvata<sup>38</sup> la modifica di maggior rilievo rispetto alla iniziale proposta è probabilmente data dalla cancellazione del potere del Capo dello Stato di presiedere il Consiglio dei ministri. Questo distacca il Presidente della Repubblica dalle funzioni di governo. Rimane invece la prescrizione per cui proceda alla nomina del Primo ministro "tenendo conto" dei risultati delle elezioni della Camera dei deputati. Prescrizione ovvia per il primo governo formato dopo le elezioni, che diversamente non avrebbe maggioranza. Assai meno ovvia per un governo formato in corso di legislatura, e da leggere in tal caso in funzione anti-ribaltone. Rimangono anche la fiducia iniziale presunta, e il primo ministro attore dello scioglimento anticipato con le proprie dimissioni (sia pure senza obbligo per il Capo dello Stato di disporle).

È questo l'impianto che Berlusconi sceglie di colpire quando disconosce il risultato dei lavori della Bicamerale, pur approvato dalla sua parte politica in Commissione. In Camera dei Deputati, il 28 gennaio 1998<sup>39</sup>, Berlusconi attacca: "L'elezione diretta del Capo dello Stato rappresenta sicuramente una conquista e più di ogni altra riforma dà il segno del cambiamento. Ma la nuova fisionomia costituzionale del Presidente della Repubblica appare ancora incerta. Non è chiaro quali siano i suoi poteri, i suoi limiti, le sue funzioni, sicché potremmo avere una figura costituzionale legittimata da milioni di voti e dunque con un grande peso politico, ma povera di poteri reali. Un Presidente eletto dal popolo deve essere responsabile dell'indirizzo politico del Governo e deve disporre degli strumenti per attuarlo. Se non si scioglie questo nodo, che decide degli equilibri politico-istituzionali, non sarà possibile concludere positivamente il processo di riforma". E aggiunge: "Venendo alla legge elettorale, la bicamerale ha prodotto solo un documento di indirizzo, ma anche in esso è contenuto il rischio che gli elettori votino prima per un Presidente della Repubblica e poi per il Presidente del Consiglio. Resterebbe così irrisolto il primo problema per cui abbiamo fatto le riforme, quello cioè di stabilire chi sia il responsabile della politica di Governo".

---

<sup>37</sup> Invero, in modo piuttosto casuale. Nel voto del 4 giugno 1997 l'improvvisa comparsa dei commissari leghisti, prima sostanzialmente assenti, capovolge l'esiguo vantaggio assegnato dall'opinione prevalente all'opzione premierato.

<sup>38</sup> [Commissione parlamentare riforme costituzionali, XIII leg., 4 nov. 1997, Testo approvato.](#)

<sup>39</sup> [Camera dei deputati, XIII leg., 28 gen. 1998.](#)

Il 27 maggio 1998<sup>40</sup>, Berlusconi incalza: "Ci sembra senza senso la figura del Presidente della Repubblica che emerge dal testo sinora approvato; un Presidente eletto sì dal popolo, ma dotato in realtà di poteri limitati, deboli e incerti, certo non proporzionati alla fonte della sua legittimazione. Che senso ha scomodare il popolo sovrano per eleggere un siffatto Presidente? Chi risolverà gli eventuali, inevitabili conflitti con il Presidente del Consiglio designato dal popolo?".

È certo che i motivi reali dell'attacco di Berlusconi al testo della Bicamerale fossero anche altri, e in particolare la giustizia. Ma appare comunque evidente la filosofia di fondo. Il capo dell'esecutivo deve avere – e solo lui – una legittimazione popolare, mentre gli unici poteri che contano davvero sono quelli di governo. La figura istituzionale che non ne dispone è debole e incerta per definizione, e chi li ha deve necessariamente godere di un consenso popolare espresso sulla persona. Se anche vi fosse un Capo dello Stato elettivo, il Primo ministro comunque dovrebbe avere una legittimazione popolare, e il conflitto sarebbe dunque inevitabile. Ed è assolutamente chiaro come non vi sia alcuno spazio per riconoscere un ruolo incisivo per assemblee elettive fondate sulla rappresentanza politica, e per sistemi sofisticati di *checks and balances*. Una teorizzazione scarna ma compiuta dell'uomo solo al comando.

### *3.3 - L'AS 2544, la "bozza Amato", la "bozza Violante".*

Sono questi i parametri concettuali entro i quali il centrodestra si muove a partire dal 1994, e rispetto ai quali il centrosinistra non avanza mai una alternativa efficace. Non è certo un caso che i temi, i dibattiti e gli argomenti svolti in Bicamerale sono esattamente ripetuti nella discussione dell'AS 2544, disegno di grande riforma approvato dalla maggioranza di governo nel 2005, e poi rigettato nel voto referendario<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup>[Camera dei deputati, XIII leg., 27 mag. 1998.](#)

<sup>41</sup>[Senato della Repubblica, XIV leg., AS 2544-B.](#)

Ritroviamo nel testo un primo ministro sostanzialmente eletto dal voto popolare, mediante il collegamento della sua candidatura alla carica di primo ministro con i candidati all'elezione della camera dei deputati. Elezione da disciplinarsi con legge in modo tale da favorire la formazione di una maggioranza, collegata al candidato primo ministro. Il Presidente della Repubblica nomina il primo ministro sulla base dei risultati delle elezioni della camera dei deputati. La cessazione dalla carica del primo ministro determina lo scioglimento anticipato dell'assemblea, cui si perviene automaticamente anche nel caso di sfiducia. Inoltre, il primo ministro può chiedere al Capo dello Stato lo scioglimento anticipato della Camera, che lo decreta sotto la esclusiva respon-

Nel testo troviamo la *summa* e il perfezionamento del pensiero politico-istituzionale del centrodestra. La nomina del primo ministro secondo il risultato elettorale e lo scioglimento anticipato nella piena disponibilità dello stesso primo ministro sono i principali pilastri del modello. Elementi già presenti nel dibattito e nelle proposte messe in campo negli anni precedenti, ma qui disegnati in modo da chiudere ogni varco, dando vita a una figura – per dirla con Elia – di primo ministro “assoluto”. Vediamo qui con chiarezza come fatalmente il cerchio si chiude. La stabilità e la governabilità per la durata del mandato si cercano attraverso la riduzione o l’azzeramento del ruolo del Capo dello Stato, da un lato, dell’assemblea elettiva dall’altro. Questa deve essere popolata da una mandria di buoi, debitori della propria elezione al capo, e resi comunque obbedienti dalla minaccia di una interruzione anticipata del proprio mandato. In ultima analisi è la libertà del singolo parlamentare che viene conculcata, dal momento che l’assemblea vive appunto dell’esercizio collettivo di quella libertà. È il divieto di mandato imperativo che viene nel mirino. Dimostra di averlo ben capito Berlusconi già nel 1994<sup>42</sup>, quando attacca Bossi che abbandona la maggioranza: “Bossi è stato eletto al Parlamento con i voti determinanti degli elettori di Forza Italia. Finché esprime quei voti e li rappresenta, Bossi esercita la sua funzione senza vincolo di mandato. Ma nel momento in cui rinnega i suoi stessi elettori e li tradisce, espropriando la loro volontà politica e trasportandola nel campo degli avversari, in quel preciso momento il suo mandato parlamentare si trasforma in un inganno che carpisce la buona fede dei cittadini italiani, in una clamorosa violazione della Costituzione: in quel preciso momento il suo mandato diventa carta straccia”. In perfetta sintonia, sedici anni più tardi, un giornale qualificherà “traditori” alcune decine di deputati e senatori che abbandonano il PDL, per aver violato il mandato che si assume individual-

---

sabilità dello stesso primo ministro. Il quadro si completa considerando che lo scioglimento può aversi anche quando la Camera disattenda la richiesta del primo ministro di esprimersi in modo conforme alla proposta del Governo. L’unica residua eccezione all’automatismo dello scioglimento anticipato viene da un simulacro di sfiducia costruttiva. Ma un nuovo capo del governo deve essere indicato da deputati appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni, in numero non inferiore alla maggioranza dei componenti della Camera dei deputati. Una norma davvero singolare, che può leggersi solo nel senso che il voto ad altro primo ministro dato da uno di quei deputati sarebbe nullo. Basterebbe allora che il primo ministro in carica avesse il sostegno di un piccolo gruppo di parlamentari amici e sodali per bloccare la volontà del Parlamento di mandarlo a casa. Paradossalmente, con una maggioranza originaria pari alla metà più uno dei componenti basterebbe il solo voto dello stesso primo ministro a garantirgli di rimanere in carica.

<sup>42</sup>[Senato della Repubblica, XII leg., 20 dic. 1994.](#)

mente conferito a ciascuno di loro di sostenere il governo di centro-destra. È il cambio della cultura. Lo dice in chiaro e lo rivendica lo stesso Berlusconi, quando annuncia in Senato le proprie dimissioni, a seguito delle quali nascerà il suo terzo Governo<sup>43</sup>.

