

Sulla questione della forma di governo

di Andrea Manzella

1. Completamento v. riforma

Riforma e completamento della Costituzione sono cose logicamente diverse. Quando Piero Calamandrei vedeva nella Carta la presenza di «ammorsature», ne indicava anche un disegno di completamento. Usava perciò il termine con cui i vecchi muratori chiamavano le sporgenze lasciate nella costruzione, a cui potersi poi appigliare per continuare e completare l'opera secondo l'originario impianto.

La più vincolante di queste «ammorsature» è certo quella con cui è rimasta *dichiaratamente* aperta, fin dal 1948, la questione della nostra forma di governo. L'ormai notissimo ordine del giorno Perassi parla infatti di una forma di governo «*da disciplinarsi*» – il che vuol dire che “deve” disciplinarsi – con «*dispositivi costituzionali idonei*» a garantire stabilità ed efficacia di governo. Un dovere che finora non è stato adempiuto.

Chiudere dunque la questione di governo significherebbe completare, piuttosto che riformare la Costituzione.

Ma “completare” vuol dire innovare senza scostarsi dal tracciato d'allora: che fu di sostanza e controllo parlamentare. La centralità costituzionale del parlamento non è infatti da individuarsi in una breve stagione politica di sostanziale co-governo con un'opposizione allora “esclusa”: ma piuttosto nel virtuoso “intreccio” di collegamenti che il parlamento, fin dalle origini, ha con tutti gli altri organismi costituzionali, con una geometria di poteri che lo pongono quale perno di ogni interdipendenza di sistema. Stabilità ed efficacia di governo devono perciò conseguirsi senza strappi da tale corsia parlamentare

e senza discostarsi dalle normali procedure di revisione ex art. 138, nella logica appunto di completamento e non di riforma.

Se, dopo 75 anni, è possibile riprendere il lavoro della Costituente, è perché l'arco parlamentare sembra (sembra) finalmente coincidere con l'arco costituzionale, nella cornice dell'ordinamento europeo. È impossibile, infatti, riferirsi ora ad un testo costituzionale nazionale che non sia integrato con le norme del sistema istituzionale dell'Unione. Questo non significa solo tener conto delle specifiche disposizioni che, per successive revisioni, lo hanno connesso a quell'ordinamento, ma anche individuarne i richiami impliciti in esso contenuti in forza dell'articolo 11 Cost. La norma definita appunto dalla Corte costituzionale come «chiave di volta» di questa interdipendenza tra ordinamenti.

2. Il “presidenzialismo parlamentare”

Dove e come costruire il «*dispositivo costituzionale*» che possa stabilizzare il governo senza uscire dal solco parlamentare? L'esperienza istituzionale repubblicana ci dice che il punto essenziale e, insieme, critico della macchina di governo è nella sua testa: nel soggetto che per accumulo di poteri – anche, e soprattutto, di quelli attribuitigli nell'Unione europea – può definirsi il vero “presidente del governo”. Una verticalizzazione gradualmente consolidatasi nell'istituzione governo, man mano che il principio della collegialità ministeriale scoloriva a semplice tutela garantista.

Ma, fin dalle origini, sappiamo che la posizione del presidente del consiglio, per quanto ampia sia la sua maggioranza (e per quanto decisivi siano i suoi poteri) non è assicurata da una base costituzionale contro le «degenerazioni» della politica di corto respiro.

Restando nel sistema parlamentare, questa garanzia può costruirsi scrivendo in Costituzione che chi presiede il governo e ne indirizza l'azione debba essere

eletto dal Parlamento a Camere riunite. Una lettura attenta della nostra Carta consente, del resto, di scorgere nel sistema una sinopia monocamerale.¹ Questo disegno fu sostituito, per le note ragioni politiche di quel tempo costituente, con un appena abbozzato bicameralismo. Un sistema “imperfetto” nella sua economia funzionale e che ha cercato quasi disperatamente di correggere questa sua intrinseca disfunzionalità con una graduale omogeneizzazione tra le due Camere. Questa situazione viziata ha portato fatalmente all’affermazione di un “monocameralismo di fatto” di dubbia legittimità, e come tale solo “politicamente” giustificabile (persino in una forzata giurisprudenza costituzionale).