In tale contesto a poco vale la c. d. "Bozza Amato"<sup>44</sup>, che per la forma di governo adotta in larga misura posizioni non lontane da quelle del centrodestra. Si respinge infatti lo scioglimento anticipato automatico in caso di sfiducia o rimesso alla sola volontà del primo ministro, ma si accetta il rifiuto di qualsiasi ribaltone e una sfiducia costruttiva che comprenda necessariamente la maggioranza iniziale. Dunque, maggioranze e coalizioni ingessate e imm modificabili. Le coordinate fondamentali dei due schieramenti non sono poi tanto lontane. Comunque, la "Bozza" non fa breccia nei lavori parlamentari, che proseguono sulla base delle sole posizioni espresse dal centrodestra. Nelle Camere i numeri ci sono, ancorché con la gruccia del maggioritario, ed essendo ormai gli orientamenti politici del paese profondamente cambiati. Quando si approva definitivamente l'AS 2544 (alla Camera il 20 ottobre 2005, e in Senato il 16 novembre 2005) ci sono già stati turni di voto amministrativo negativi per il centrodestra, e l'uscita dei centristi dall'esecutivo. La maggioranza parlamentare che approva la riforma è ormai solo numerica e in evidente crisi di legittimazione. Tuttavia, si va al voto finale con le scarpe chiodate di un confronto che non accetta correzioni o limatu-

---

<sup>43</sup>[Senato della Repubblica, XIV leg., 20 aprile 2005](#): "Non c'è settore o cultura politica che non riconosca come valida, dopo le tristi esperienze degli anni scorsi, la regola secondo cui la maggioranza, che ha il mandato di governare, governa e se l'Esecutivo scelto dagli elettori entra in crisi, sono gli stessi elettori a dover decidere del destino politico del Paese, a norma di buon senso e secondo la nostra Costituzione, che recita, nel suo primo articolo, che la sovranità appartiene al popolo. Nessuno ha prospettato un cambio di maggioranza parlamentare alle spalle del corpo elettorale. Anzi, tutte le forze politiche che compongono l'attuale maggioranza hanno formalmente rinnovato la loro fiducia al Presidente del Consiglio e gli hanno chiesto di dare vita ad un nuovo Esecutivo. ... questa è la maggioranza che è stata scelta dagli elettori per governare il Paese, questa è la maggioranza che lo farà sino alla fine della legislatura. ... Nei Paesi europei dove il sistema istituzionale già lo consente, il *Premier* eletto direttamente dal popolo adegua la squadra di Governo ogni volta che si presenta la necessità sotto la sua diretta responsabilità, senza lunghe ed estenuanti crisi politiche e verifiche parlamentari. Così si fa nelle più avanzate democrazie occidentali. Per conseguire questo risultato, il sistema costituzionale del nostro Paese richiede invece una serie di passaggi formali, a partire naturalmente dalle formali dimissioni del Governo. La riforma costituzionale di questa maggioranza adeguerà il nostro sistema di governo alle moderne democrazie. Ma ora, dovendo dar vita ad un nuovo Governo, non mi posso sottrarre al passaggio attraverso una formale crisi di Governo".

<sup>44</sup>[http://www.riforme.net/leggi/bozza\\_Amato.htm](http://www.riforme.net/leggi/bozza_Amato.htm). Elaborata da un comitato presieduto da Giuliano Amato, e fatta propria dai segretari dei partiti del centrosinistra all'opposizione nel dicembre 2003.

re. Sarà il popolo italiano a rigettare con un voto netto e inequivoco la riforma<sup>45</sup>.

Elementi di continuità si riscontrano anche nella c. d. "Bozza Violante", approvata dalla Commissione affari costituzionale della Camera dei deputati nella XV legislatura<sup>46</sup>. Il cambio di maggioranza non capovolge la filosofia di fondo della innovazione che si propone, che rimane nella chiave di un premier "forte". Lo vediamo nella fiducia al solo primo ministro, cui spetta la proposta di nominare e revocare i ministri. E rimane, soprattutto, nella linea della designazione del premier direttamente nel voto popolare per la durata del mandato. Lo si trae dalla nomina, che deve essere fatta dal Capo dello Stato "valutati i risultati elettorali". La relazione al testo approvato in Commissione chiarisce, se mai ve ne fosse bisogno, che "la formulazione adottata mira ad evidenziare e rendere anche formalmente necessario tale collegamento". Ed è solo una ipocrisia istituzionale che si aggiunga "senza, tuttavia, intaccare le prerogative costituzionali del Capo dello Stato né ridurre la flessibilità necessaria in un così delicato passaggio istituzionale". È chiaro che di fronte a una formula siffatta diviene difficile ipotizzare un cambio del premier in corso di legislatura, essendo la persona del primo ministro comunque un elemento rilevante nel determinare i "risultati elettorali". Ancor più se fosse vigente una legge che consentisse o imponesse l'indicazione del candidato premier, e lo consolidasse nei numeri parlamentari con un premio di maggioranza (come appunto è il caso – con il Porcellum - al momento dell'approvazione della "Bozza"). E se mancasse – come manca nella "Bozza" – una esplicita previsione di sfiducia costruttiva, che andrebbe intesa, nel caso, come abilitazione alla scelta di una persona diversa per la carica di primo mini-

---

<sup>45</sup> Nel [referendum del 25 giugno 2006](#), con il voto di oltre il 52% degli aventi diritto, e più del 61% di no.

<sup>46</sup> [Camera dei deputati, XV leg., AC 553 e connessi](#). Sulla forma di governo v. in specie gli artt. 14 e 15, per cui il Presidente della Repubblica, "valutati i risultati delle elezioni per la Camera dei deputati", nomina il Presidente del consiglio dei ministri, e, su proposta di questo, nomina e revoca i ministri. Il Presidente del Consiglio dei ministri deve avere la fiducia della Camera dei deputati. La mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno un terzo dei componenti della Camera, ed è approvata a maggioranza assoluta degli aventi diritto. Rileva anche, per il rapporto Parlamento-governo, l'art. 8, che aggiunge un comma al vigente art. 92: "Il Governo può chiedere che un disegno di legge sia iscritto con priorità all'ordine del giorno di ciascuna Camera e sia votato entro una data determinata, nei limiti e secondo le modalità stabilite dai regolamenti. Il termine deve in ogni caso consentire un adeguato esame del disegno di legge".

stro. Potrebbero mai i risultati elettorali essere “valutati” nel senso di consentire la nomina di altri? Una sfiducia che, senza indicazione alternativa, conducesse alle obbligatorie dimissioni del primo ministro potrebbe bene essere letta come causa di uno scioglimento sostanzialmente automatico.

Unitamente alle previsioni di norme regolamentari che su iniziativa del governo pongono termini ultimativi alla decisione parlamentare, la proposta nel suo complesso si colloca nella linea “Governo più forte, Parlamento più debole”. Governo più stabile non per maggioranze coese e solide, ma per ostacoli frapposti alla sostituzione o alla modifica della composizione personale. Processo decisionale veloce non per efficacia dell’indirizzo politico e incisività dell’azione di governo, ma per la definizione di tempi predeterminati. Il valore residuale e recessivo è sempre la rappresentanza politica.

### *3.4 – L’AS 24 e connessi*

Il testo approvato dalla Commissione affari costituzionali del Senato<sup>47</sup> è in apparenza più elastico delle proposte in precedenza richiamate. Il potere del Capo dello Stato di nominare il Presidente del Consiglio dei ministri non viene esplicitamente collegato al risultato elettorale, e quello di scioglimento non segue automaticamente in modo espresso alla rottura del rapporto fiduciario. Quindi sembra rompersi lo schema della democrazia di mandato sovrapposta alla forma di governo parlamentare. Ma è una novità in larga misura apparente. La linea della stabilità e governabilità a spese della rappresentanza politica trova sostanziale conferma.

Un primo punto si evidenzia nel procedimento di formazione della legge<sup>48</sup>. L’art. 7 modifica l’art. 72 Cost. introducendo la seguente formula: “Il Governo può chiedere che un disegno di legge sia iscrit-

---

<sup>47</sup> Senato della Repubblica, AS 24 e connessi, [Relazione all’Aula e testo approvato](#). Per una critica puntuale v. FERRARA, [Editoriale](#), in *Costituzionalismo.it*, 10 maggio 2012. Difende il testo CECCANTI, [Ragioni e soluzioni della proposta Abc sulle riforme costituzionali](#), in *Federalismi.it*, 18 apr. 2012. Per documentazione v. Senato della Repubblica, XVI leg., [Riforma costituzionale: Parlamento e Governo nel testo proposto dalla Commissione affari costituzionali del Senato \(A.S. n. 24 e abbinati-A\)](#), Dossier n. 365, giugno 2012, e [Riforma costituzionale: Parlamento e Governo nel testo base della Commissione affari costituzionali del Senato. Elementi di diritto comparato](#), Dossier n. 352, aprile 2012.

<sup>48</sup> Che merita, in termini generali, una critica serrata per la sua complessa farraginosità, e per l’inadeguatezza delle risposte date in specie sul punto del bicameralismo e del rapporto con la potestà legislativa regionale.

to con priorità all'ordine del giorno della Camera che lo esamina e sottoposto alla votazione finale entro un termine determinato. Decorso il termine, il testo proposto o accolto dal Governo, su sua richiesta, è messo in votazione senza modifiche, articolo per articolo e con votazione finale". Non è previsto alcun termine minimo, e il tempo consentito al lavoro parlamentare è rimesso alla decisione del governo. Non è previsto che debba essere un tempo adeguato, né viene fatto rinvio ai regolamenti parlamentari, come dispone invece la Bozza Violante. L'omissione non è marginale. Ne risulta un voto bloccato in tutto rimesso – con l'inevitabilità e la intangibilità date da un dettato costituzionale univoco - alla scelta del governo. Nessun mutamento di equilibri politici e maggioranze potrebbe produrre un esito diverso quanto ai tempi e modi.

È del tutto ovvio che sarebbe agevole in base a questo testo organizzare un "ostruzionismo di governo", affidato a una pattuglia di fedeli parlamentari di maggioranza, con l'effetto ultimo equivalente a una maxi-questione di fiducia applicata simultaneamente a tutti gli articoli di un disegno di legge, con decadenza di tutti gli emendamenti a tutti gli articoli. Chi lamenta l'abuso delle questioni di fiducia dovrebbe riflettere sul punto. Il Parlamento viene sostanzialmente espropriato della potestà legislativa, di cui rimane dominus il governo per il solo fatto di esercitare l'iniziativa. Un esproprio per niente bilanciato dalle prescrizioni restrittive in materia di decreti legge e decreti legislativi, che sostanzialmente vanno a codificare quanto già prescritto dalla legge 400 del 1988, o dalla prassi corrente.

Il potere di nomina da parte del Capo dello Stato e il rapporto Parlamento-governo sono formulati in termini apparentemente meno costrittivi che in precedenti proposte. Non è formalmente legato ai risultati elettorali. Ma è chiaro che in presenza di leggi che indicano agli elettori il candidato alla carica di Presidente del consiglio dei ministri, e magari rafforzano tale indicazione con incentivi maggioritari, nulla cambia sostanzialmente per quanto riguarda la nomina del premier nella formazione del governo subito dopo le elezioni. Il Capo dello Stato non potrà che nominare il candidato indicato nel voto, che presumibilmente sarà anche l'unico in grado di avere una maggioranza ing. Il punto vero è quel che accade nel caso di crisi in corso di legislatura. E qui bisogna svolgere alcune considerazioni.

Guardiamo anzitutto alla questione di fiducia. Questa rimane nella disponibilità del primo ministro, ed è funzionale allo scioglimento an-

ticipato. Nel caso sia respinta, infatti, il Presidente del consiglio dei ministri può chiedere lo scioglimento, che viene evitato solo con l'indicazione in seduta comune delle camere a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna di un nuovo Presidente del consiglio. Il combinato disposto ("Il Presidente del consiglio può chiedere ... le Camere non possono essere sciolte se...") suggerisce che in ogni altro caso il Capo dello Stato *deve* sciogliere.

Passiamo poi alla mozione di sfiducia. Anzitutto si nota il fortissimo aumento della soglia dei richiedenti: da un decimo a un terzo (già così nella "Bozza Violante"). Perché si richiede un tale aumento, laddove è comunque prevista l'approvazione a maggioranza assoluta dei componenti? L'obiettivo non può essere la garanzia della stabilità, che dipende dall'approvazione, e non dalla presentazione. L'unico effetto reale si trova in una riduzione degli spazi di dibattito parlamentare. Nelle condizioni attuali del sistema politico, è agevole l'ipotesi di un Parlamento in cui nessun singolo partito sia in grado di presentare una mozione di sfiducia. Si aggiunga che i governi, di qualunque colore, rispondono solo a una frazione delle iniziative di controllo ispettivo. E che spesso si sottraggono alle richieste di dibattito parlamentare su questioni rilevanti. Mancano a tale proposito sanzioni efficaci. In tali casi, l'unico strumento per costringere un governo riluttante a un confronto politico è appunto la presentazione di una mozione di sfiducia, cui segue un dibattito cui il governo non può sottrarsi. Dibattito che può essere rimandato – come il dettato costituzionale permette e l'esperienza insegna – ma non può conclusivamente essere evitato. Porre soglie elevatissime alla presentazione di una mozione di sfiducia si traduce, alla fine, in una pesante compressione della funzione di rappresentanza politica.

Consideriamo ora che sia per la questione che per la mozione di sfiducia il Capo dello Stato procede alla nomina a seguito della indicazione da parte delle Camere di un nuovo Presidente del consiglio. Due domande rimangono aperte. Può il Capo dello Stato nominare un nuovo Presidente del consiglio in assenza di quella indicazione? *Quid juris* nel caso di dimissioni volontarie del premier e di conseguente crisi extraparlamentare?

Sulla prima domanda si giustifica una risposta negativa. La formulazione testuale, come si è detto, è stringente. Se l'indicazione c'è, la nomina è dovuta; se manca, è preclusa. Quindi nella crisi parlamen-

tare in cui il rapporto fiduciario si spezza a seguito di un voto, non ci sarà spazio per governi tecnici o del presidente.

Quanto alla seconda domanda, il dettato del testo di riforma non disciplina espressamente la crisi extraparlamentare. L'art. 92 non è modificato. E dunque si potrebbe pensare che il potere di nomina del Capo dello Stato raggiunga la stessa estensione consentita dalla Costituzione vigente. Ma in realtà il contenuto del potere di nomina si precisa in una lettura sistematica. Non basta il mero *nomen juris* a definirne l'estensione.

In particolare, l'art. 92 va necessariamente letto in connessione con l'art. 94, perché la nomina è – fisiologicamente – finalizzata all'instaurazione di un rapporto fiduciario. Nell'art. 94 notiamo che la fiducia viene accordata dalle Camere, senza richiesta di maggioranza assoluta dei componenti. Non si fa alcuna menzione della revoca, che viene invece esplicitamente richiamata dall'art. 94 vigente. Nell'economia del testo riformato la soppressione del richiamo alla revoca non è casuale, e deve leggersi nel senso che la revoca sia preclusa.

Cosa significa che la fiducia viene accordata, ma non può essere revocata? Significa che le Camere non dispongono liberamente del rapporto fiduciario, che può rompersi per iniziativa delle Camere nei modi tipici della questione o mozione di fiducia, e si può ripristinare in un modo altrettanto tipico: indicazione di un nuovo Presidente del consiglio a maggioranza assoluta dei componenti. Lo scopo della norma è facilitare la nascita del rapporto di fiducia, e porre un deterrente alla rottura. Ma se fosse consentito che a seguito di una crisi extraparlamentare – ad esempio per dimissioni volontarie – seguisse la nomina di altro Presidente del consiglio ai sensi dell'art. 92, e la concessione della fiducia ai sensi dell'art. 94 primo comma, il deterrente verrebbe meno. Le Camere potrebbero ripristinare il rapporto fiduciario senza essere vincolate alla soglia della metà più uno dei componenti. E si avrebbe una condizione singolare e contraddittoria. Nel caso di crisi extraparlamentare sarebbe possibile sostituire il Presidente del consiglio con la maggioranza semplice, e sarebbero consentiti governi tecnici e del presidente; il contrario nel caso di crisi parlamentare. Volendo mantenere una complessiva razionalità del modello bisogna dunque trarne che la crisi extraparlamentare conduca allo scioglimento. Non basta il mero riconoscimento al Capo

dello Stato del potere di nomina a sostenere una diversa lettura sistematica.

Se si considera questa lettura troppo limitativa, si tenga conto che nel modello dell'art. 94 riformato il Presidente del consiglio ha strumenti almeno per impedire governi tecnici e del presidente (di cui oggi non dispone), e favorire uno scioglimento delle Camere. Si può bene ipotizzare infatti che il Presidente del consiglio ponga una questione di fiducia e organizzi con una pattuglia di parlamentari fedeli la propria sconfitta. Questo renderebbe obbligata la via della indicazione in Parlamento di un nuovo presidente a maggioranza assoluta, prima della nomina da parte del Capo dello Stato. Che non ha, tra l'altro, il potere di indicare un nuovo premier alle camere, come è in alcuni modelli di sfiducia costruttiva.

Quindi siamo di fronte a un testo che – in linea con le tendenze prima descritte – comprime il ruolo delle assemblee rappresentative, ed insieme del Capo dello Stato.

### *3.5 – Semipresidenzialismo, cesarismo, “forma repubblicana”.*

Una proposta emendativa dei sen. Gasparri e Quagliariello<sup>49</sup> introduce, all'avvio del dibattito nell'Aula del Senato, l'opzione semipresidenzialista già avanzata da Berlusconi.

La conformità ai principi democratici dell'elezione diretta di un capo di Stato non può essere affermata o negata in via di principio. Essa dipende dalla estensione e conformazione dei poteri di cui è titolare, e dall'architettura istituzionale complessiva nella quale si inserisce. Premessa necessaria di qualsiasi valutazione è dunque una lettura sistematica e ricostruttiva, che non potrebbe essere sostituita dalla astratta constatazione che analoghi modelli sono adottati in altre esperienze.

Nel modello proposto il Presidente della Repubblica viene eletto con voto popolare per cinque anni, mediante un doppio turno con ballottaggio eventuale se nessun candidato ottiene la maggioranza assoluta nella prima votazione. Nomina il primo ministro e i ministri e presiede il consiglio dei ministri salvo delega al primo ministro. Il governo deve avere la fiducia delle Camere, secondo il dettato dell'art. 94 vigente, che rimane immutato. Il presidente scioglie

---

<sup>49</sup> V. gli emendamenti [9. O. 500](#), [9. O. 501](#), [9. O. 502](#), [9. O. 503](#), [9. O. 504](#), [9. O. 505](#), [9. O. 506](#), [9. O. 507](#), [10. 500](#), [12. O. 500](#).

le assemblee elettive, previo parere dei presidenti delle stesse e del primo ministro. Per la nomina del primo ministro e lo scioglimento anticipato non è prevista controfirma. In caso di morte, impedimento permanente o dimissioni sono indette nuove elezioni immediate.

Si nota anzitutto la piena centralità della figura del Presidente della Repubblica. Non sussiste alcun dualismo tra Presidente e Primo ministro, come si evince dalla mancanza di controfirma all'atto di nomina, e dalla funzione di presidenza del consiglio dei ministri. La titolarità del potere è del Presidente della Repubblica, e al primo ministro è consentito presiedere solo in via di delega. Dunque - secondo i principi generali - nei limiti della delega, in costanza della medesima, e sotto le istruzioni del delegante. Non v'è dubbio che la titolarità dell'indirizzo politico di governo spetti al Presidente della Repubblica. Norme che rimangono con la proposta di riforma immutate - come l'autorizzazione a presentare disegni di legge governativi alle Camere - assumono un significato diverso rispetto ad oggi, passando dal mero riscontro di conformità a Costituzione alla condivisione nel merito. Come anche sono significative altre innovazioni, come la soppressione della presidenza del CSM: funzione ovviamente inappropriata per un soggetto che sia parte attiva della dialettica politica. Ovvero come la rappresentanza dell'Italia all'estero, tipica espressione di una funzione di governo.