Si avrebbe quindi una sorta di “presidenzialismo parlamentare” – che è solo apparentemente un ossimoro – al quale dovrebbe essere logicamente connesso il meccanismo della sfiducia costruttiva. Questa è infatti, da un lato, premessa di durata per i programmi di governo; dall’altro, disponibilità per il parlamento di uno strumento non meramente demolitorio ma capace di dar vita, in caso di irreversibile crisi, ad un’altra maggioranza.

I delicati problemi giuridici inerenti a questa scelta parlamentare possono risolversi trasferendo, senza mutamenti, gli attuali effetti procedurali della “questione di fiducia” in ciascuna Camera ad una denominata “questione di governo”. In caso di voto negativo per il governo, la questione sarebbe devoluta invece come vera e propria “questione di fiducia” al parlamento in seduta comune, sede quindi di appello contro il precedente voto monocamerale. La conferma di questo voto dovrebbe logicamente avvenire solo mediante il ricorso alla sfiducia costruttiva.

Una integrazione costituzionale, dunque, per favorire un “governo di legislatura”: coerente con i nostri impegni pluriennali europei.

¹ F. BASSANINI-A. MANZELLA, *Due Camere un Parlamento. Per far funzionare il bicameralismo*, Passigli, Firenze, 2017.

3. La democrazia diretta in epoca digitale

Si potrebbe far meglio con un «tipo di governo» ad elezione diretta? No. I Costituenti esclusero esplicitamente il presidenzialismo con la motivazione che non avrebbe «risposto alle condizioni della società italiana».

Fu un criterio oggettivo, non ideologico.²

Prevalse la convinzione che l'elezione diretta del vertice del governo in una società politicamente frammentata – e in più divaricata dalla questione comunista – avrebbe provocato una irrimediabile frattura di legittimazione.

Tutto è cambiato da allora: ma non il metodo di realismo politico da seguire nella scelta della forma di governo.

Oggi le “condizioni” sociali a cui fattualmente guardare sono quelle di una società di individui isolati di massa: una società sostanzialmente indifesa di fronte alla *disintermediazione* del populismo digitale: invasivo secondo logiche avverse ai principi del pluralismo, informati ad una visione della società umana «come contesto di relazioni discorsive e di intese deliberative».³

Sarebbe fuori dal nostro tempo tapparsi nel recinto giuridico-formale, chiudendo gli occhi di fronte a minacce che – con «l'utilizzo onnivoro di algoritmi sempre più efficaci e sempre meno trasparenti»⁴ – segnano la fine delle illusioni sugli strumenti di democrazia diretta.

La loro sostenibilità politica diminuisce fatalmente man mano che crescono le evidenze sulla vulnerabilità di una società atomizzata: nel gran vuoto della mediazione partitica di base. Si può anzi parlare di «superamento della rete umana quale fondamento della macchina partitica a favore della rete elettronica».⁵

² E. CHELI, *Costituzione e politica*, il Mulino, Bologna, 2023, p. 96.

³ G. ZAGREBELSKY, *Tempi difficili per la Costituzione*, Laterza, Roma-Bari, 2023, p. 100.

⁴ M. CALISE, *Il destino dei partiti*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2023, p. 111.

⁵ F. RANIOLO-V. TARDITI, *La rivoluzione digitale e le trasformazioni organizzative dei partiti*, in *Rivista di Digital Politics*, n. 2/2021, pp. 249 ss.

Chi, contro queste evidenze ormai diffuse, insiste sulla praticabilità dell'elezione diretta – sull'esempio di quel che virtuosamente avviene nel nostro ordinamento per regioni e comuni (ma già per questi ultimi si dubita della “verità” dei ballottaggi) – trascura la dimensione geografica come elemento essenziale della democrazia e, in essa, il ruolo della *intermediazione territoriale*: con tutta la densità di “capitale sociale”, così peculiare delle realtà italiane.

Non ci sarebbe quindi solo, con l'elezione diretta del vertice di governo, la scomposizione di un equilibrio costituzionale consolidato: innanzitutto quello che trova il suo ancoraggio nel ruolo del Presidente della Repubblica, un ruolo che non è fatto esclusivamente di norme scritte.

Il cuneo dell'elezione diretta, sia essa del vertice dello Stato sia essa del presidente del consiglio, porterebbe nel cuore della nostra convivenza politica tutti i rischi sociali – anzi, già i guasti – cui la ragione del mondo sta cercando affannosamente di far fronte.