Un temperamento della dominanza del Capo dello Stato nell'architettura istituzionale potrebbe sembrare dato dall'art. 94, rimasto nel testo vigente. Ma notiamo anzitutto che la fiducia non va al primo ministro, ma al governo. Dunque, il dettato costituzionale non è utile a costruire un dualismo per altro verso inesistente tra primo ministro e Capo dello Stato. Inoltre, il significato della perdurante necessità di un rapporto fiduciario tra camere e governo non può essere pienamente acquisito senza considerare il rapporto tra Capo dello Stato e assemblee elettive nel modello proposto.

Due sono i momenti cruciali da considerare: l'elezione e lo scioglimento.

L'esperienza francese insegna che il vero contropotere rispetto al Presidente della Repubblica eletto direttamente era dato, prima della riforma del 2003, dalla possibilità della "coabitazione" di maggioranze diverse: quella presidenziale e quella parlamentare. Da ciò veniva un marcato indebolimento della figura del Presidente della Repubblica, e un parallelo rafforzamento del primo ministro e del governo

sostenuti da una diversa maggioranza parlamentare. Secondo letture diverse, la coabitazione poteva essere vista come elemento di fragilità del modello, ovvero come unico vero temperamento democratico di una "monarchia repubblicana", secondo la definizione datane da Duverger. In ogni caso, l'allineamento su cinque anni dei mandati elettorali del Presidente e del Parlamento ha superato il problema favorendo il trascinarsi della maggioranza parlamentare nella scia del voto presidenziale.

Guardando ora al modello proposto di riforma della Costituzione italiana, vediamo con chiarezza che – pur in assenza di prescrizioni cogenti di simultaneità dei voti per il Presidente e il Parlamento – si vuole in ogni modo evitare la coabitazione. Anzitutto, le durate del mandato presidenziale e di quello parlamentare coincidono. Una ulteriore indicazione espressa si trova nella proroga della durata delle Camere nel caso di cessazione negli ultimi sei mesi del mandato presidenziale, con elezione delle nuove Camere entro due mesi dall'elezione del Presidente. Ma elementi ancor più significativi vengono dal potere di scioglimento anticipato.

Due i punti da segnalare: lo scioglimento non richiede controfirma; nessun ostacolo si frappone a scioglimenti ripetuti, salvo che lo scioglimento non è consentito nei primi dodici mesi dall'elezione delle camere. Dunque, un nuovo scioglimento potrebbe sopravvenire, decorsi i dodici mesi.

Salvo quest'ultimo limite esplicito, il Presidente della Repubblica dispone pienamente del potere di scioglimento anticipato. È quindi in grado di determinare la sostanziale contestualità della propria elezione con quella parlamentare sciogliendo le camere dopo il voto presidenziale. Ovvero può risolvere una coabitazione difficile attraverso il ricorso alle urne, magari ripetuto in caso di esito insoddisfacente. Laddove si assumesse la coerenza tra maggioranza presidenziale e maggioranza parlamentare come elemento necessario all'efficienza di sistema, lo scioglimento ripetuto potrebbe essere visto come elemento fisiologicamente costitutivo del mosaico istituzionale. E giova ribadire che il ricorso alle urne non troverebbe ostacolo nella previsione di una controfirma.

In questo scenario il permanere del rapporto fiduciario tra governo e Parlamento non può intendersi volto alla costruzione di un armonico sistema di *checks and balances*. Un Parlamento che non può opporsi al Capo dello Stato, e che può anzi essere trascinato ad

esprimere la stessa maggioranza, non rafforza in alcun modo con la propria fiducia un governo parimenti dominato dal Capo dello Stato. E dunque la fiducia necessaria ex art. 94 assume un significato diverso. La riforma attribuisce al Presidente il potere di nominare il primo ministro, ma non quello di revocarlo. Se non si ritiene che il secondo segua implicitamente al primo, si può vedere la fiducia come strumento utilizzabile su richiesta del Capo dello Stato per la rimozione in via parlamentare di un primo ministro o di un governo riottosi o inefficienti. Una alternativa meno traumatica rispetto a uno scioglimento anticipato delle camere volto ad ottenere lo stesso risultato.

Disporre liberamente dello scioglimento darebbe dunque al Presidente della Repubblica il controllo della maggioranza parlamentare. Soprattutto in presenza di un sistema elettorale – come è quello vigente - che consentirebbe al partito del presidente di correre da solo, puntando al premio di maggioranza per il controllo assoluto del Parlamento.

In sostanza, siamo davanti a una realizzazione del modello assunto da Berlusconi a base del suo attacco alla proposta della Bicamerale nel 1998. Modello poi tradotto in norma – intestando la posizione dominante al primo ministro – nell'AS 2544, approvato e successivamente respinto nel già citato referendum del 25 giugno 2006. Più specificamente, vediamo qui una riproduzione del modello oggi adottato per il governo regionale e locale, con un aggravamento. Anche in questo il governatore può determinare lo scioglimento dell'assemblea elettiva, ma solo al prezzo delle proprie dimissioni, che non sono invece richieste nella proposta in esame per il Capo dello Stato che decide lo scioglimento. Trova conferma, al tempo stesso, la personalizzazione estrema della politica, dimostrata dalle nuove elezioni a seguito di morte, impedimento permanente o dimissioni del presidente. Eppure, proprio l'esempio di regioni ed enti locali dovrebbe oggi consigliare prudenza nella scelta a livello nazionale di forme di governo di una analoga architettura. La regola del *simul stabunt simul cadent* ha stabilizzato gli esecutivi cementando i governanti alle poltrone anche al di là di ogni ragionevolezza, ma ha dissolto il peso politico-istituzionale delle assemblee. Gli effetti negativi sono evidenti. In larga parte dell'esperienza regionale e locale vediamo una fortissima personalizzazione, ma non troviamo buon governo e buona politica. E non c'è davvero ragione di pensare che

le cose andrebbero meglio attribuendo al capo dell'esecutivo il potere di decidere sostanzialmente senza alcun limite la fine del mandato dell'assemblea elettiva.

In sostanza, il combinato disposto di elezione diretta, nomina del Presidente del consiglio e dei ministri, presidenza del consiglio dei ministri, scioglimento, sistema elettorale con premio di maggioranza ci dice che la lettura corretta non è nel senso del semipresidenzialismo, ma piuttosto di un iperpresidenzialismo. Siamo di fronte a un sistema nel quale il capo dell'esecutivo non solo dispone dei poteri di governo, ma è anche *dominus* della rappresentanza parlamentare. Siamo al punto della massima compressione della funzione di rappresentanza, ridotta a servile strumento della funzione di governo<sup>50</sup>. E qui viene una domanda: ma è compatibile tutto questo con la Costituzione vigente? La forma di governo può essere cambiata, certo. Ma può essere cambiata in tal modo?

Possiamo dare per acquisita in via di principio – dopo la sent. 1146/1988<sup>51</sup> – la possibilità che si faccia valere davanti alla Corte costituzionale la illegittimità di una legge di revisione. È stata stabilita con chiarezza l'esistenza di una gerarchia in virtù della quale determinate modifiche o integrazioni della Costituzione vigente possono risultare precluse al legislatore costituzionale ex art. 138, in quanto lesive di principi intangibili. E dunque si legittima la domanda sulla possibilità che la proposta di riforma cada appunto sotto tale preclusione. Nel senso non di una incompatibilità di principio dell'elezione diretta del Capo dello Stato con la Costituzione vigente – probabilmente difficile da argomentare – ma piuttosto di una incompatibilità della specifica declinazione del modello adottata nella proposta di cui si discute.

Consideriamo anzitutto il richiamo alla forma repubblicana<sup>52</sup> posto dall'art. 139, tra l'altro come limite esplicito e assoluto alla revisione. Sembra indubbio che la norma non faccia riferimento alla repubblica

---

<sup>50</sup> Afferma invece che non v'è alcuno stravolgimento del sistema parlamentare il sen. Quagliariello: [Senato della Repubblica, XVI leg., 12 giu. 2012](#).

<sup>51</sup> [Corte cost., sent. 1146/1988](#). : "... Non si può, pertanto, negare che questa Corte sia competente a giudicare sulla conformità delle leggi di revisione costituzionale e delle altre leggi costituzionali anche nei confronti dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale. Se così non fosse, del resto, si perverrebbe all'assurdo di considerare il sistema di garanzie giurisdizionali della Costituzione come difettoso o non effettivo proprio in relazione alle sue norme di più elevato valore".

<sup>52</sup> FERRARA, *Contro il presidenzialismo*, in *Il Manifesto*, 5 giu. 2012; VILLONE, [Il presidente eletto e la "forma repubblicana"](#), in *Costituzionalismo.it*, 25 mar. 2010.

come un contenitore riempito semplicemente dalla contrapposizione formale rispetto alla monarchia, e vuoto per il resto. Se bastasse, il concetto di "forma repubblicana" sarebbe idealmente applicabile anche alla repubblica francese del 1804, che attribuiva ai discendenti maschi di Napoleone il diritto a succedergli nella carica di imperatore; a Weimar, dopo l'ascesa – formalmente legale – di Hitler al potere; alla Spagna di Franco; all'Unione Sovietica di Stalin; alla Francia di Vichy; all'Argentina di Peron o dei generali; al Cile di Pinochet; e a moltissime altre realtà. Ad avviso di chi scrive, una palese assurdità. Per l'Italia, una lettura dell'art. 139 limitata al divieto di reintrodurre una successione dinastica sarebbe poi la più datata storicamente, come dimostra la parziale abrogazione in anni recenti della XIII Disposizione transitoria<sup>53</sup>. E l'argine più forte della assoluta intangibilità verrebbe posto a difesa di ciò che non è più in pericolo. Parallelamente, l'esperienza costituzionale ha evidenziato l'esistenza di un nucleo fondamentale di principi e valori comunque sottratti alla revisione. Quindi, si mostra fisiologico estendere la tutela apprestata dall'art. 139 a quel nucleo di principi e valori, leggendo la "forma repubblicana" come formula descrittiva non di una astratta Repubblica, ma della Repubblica democratica disegnata in Costituzione, in specie nei suoi connotati fondamentali e intangibili.

Tra questi, indubbiamente va posta l'esistenza di un efficace sistema di *checks and balances*. Una costruzione policentrica volta a impedire una eccessiva concentrazione di potere è un pre-requisito per l'efficace funzionamento di un sistema democratico. Ed è anche la ragione ultima della previsione di un giudice costituzionale dei conflitti, che in un sistema di esasperato monismo non avrebbe compiti significativi da svolgere. E dunque la domanda è: risponde la proposta di riforma alla necessaria esistenza di un sistema di *checks and balances*?

La risposta è negativa. La ragione è nella dominanza del Capo dello Stato ad un tempo sulla funzione esecutiva e su quella della rappresentanza politica, e nel contemporaneo azzeramento del peso politico-istituzionale del Parlamento. Questo porta nell'orbita di un potere monocratico che non può essere chiamato a rispondere sia la legislazione che l'amministrazione, la formulazione dell'indirizzo politico e la sua attuazione. Ne viene, con ogni evidenza, un indebolimento di garanzie fondamentali come la riserva di legge, e di stru-

---

<sup>53</sup> [Legge cost. 23 ottobre 2002, n. 1](#), in *G. U.* 26 ottobre 2002, n. 252.

menti essenziali come la responsabilità politica. Oltre a ridurre la partecipazione democratica alla mera espressione di un voto per scegliere i governanti, rimanendo invece i cittadini privi della possibilità di incidere sulla quotidiana azione di governo, come potrebbero fare solo attraverso un efficace svolgersi della funzione di rappresentanza politica.

Invero, un Parlamento conta solo se può incidere sulla vita del governo o sulla sua azione, dando seguito agli orientamenti della pubblica opinione. E solo un siffatto Parlamento può fondare un sistema efficace di *checks and balances*. Un Parlamento asservito all'esecutivo e una funzione di rappresentanza politica priva di contenuti reali non consentono un equilibrio compatibile con il concetto di "forma repubblicana"<sup>54</sup>.

Negli Stati Uniti, l'elezione diretta del Presidente lascia il modello saldamente ancorato a principi democratici grazie al contrappeso fornito da un Congresso dotato di forti poteri, e ovviamente sottratto a qualsiasi minaccia di scioglimento da parte del capo dell'esecutivo. E il frequente rinnovarsi nella composizione – ogni due anni tutta la Camera dei rappresentanti e un terzo del Senato – garantisce che le assemblee elettive siano la voce fedele degli orientamenti del paese. La politica non gode mai dei favori della pubblica opinione: ma nessuno dubita che il popolo degli Stati Uniti possa far sentire la propria voce nelle scelte di governo attraverso una funzione di rappresentanza assistita da effettività.

Anche in Italia l'esistenza di un forte Parlamento è condizione per la vitalità della repubblica democratica. Diversamente, il rischio di una deriva autoritaria e di cesarismo populista non può essere escluso. Un forte dubbio di incostituzionalità cadrebbe sulle scelte istituzionali che aprissero la via a quel rischio.

Un ultimo punto va considerato. A sostegno della proposta semipresidenzialista e per dimostrarne la vocazione *bipartisan* si argomenta che essa coincide con quella presentata nella Commissione Bicamerale D'Alema dal relatore per la forma di governo sen. Salvi. Ma è un argomento privo di qualsiasi pregio. Proprio i quindici anni di berlusconismo – di cui nove al governo - da allora trascorsi ci insegnano quanto sia pericoloso il modello dell'investitura popolare del leader con la sua maggioranza, unito alla concentrazione monocrati-

---

<sup>54</sup> Si esprime invece a favore della proposta semipresidenzialista Ceccanti: [Riforme/ Ceccanti: Chiederò voto gruppo Pd su semipresidenzialismo](#), in *Ilmondo.it*, 12 giu. 2012.

ca del potere e all'azzeramento del peso politico-istituzionale del Parlamento. Da qui sono venuti la finalizzazione del lavoro parlamentare e della funzione legislativa agli interessi del leader, l'incapacità di rispondere alla domanda sociale e in particolare a quella nascente dalla crisi, e in ultima analisi il tentativo estremo di una risposta attraverso un governo tecnico. Inoltre, il tempo della Bicamerale era quello di una destra vincente, la cui cultura politico-istituzionale puntava all'egemonia. Oggi, la destra è in rotta, e i suoi paradigmi politici e culturali si sono dimostrati fallimentari. Il solo luogo in cui la novità è ignorata è un Parlamento non più rappresentativo della realtà del paese. Sarebbe davvero singolare considerare il richiamo all'antico come valido argomento nel paese di oggi.

Al più, è uno scherzo della storia che oggi sia di nuovo la Lega a porsi da protagonista, proponendo uno scambio tra senato federale e semipresidenzialismo. E molto direbbe sulla fragilità di politica e istituzioni se un partito squassato e delegittimato dagli scandali come la Lega risultasse alla fine decisivo in una riforma di grandissima portata.

Eppure, potrebbe accadere. L'Aula del Senato nella seduta del 27 giugno 2012 approva gli emendamenti della Lega sul c.d. senato federale con il solo voto favorevole del PDL e della Lega. Il dettaglio della prima votazione<sup>55</sup> (quella decisiva) dice: senatori votanti 292; maggioranza 147; favorevoli 148; contrari 134; astenuti 10 (gli astenuti per il regolamento del Senato valgono voto contrario). Gli emendamenti erano stati già respinti il 26 giugno in Commissione affari costituzionali<sup>56</sup>, dove in chiusura di seduta il sen. Quagliariello (PDL) certifica lo scambio<sup>57</sup>. Su tutto questo, può ora innestarsi il tentativo di ricompattarsi di una ex-maggioranza, implosa per motivi politici molteplici e gravi. Potrà mai il futuro del paese fondarsi su una grande riforma nata in modo casuale, su un ristrettissimo margine di voti, in chiave di scambio tra le innovazioni di rispettivo interesse di forze politiche che in questo momento insieme esprimono – stando ai sondaggi – non più del 25% del corpo elettorale, pur disponendo ancora di una maggioranza numerica in Parlamento?

### *3.6 - Proposte di modificazione dei regolamenti parlamentari*

---

<sup>55</sup> [Senato della Repubblica, XVI leg., 27 giu. 2012.](#)

<sup>56</sup> [Senato della Repubblica, Commissione affari costituzionali, 26 giu. 2012](#) (votazione).

<sup>57</sup> Quagliariello, [Senato della Repubblica, Commissione affari costituzionali, 26 giu. 2012.](#)

Il filo rosso di un pensiero riformatore volto all'esito ultimo di comprimere la funzione di rappresentanza politica si ritrova anche nelle proposte di modificazione dei regolamenti parlamentari.

Tali sono le proposte volte a garantire una corrispondenza tra gruppi parlamentari e liste presentate nelle elezioni, con il divieto di costituire il gruppo laddove tale corrispondenza non vi sia. Il fine, con ogni evidenza, è stabilizzare nel tempo la foto di famiglia del momento del voto, scoraggiando modifiche che potrebbero portare a un cambiamento della maggioranza da quel voto determinata.

Si conferma anche per questa via che un malinteso rafforzamento in chiave di stabilità e di governabilità passa attraverso una compressione del confronto parlamentare, e fatalmente della capacità del Parlamento di mantenersi aderente non tanto al momento storicamente determinato del voto dal quale è nato, ma ai concreti equilibri politici di volta in volta esistenti nel paese. Qual è il cittadino da rappresentare? Il cittadino che ha votato anni prima o quello che manifesta oggi le sue domande e le sue esigenze? Una corretta concezione della rappresentanza politica richiede che sia appunto il libero esercizio del mandato parlamentare a determinare la scelta. Ma così non è per i proponenti delle modifiche al regolamento, di orientamento bipartisan<sup>58</sup>.