Le incertezze dei tempi richiedono semmai rimedi che vadano in senso opposto: cioè, innovazioni nella rappresentatività, nella intermediazione, nei contrappesi, nelle “riserve” di minoranza: insomma, una aggiornata necessità di parlamentarismo.

4. Per un “parlamentarismo territoriale”

Rimasta ultima istituzione di mezzo, il parlamento deve porsi innanzitutto il problema del controllo pubblico sulle piattaforme informatiche, veri poteri privati che hanno però capacità di condizionamento radicale della sfera pubblica.

Più in generale, il parlamento dovrà ora farsi carico di recuperare quei sistemi di supremazia speciali, con esercizio privato di pubbliche funzioni, nel circuito democratico rappresentativo. In rete con il parlamentarismo europeo, le regole comuni dell'ispezione parlamentare dovranno estendersi agli “Stati privati”

delle varie piattaforme con i loro “popoli” di iscritti, vere e proprie formazioni sociali di inedito stampo.

Ma, al di là di questa interposizione di una istituzione strutturalmente dialogica contro l’affermarsi di una egemonia acritica – non bastano le regole se non vi è una struttura *mole sua* di impedimento – il mandato parlamentare dei tempi nuovi dovrebbe essere codificato in due fasi complementari.

Dovrebbe, cioè, articolarsi nell’alternanza sia nella compresenza fisica nell’assemblea – irrinunciabile per l’intersezione dei molteplici rapporti in cui la rappresentanza si verifica e vive, indispensabile nella fase del voto – sia in una sorta di “territorializzazione” parlamentare.

Nel difficile futuro, infatti, il bisogno di unità nazionale sarà uguale al bisogno di “conoscere” la diversità delle fratture territoriali che la “permacrisi” ha divaricato lungo il Paese. Ecco perché il disvelamento delle possibilità digitali, con il mantenimento di una partecipazione collettiva a distanza – e insieme lo sforzo di colmare lontananza e distacco, cause prime di rovinoso astensionismo – possono radicare una maggiore presenza dei parlamentari nel territorio.

In particolare, questa dovrebbe essere la specifica missione del Senato, anche qui come attuazione e completamento della sua elezione «*a base regionale*», formula costituzionale che non può certo interpretarsi come limitata al mero momento elettorale ma significativa piuttosto di un permanente rapporto politico dei senatori con le loro circoscrizioni. Si tratterebbe quindi di capovolgere il paradigma, finora adottato senza successo, di “senatorializzare” regioni e comuni, sperimentando invece la “territorializzazione” del Senato.

Certo, vi sono regioni, comuni e altri soggetti mediani che assolvono essenziali funzioni di rappresentanza territoriale. Ma questa è cosa diversissima dalla qualità della rappresentanza parlamentare, quella riassunta nelle parole sempre nuove dell’articolo 67 della nostra Costituzione. È solo la rappresentanza parlamentare che può offrire infatti soluzioni nazionali per il locale. Ogni

senatore dovrebbe intendersi come l'antenna del sistema parlamentare nel territorio e, nello stesso tempo, il "trasformatore" del capitale sociale della sua circoscrizione in risorsa nazionale, anche quando rechi con sé antagonismo e dissonanti fattori di crisi.

Nella "nuova" rappresentanza, fatta di compresenza, digitale e fisica, nella Capitale e sul territorio (marcata nella pratica e nella simbologia pubblica con l'apertura di veri e propri "uffici parlamentari" dei senatori eletti presso le singole province) ogni senatore come «membro del parlamento» conterà così non solo come tessera del mosaico rappresentativo, ma per il suo inserimento concreto, di prossimità, nella catena di valori e di interessi che conduce alla soluzione nazionale, cioè unitaria.

Naturalmente, l'evoluzione del parlamento secondo le due direttrici – di "controllore della verità pubblica" contro la disinformazione digitale di massa e di "territorializzazione" della sua rappresentanza che resta nazionale – dovrà strutturarsi in un nuovo Senato della Repubblica, con regolamenti parlamentari conformi ad una concezione di moderna intensità del mandato parlamentare.

Il compito primario del costituzionalismo attuale è nella costruzione di un argine contro la colonizzazione digitale dell'opinione pubblica, un danno che la introduzione di strumenti elettorali diretti dei vertici dello Stato renderebbe incontenibile.

L'antico dovere costituzionale – irrinunciabile – di rafforzare l'azione di governo ha perciò un cammino obbligato di senso, quello di una democrazia parlamentare adeguata alla realtà effettuale.