Invero, emerge un corposo dubbio sulla compatibilità con l'art. 67. Il divieto di mandato imperativo, come impedisce all'elettore o al partito di prescrivere all'eletto comportamenti determinati, così contrasta l'imposizione di limiti giuridici al libero esercizio delle facoltà inerenti la carica rappresentativa. Se non è consentito imporre al parlamentare o fargli pressione affinché esprima il voto in un senso o nell'altro, perché sarebbe concettualmente diverso il caso quanto all'appartenenza a questo o quel gruppo? Il punto di fondo è se sia consentito e traducibile in norme di regolamento parlamentare – a Costituzione invariata - il fine di stabilizzare governo e maggioranza per la legislatura, o per un tempo predeterminato. La risposta deve

---

<sup>58</sup> Tra altri, Camera dei deputati, XVI leg., [Veltroni ed altri, presentata il 20 maggio 2008](#); [Cicchitto ed altri, presentata il 1 luglio 2008](#); [Versace ed altri, presentata il 25 giugno 2009](#). Senato della Repubblica, XVI leg., [Negri, presentata il 6 maggio 2008](#); [Finocchiaro ed altri, presentata il 5 giugno 2008](#); [Gasparri e Quagliariello, presentata il 1 luglio 2008](#), che consente la deroga al principio della corrispondenza con il momento elettorale non prima di ventiquattro mesi dall'inizio della legislatura; Caruso (recante un termine di quattro mesi dalla prima seduta per la formazione di nuovi gruppi); Camera dei deputati, [Franceschini ed altri, presentata il 26 settembre 2007](#); Senato della Repubblica, XV leg., [Negri, presentata il 1 febbraio 2008](#).

essere negativa. Diversamente, perché semplicemente non prescrivere che sia nullo il voto sulla fiducia espresso dal parlamentare in modo difforme dal voto dato per la prima investitura del governo all'inizio della legislatura?

Già i regolamenti oggi vigenti pongono limiti alla costituzione di gruppi parlamentari. In specie, si prescrive un numero minimo di componenti per la formazione. Ma la regola non pone dubbi di incostituzionalità, non discriminando in alcun modo tra parlamentari di maggioranza e di opposizione, di questo o quello orientamento politico. Il mero limite quantitativo esprime solo un principio volto a garantire la funzionalità dell'istituzione Parlamento, favorendo la formazione di volontà collettive. E la previsione per la sola deroga alla soglia minima di una connessione con liste presentate nella competizione elettorale conferma, non smentisce, la regola generale di segno opposto.

In ogni caso, se le modifiche ipotizzate fossero state in vigore, nessuno dei gruppi la cui nascita ha segnato la convulsa seconda parte della XVI legislatura avrebbe potuto – nel bene o nel male – essere costituito. E si può anche ricordare che – essendo il ruolo dei parlamentari un elemento determinante del confronto politico interno in partiti evanescenti come quelli di oggi – comprimere la libertà in Parlamento dell'eletto significa anche incidere sul concreto esercizio dell'art. 49 della Costituzione, soprattutto per quanto riguarda le *new entries*.

Conclusivamente, si può anche dubitare dell'effettività ultima di siffatte proposte. Facile sarebbe infatti evadere la prescrizione tenendo nel gruppo comportamenti difformi rispetto a quelli decisi dalla maggioranza, magari dando vita a un'aggregazione di minoranza interna. La disciplina di gruppo o di partito rimane difficilmente azionabile in un contesto di partiti liquidi o ultraleggeri quali sono oggi. È facile vedere come gli unici strumenti davvero incisivi sarebbero norme e sanzioni poste nell'ordinamento interno dalla camera di appartenenza, a partire da prescrizioni cogenti sul voto individualmente espresso dal parlamentare. Ma costringere il parlamentare a votare in modo predeterminato è una strada sicuramente impercorribile in rapporto all'art. 67 della Costituzione vigente. E va infine sottolineato che nei casi ipotizzati si potrebbe pensare ad un conflitto tra poteri sollevato davanti alla Corte dai parlamentari colpiti dalla decisione – comunque assunta – preclusiva della creazione di nuovi

gruppi. Sembra infatti applicabile il principio elaborato dalla Corte costituzionale nel caso Mancuso<sup>59</sup> per cui diversamente ci si troverebbe in una ipotesi di deprivazione di tutela in una situazione ad un tempo legata alla funzionalità della istituzione e a rilevanti interessi soggettivi.

#### ***4. Il governo debole tra miraggio e realtà: l'Europa, il mercato, il Titolo V.***

Da decenni, come abbiamo visto nella disamina fin qui svolta, il mantra delle riforme recita che bisogna puntare ad un rafforzamento del governo. Per una parte, si declina assumendo come punto di partenza la debolezza dell'esecutivo nella complessiva forma di governo. Per un'altra, si guarda alla necessità di una più incisiva leadership del Presidente del consiglio. Il costo inevitabile di questo obiettivo imprescindibile è la compressione della funzione di rappresentanza politica, fino ad un sostanziale azzeramento. E una parallela riduzione del ruolo del Capo dello Stato. Con poche eccezioni, i dibattiti e le proposte di riforma si collocano nella prospettiva descritta.

Possiamo dunque ora interrogarci sulla fondatezza dell'assunto di partenza. È proprio vero che il governo è debole, e che le ragioni di tale debolezza – e dunque la cura – si trovano nella forma di governo scritta in Costituzione, ed in specie in un rapporto con l'istituzione Parlamento che va necessariamente cambiato?

Alla domanda se l'esecutivo sia debole si deve dare una risposta affermativa. Ma non per le ragioni che normalmente si danno. È importante capire i motivi della debolezza, perché proprio quei motivi definiscono i limiti delle correzioni utili e possibili.

Oggi il decisore politico nazionale fa oggi molto meno di quanto facesse un tempo. Basta guardare l'ordine del giorno di una qualunque seduta della Camera dei deputati o del Senato delle legislature fino alla XII per rendersene conto. L'indirizzo politico – inteso come il complesso delle scelte emananti dal *continuum* Parlamento-governo che disciplinano e orientano la vita del paese - ha subito un dimagrimento drastico, quantitativo e qualitativo. In tre direzioni, diverse ma sinergiche.

---

<sup>59</sup> Corte cost., [ord. n. 470/1995](#) e [sent. n. 7/1996](#).

### *L'Europa.*

Anzitutto, l'Europa. La regola europea è pervasiva, nel nome dell'uniformità necessaria alla creazione e alla difesa di un mercato unico. Per rendersene conto, basta guardare alle c. d. leggi comunitarie, spesso adottate sotto la minaccia di imminenti procedure di infrazione. O pensare al tema degli aiuti di Stato, per cui rimangono preclusi al decisore politico nazionale interventi che per altro verso – e nell'ottica di politica interna – ben potrebbero essere opportuni o desiderabili, ad esempio in funzione di supporto alle parti economicamente svantaggiate del paese. Euro e Banca centrale europea hanno tolto ai singoli Stati il governo della moneta, escludendo in specie il ricorso alla svalutazione competitiva come strumento per definire il rapporto di scambio tra l'economia nazionale e quella di altri paesi. I governi nazionali rimangono legati al ruolo di guardiani del debito sovrano. L'esperienza della grave crisi globale nella quale ci troviamo è illuminante<sup>60</sup>. Ed è così che siamo persino giunti, al di fuori di ogni previsione di trattato, a innovare la Costituzione sotto dettatura europea, anche indebolendo strutture portanti della carta fondamentale come i diritti sociali<sup>61</sup>.

Può ben essere che la somma dei vantaggi derivanti dalla appartenenza all'Unione rimanga superiore a quella degli svantaggi, nonostante le evidenti insufficienze dell'azione europea, il deficit democratico che ne segna le istituzioni, e le ricorrenti pulsioni a modelli di governo direttoriale di fatto tra i paesi (presuntivamente) più forti. Non è questa la sede in cui svolgere una siffatta valutazione. Il punto da cogliere è che l'esperienza europea segna una drastica sottrazione al decisore politico nazionale di scelte anche rilevantissime sul destino dei singoli paesi, nel momento in cui la stessa Europa è ancora sostanzialmente una sommatoria di Stati nazionali. Stati in cui i governanti non hanno più l'ultima parola su molte questioni anche decisive per la vita dei governati.

---

<sup>60</sup> Richiami all'esperienza di alcuni paesi europei in DE LISO, [Riforme costituzionali e democrazia europea](#), in *Quaderni costituzionali*, 9 marzo 2012.

<sup>61</sup> FERRARA, [Regressione costituzionale](#), in *Costituzionalismo.it*, 18 apr. 2012; BILANCIA, [Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"](#), in *Rivista AIC*, n. 2/2012, 17 apr. 2012; BRANCASI, [L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione](#), in *Quaderni costituzionali*, 10 gen. 2012; DE MINICO, [Welfare a rischio per lo stop al debito pubblico](#), in *lSole24ore*, 2 ott. 2011, pag. 19. Una valutazione positiva e cenni di diritto comparato in CABRAS, [Il pareggio di bilancio in Costituzione: una regola importante per la stabilizzazione della finanza pubblica](#), *ivi*, 27 gen. 2012.

### *Il mercato.*

Da almeno vent'anni il pensiero unico dei governanti o aspiranti tali è ridurre la presenza dello Stato nell'economia. Liberalizzazioni e/o privatizzazioni sono parole d'ordine di tutti gli indirizzi di governo in tutte le legislature, al di là degli equilibri politici<sup>62</sup>. In settori chiave come le comunicazioni, i trasporti, le banche, le assicurazioni, l'energia ha prevalso la convinzione che aprire al mercato e alla concorrenza chiudendo l'epoca dei monopoli pubblici e dei prezzi amministrati avrebbe consentito servizi di migliore qualità a costi più bassi per gli utenti. Una rinnovata fede nella mano invisibile del mercato ha pervaso le scelte di governo. Laddove si è avvertita la residua necessità di regolazione o vigilanza sono state istituite autorità – più o meno – indipendenti. Altre autorità – come quelle per la concorrenza, la privacy, i mercati borsistici - sono state istituite in settori ritenuti in via assiomatica da sottrarre all'influenza di qualsiasi scelta di governo.

Non è questa la sede per valutare gli esiti in Italia di questo processo, che ha peraltro avuto ed ha portata mondiale. Certo, un dubbio viene, se si considera che l'attuale crisi nasce in larga misura in una liberalizzazione della finanza che non ha saputo impedire le degenerazioni di una speculazione selvaggia. E se si ricorda che il processo di privatizzazione ha investito un bene – come l'acqua - che un'ampia parte dell'opinione pubblica mondiale insiste nel ritenere pubblico per definizione. Orientamento da ultimo condiviso dai cittadini italiani in un referendum<sup>63</sup> inequivoco nel risultato. Conta qui invece rilevare che ogni liberalizzazione, ogni privatizzazione, ogni istituzione di autorità indipendente ridefinisce riduttivamente l'indirizzo politico di governo. Parallelamente si riduce la capacità del Parlamento di rappresentare con efficacia una domanda sociale che sorga in proposito. Si sottraggono in tutto o in parte al decisore politico materie spesso relevantissime per la civile convivenza.

La storia repubblicana ha conosciuto durissimi scontri politici sugli obiettivi, le risorse e gli strumenti dello Stato imprenditore, non

---

<sup>62</sup> Berlusconi, nel suo primo discorso programmatico: "Il Governo si impegna altresì ad accelerare il processo di privatizzazione delle imprese pubbliche, partendo da Ina, Stet, Enel ed Eni ...". [Senato della Repubblica, XII leg., 16 mag. 1994](#). Prodi, nel discorso per la fiducia: "Le privatizzazioni appaiono uno strumento indispensabile per rafforzare le capacità concorrenziali e l'efficienza delle nostre aziende, ma dovranno essere accompagnate dalla istituzione delle autorità di controllo che i paesi democratici prevedono in questi casi a difesa della concorrenza e dei diritti del consumatore ...". [Senato della Repubblica, XIII leg., 22 mag. 1996](#).

<sup>63</sup> [Referendum del 12 giu. 2011](#).

escluse le nomine degli amministratori degli enti pubblici e parapubblici. Su tali terreni hanno scommesso o rischiato la vita molti governi, e la lettura degli atti parlamentari fino agli anni '90 ne fornisce ampia prova. Di tutto questo non rimane praticamente nulla, salvo qualche stanca polemica per la nomina dei componenti di questa o quella autorità, o qualche interrogazione rivolta a un ministro che non ha più alcuna competenza in ordine al problema che gli viene rappresentato. Marginali residui di un grande potere che fu.

### *Il Titolo V.*

Con la riforma del 2001 è nata una nuova Regione. Si è dato corpo ad un ente territoriale dotato per la prima volta nella storia del paese di autonomia politica, nonché degli strumenti per renderla effettiva. Una quantità ingente di risorse pubbliche passa in un modo o nell'altro attraverso i bilanci regionali, per di più – secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale – senza vincoli specifici di destinazione. La rigidità del riparto di competenze preclude l'intervento dello Stato in nome di un interesse nazionale, il cui richiamo è stato soppresso nella riforma senza tener conto degli effetti collaterali negativi. Rigidità confermata dalla creazione – accanto alla potestà legislativa esclusiva dello Stato e a quella concorrente - di un ambito di potestà legislativa residuale attribuito alla Regione e come tale precluso del tutto all'intervento del legislatore statale.

Sui gravi errori commessi nella riforma del Titolo V e su quello che ne è seguito chi scrive si è già ripetutamente espresso. Qui si vuole solo sottolineare che l'effetto ultimo del Titolo V è una forte riduzione degli ambiti disponibili per il decisore politico nazionale. Oggi una vera politica sanitaria nazionale non è possibile. Nessun Ministro della sanità o legislatore nazionale potrebbe intervenire direttamente per migliorare le infrastrutture sanitarie in questa o quella parte del territorio, e garantire un eguale diritto alla salute per tutti i cittadini. Come non è possibile una vera politica per la casa. Nessun ministro per le politiche sociali potrebbe darsi carico come unico attore di un piano edilizio per dare una casa ai giovani che vogliono sposarsi e che non possono permettersi il mutuo per l'acquisto<sup>64</sup>. Persino la so-

---

<sup>64</sup> [Piano casa, le Regioni frenano. Berlusconi: «Lo faremo subito»](#), e [Piano Casa, accordo fatto. 90 giorni di tempo alle Regioni](#), [IISole24ore.com](#), risp. 25 marzo e 1 aprile 2009. Sul complesso intreccio di competenze in cui necessariamente si riversa un piano nazionale di edilizia abitativa v. in specie Corte cost., [sent. 94/2007](#), e [sent. 121/2010](#). In questa ultima pronuncia si segnala l'affermazione di principio per cui "si è in presenza di potestà legislative, dello Stato e

*cial card* ha passato a fatica – e solo in nome dell'emergenza - il vaglio di costituzionalità della Corte<sup>65</sup>. E questo probabilmente perché la Corte non ha inteso assumersi la responsabilità di negare – per un arido riparto di competenza – la conformità a Costituzione di un intervento pur minimale in una condizione di drammatica difficoltà.

Tirando le somme di quanto detto, è chiaro che poco rimane di quanto un tempo era fisiologicamente *magna pars* dell'indirizzo politico di qualsiasi governo. La prova a contrario è data dal fatto che da molti anni ormai l'unica vera politica condotta da governo e Parlamento – chiunque fosse in maggioranza – è stata quella di contenimento della spesa e di risanamento dei conti pubblici. E da ultimo anche quella è stata sostanzialmente eterodiretta dall'Europa. Venendo quindi sottratta in buona parte alle scelte di indirizzo.

Dunque, il governo è debole? Sì, certo, perché gli sono precluse, per ragioni diverse, molte delle scelte che riguardano la vita dei cittadini. E che si può fare a tale proposito? Ben poco.

Il rapporto con l'Europa non può essere ridefinito con decisione unilaterale. L'ipotesi di riportare nell'ambito delle scelte di indirizzo politico ambiti ad esso sottratti con le liberalizzazioni/privatizzazioni e/o con l'istituzione di autorità indipendenti contraddice il pensiero unico oggi prevalente su scala mondiale, e non si mostra di fatto praticabile. La debolezza di quel che resta dei partiti nazionali e il crescente peso della componente territoriale nei sistemi politici, in Italia e non solo, fa ritenere che non sia realistico ipotizzare una radicale revisione del Titolo V, pur astrattamente auspicabile. E dunque la debolezza del decisore politico nazionale si mostra come elemento strutturale della *governance* in atto, e non è prevedibile possa essere superata nel breve periodo.

---

delle Regioni, entrambe di livello primario, che trovano il loro fondamento, la prima, nella tutela uniforme dei diritti fondamentali delle persone, e la seconda, nella salvaguardia delle autonomie costituzionalmente sancite. Una equilibrata soluzione delle possibili contraddizioni tra le due potestà legislative deve tenere conto dell'impossibilità di far prevalere in modo assoluto il principio di tutela o quello competenziale. Sarebbe ugualmente inaccettabile che lo Stato dovesse rinunciare ad ogni politica concreta di protezione dei diritti sociali, limitandosi a proclamare astratti livelli di tutela, disinteressandosi della realtà effettiva, o che le Regioni vedessero sacrificata la loro potestà legislativa piena, che sarebbe facilmente svuotata da leggi statali ispirate ad una logica centralistica di tutela sociale". Dal che è lecito trarre che un Governo nazionale non potrebbe essere pienamente *dominus* di un indirizzo politico volto alla protezione di diritti, pur fondamentali.

<sup>65</sup> [Corte cost., sent. 10/2010.](#)

Lo Stato è diventato leggero, e quello italiano in specie è più leggero di altri. La domanda è: può uno Stato leggero avere un Governo pesante?

Nelle democrazie moderne, quale che sia la forma di governo, l'esecutivo è il dominus della formulazione ed attuazione dell'indirizzo politico. È l'esecutivo che scrive l'agenda politica di un paese, indica gli obiettivi, definisce i tempi e i modi per realizzarli. È l'esecutivo che gestisce gli strumenti necessari al perdurante consenso di una maggioranza. Ma quando l'agenda politica è forzatamente povera, se da essa vengono espunti – o magari scritti sotto dettatura di altri - elementi fondamentali per la vita dei consociati, è anzitutto il governo che perde di peso e autorevolezza. In sintesi, non si può avere insieme uno Stato leggero, un indirizzo politico amputato di elementi essenziali, e un Governo pesante.

Ma se questo è vero, non si rafforza l'esecutivo intervenendo sulla forma di governo. Toccare il rapporto tra gli organi costituzionali e in specie il circuito Parlamento-governo non può cambiare alcunché se gli elementi di debolezza sono determinati altrove, e non sono suscettibili di correzione. A meno che non si traduca il rafforzamento del governo nel totale dominio del poco che ad esso rimane affidato, con azzeramento della possibilità che gli altri organi costituzionali – Parlamento, Capo dello Stato - in alcun modo interferiscano, e riportando in capo all'esecutivo medesimo ogni residua funzione di rappresentanza delle esigenze e dei bisogni dei consociati. Ed è esattamente questo il pensiero riformatore in precedenza ricordato.

### ***5. Conclusioni: nella rappresentanza dei governati è la forza dei governanti.***

La riflessione fin qui svolta ci dice che dobbiamo capovolgere le premesse di solito utilizzate. Lo facciamo ponendo alcuni assiomi.

Il primo assioma. Il Governo è debole perché sono stati sottratti al decisore politico nazionale, ed in primo luogo alla scelta governativa, ambiti rilevanti per la civile convivenza. Come può essere forte un governo che non dispone di tutti gli strumenti necessari per incidere sulle condizioni e la qualità di vita dei cittadini, salvo che per la leva fiscale, la riduzione del debito e la tenuta dei conti pubblici?

Il secondo assioma. Ancor più in un contesto nel quale le ragioni di scambio tra quelli che erano il Nord e il Sud del mondo stanno

cambiando. Ci sono economie emergenti, come quelle asiatiche o quella del Brasile, che stanno conquistando una primazia destinata presumibilmente a durare. Altre, fra cui molte di quelle europee, fronteggiano un rischio contrapposto di sostanziale indebolimento. Questo processo, di portata storica e globale, non è indifferente per il costituzionalista. La diminuzione delle risorse disponibili non potrà che mettere a rischio di compressione quelle parti che il costituzionalismo europeo ha scritto nella carte fondamentali del secondo dopoguerra. Parti che richiedono l'intervento attivo del soggetto pubblico, e dunque politiche pubbliche, per la propria realizzazione. Per l'Italia, i nuovi diritti di cui alla Parte prima della Costituzione. E l'indebolimento delle tutele in passato apprestate è già evidente. Questo processo, se deve svolgersi con i minimi costi sociali e il massimo di equità e di eguaglianza, evitando incontrollabili sommovimenti, richiede di essere gestito politicamente. Quindi, governo debole, ma domanda forte di politica.

Il terzo assioma. Se il governo è debole per la insufficienza degli strumenti di azione politica di cui dispone, non è incidendo sulla forma di governo che si può rafforzarlo. Non è ridefinendo la posizione del primo ministro nel collegio o blindando il rapporto fiduciario che si può riconquistare alla decisione politica del governo ciò che è stato tolto. E certo un Capo dello Stato eletto direttamente e inamovibile non potrebbe per ciò solo mettere in campo un piano sanitario nazionale precluso a un Presidente del consiglio formalmente precario perché assoggettato a un libero voto di fiducia parlamentare.

Il quarto assioma. In particolare, non si rafforza utilmente il governo azzerando la funzione di rappresentanza politica. La garanzia costituzionale o regolamentare di procedimenti semplificati e di decisioni veloci a termine predeterminato si fa a spese della rappresentanza politica, e non a costo zero. *Coeteris paribus*, il peso di un Parlamento si misura con la sua capacità di influire sulla vita e sulla azione di un governo. E blindare il governo per la legislatura, come blindare le decisioni di governo contro qualsiasi possibilità che il Parlamento incida sui contenuti della stessa, significa azzerare il peso del Parlamento. Ma questo non rafforza un governo la cui debolezza nel formulare e attuare l'indirizzo politico non trova le sue ragioni nel rapporto con l'assemblea elettiva.

Viene da questi assiomi il corollario che la riflessione sulle riforme istituzionali è essenzialmente fuori fuoco, e rimane lontana dai dati strutturali del problema. Le riforme che variamente si propongono da vent'anni a questa parte non possono realizzare l'obiettivo dichiarato. È opportuno allora non procedere ad alcuna riforma, lasciando immutata la forma di governo posta in Costituzione, per due ragioni.

La prima. Negli anni, la forma di governo ha mostrato un grande pregio: l'elasticità<sup>66</sup>. Tale caratteristica è dimostrata dal fatto che i cambiamenti sicuramente intervenuti nel sistema politico – pervasivi e di vasta portata – si sono tradotti nel sistema istituzionale senza trovare ostacoli. È ben vero che molti censurano la transizione mai compiuta. Ma il mancato concludersi di una transizione pur iniziata è dovuto alla incapacità della politica di portare quella transizione a compimento, e non al frapporsi ad essa di artificiosi argini istituzionali. La forma di governo in quanto tale ha consentito l'introduzione di un sistema elettorale maggioritario, la strutturazione bipolare organizzata su coalizioni, la rilettura dei poteri del Capo dello Stato<sup>67</sup>, e persino - secondo un'opinione – l'indicazione nel voto popolare di leader, governo e maggioranza. Se una tale profonda evoluzione non si è conclusivamente consolidata, l'effetto è dovuto alla debolezza nel merito dei suoi contenuti, e non certo alla forma di governo che ha invece aperto la via a quella evoluzione. Se le coalizioni erano fragili, ciò era dovuto alla debolezza della politica, e non all'inadeguatezza della forma di governo. Ed è davvero opinabile la tesi che quella debolezza sarebbe stata curata garantendo la immutabilità dei numeri parlamentari. Da altro punto di vista, possiamo dire che se le riforme tese a blindare l'esecutivo avessero avuto sostanziale pregio, gli effetti si sarebbero già realizzati senza bisogno di riformare alcunché.

Al tempo stesso, l'elasticità della forma di governo ha consentito di affrontare le crisi – anche gravissime – degli ultimi venti anni. I governi del Presidente – dal I primo Governo Amato a Monti sono ri-sposte ad emergenze reali che il paese ha dovuto e deve affronta-

---

<sup>66</sup> Afferma Cheli, *Nata per unire. La Costituzione italiana tra storia e politica*, Il Mulino, Bologna, 2012, pag.90, che "il modello tracciato dal costituente ha dimostrato appieno la sua vitalità e la sua capacità di adattamento al variare delle situazioni politiche".

<sup>67</sup> RUGGERI, *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), ed *ivi* riferimenti.

re<sup>68</sup>. Si può dissentire sulle politiche seguite da quei governi. Ma il punto è che è stato possibile formarli conformemente alla Costituzione. E che tale decisione è stata in sostanza sostenuta da un consenso maggioritario nel paese e in Parlamento. Quando si è scelto tra continuità di una legislatura o scioglimento anticipato, la decisione è stata in ultima analisi assunta dalle forze politiche, e condivisa. Se fossero state vigenti le riforme proposte sul primo ministro "forte" o sul presidente eletto direttamente, ogni emergenza di cui non fosse stato possibile fingere l'inesistenza avrebbe condotto ineluttabilmente a nuove elezioni. Ed è davvero dubbio che sarebbe stata un'opzione preferibile.

La prima ragione di non toccare la forma di governo scritta in Costituzione è dunque nel fatto che la elasticità fin qui dimostrata continuerà a consentire al sistema politico una dinamica sostanzialmente libera nella ricerca di assetti efficaci e aderenti alle condizioni concrete del tempo.

La seconda ragione si trova nella possibilità che abbandonando il falso impegno di una riforma nella direzione sbagliata si faccia più agevolmente un investimento in quella giusta. Avanziamo un'ipotesi. Nella dicotomia decisione-rappresentanza - che da più di vent'anni informa il dibattito sulle riforme sempre privilegiando la decisione<sup>69</sup> - si deve invece guardare alla rappresentanza. Se c'è bisogno, come tutti affermano, di dare nuovo radicamento e legittimazione alla politica; se si impongono indirizzi di governo attenti all'equità e all'eguaglianza nei diritti in un tempo di risorse decrescenti; se va assicurato che gli esecutivi mantengano tale attenzione nell'utilizzare gli (insufficienti) strumenti di cui dispongono; se soprattutto è indispensabile che le politiche volte a imporre sacrifici e ridurre le tutele sociali costruite attraverso decenni di duro scontro politico siano comprese, accettate e sostenute da un indispensabile consenso; allora è venuto il momento di dare nuova vitalità alla funzione di rappresentanza ed alle assemblee elettive in cui essa si esercita. Gli istituti della responsabilità politica, del controllo e della vigilanza devono vivere una nuova e rinnovata stagione in un Parlamento autorevole e rappresentativo.

---

<sup>68</sup> Nel senso della conformità a Costituzione della formazione del Governo Monti FERRARA, *Forma di governo e forma di stato nella crisi attuale della democrazia*, in *Studi in onore di Claudio Rossano*, Iovene, Napoli, 2012.

<sup>69</sup> Riferimenti in D'ANDREA, [La funzione parlamentare](#), in *Rivista AIC*, 2/2012, 12 giu. 2012.

Buone leggi sui partiti politici e sul sistema elettorale sono in questa prospettiva le riforme necessarie e utili. Leggi che diano nuova forza alle forme organizzate e stabili della politica garantendo i diritti degli iscritti, la trasparenza e la correttezza dei processi politici e decisionali. Leggi che non puntino a privilegiare nell'esito elettorale questo o quel partito o coalizione, nel nome di un'astratta geometria della politica, e nell'illusione che basti per la stabilità e la governabilità garantire in Parlamento una maggioranza numerica, quale che sia, e senza riguardo agli equilibri politici in concreto esistenti nel paese<sup>70</sup>. Leggi, invece, che consentano a ciascuno di misurarsi nel consenso popolare effettivo e non chiudano la strada alle nuove offerte politiche. Leggi, infine, che perseguano l'obiettivo di consolidare il sistema politico e i soggetti che in esso operano senza forzarne l'evoluzione in un senso conforme alle convinzioni, speranze o interessi dei riformatori, ma non per questo aderente alle domande della storia o alle esigenze del paese.

---

<sup>70</sup> Come invece accade anche nel sistema c.d. ispano-tedesco, cui va preferito un modello tedesco senza ulteriori aggettivi. Per l'opinione contraria v. invece VASSALLO, *Depositato il vassallum*, in <http://www.salvatorevassallo.it>, 27 gen. 2012; ID., *A 15 giorni dalla legge elettorale*, in *europaquotidiano.it*, 14 giu. 2012; CECCANTI, *Si al modello ispano-tedesco*, in *Affaritaliani.it*, 7 feb. 2012; ID., *Si va verso il sistema spagnolo. Niente primarie di coalizione*, in *Corriere della sera*, 14 giu. 2012.

C'è da considerare peraltro che il modello ispano-tedesco darebbe in principio un vantaggio - più o meno consistente nelle diverse varianti - ai due partiti maggiori. Possiamo ritenere rilevante, per valutare le probabilità di approvazione in Parlamento, che il Movimento Cinque Stelle - una *new entry* - oggi si candidi nei sondaggi come secondo partito del paese?