

# DIRITTI COMPARATI

Comparare i diritti fondamentali in Europa

## **RIFORME COSTITUZIONALI IN ITALIA: LA POSTA IN GIOCO. DIALOGANDO CON I GIOVANI EGIZIANI**

Posted on 30 Giugno 2014 by [Ciro Sbailò](#)

*Trascrizione rivista e integrata di due conferenze tenute da [Ciro Sbailò](#), professore di Diritto pubblico comparato all'Unikore di Enna, all'Ambasciata della Repubblica araba d'Egitto - Ufficio culturale e Scientifico, via delle Terme di Traiano, 13, Roma, rispettivamente nei giorni 31 marzo 2014, con il titolo "A che punto sono le riforme costituzionali in Italia", e 26 maggio 2014, con il titolo "La forma di governo in Italia: come era, come è, come (forse) sarà". Le due conferenze rientrano nel programma delle iniziative per il Dialogo giuridico italo-egiziano promosse dal Direttore dell'Ufficio, prof. Abdelrazek Fawky Eid.*

1. È difficile per un osservatore straniero non specializzato in questioni costituzionali comprendere quale sia, ora, in Italia, la posta in gioco, in materia di riforme di sistema. La discussione sul tema, infatti, assume spesso toni drammatici, al punto che si potrebbe legittimamente pensare che sia in gioco la stessa democrazia italiana. Si leggono, infatti, "manifesti" e "appelli" firmati da illustri giuristi, che mettono in guardia contro le derive autoritarie e invitano la pubblica opinione a vigilare contro lo stravolgimento della «più della Costituzione del mondo». È anche accaduto che il testo stesso della Costituzione sia stato impugnato

come una specie di arma simbolica, in pubbliche manifestazioni, come se l'Italia si trovasse alla vigilia di un colpo di Stato, oppure che alcuni parlamentari siano saliti sui tetti del Parlamento, per «salvare la Costituzione». Ora, al di là di alcune spettacolari drammatizzazioni, spesso legate alle dinamiche dello scontro politico, si registra in Italia un certo conservatorismo costituzionale. Non che le riforme non si facciano: la nostra Carta è stata più volte aggiornata ed emendata. Ma è praticamente impossibile, in Italia, impostare un confronto politico sulle riforme costituzionali senza provocare grande agitazione nel mondo politico, sui media e nell'Accademia.

Ora, proprio al fine di individuare la “posta in gioco” nelle riforme costituzionali italiane, è utile fare un rapido riferimento alle ragioni fondamentali del suddetto conservatorismo.

Tali ragioni sono riconducibili, nella sostanza, alla memoria storica degli italiani, che è molto viva, per un elementare dato anagrafico: non sono passate ancora tre generazioni dalla fine del fascismo, mentre l'età media degli italiani arriva ormai a coprire lo spazio di quattro generazioni. Questo vuol dire che è ancora ben presente negli italiani il ricordo di alcuni momenti particolarmente drammatici della loro storia: la fine ingloriosa della dittatura, la guerra, la Liberazione.

Dopo quel periodo terribile, l'Italia ha avuto la sua prima vera Costituzione, che è quella attualmente in vigore. In precedenza, vigeva lo Statuto albertino, che fu concessa dal Re di Sardegna, in forma di legge ordinaria, ai propri sudditi nel 1848, vale a dire tredici anni prima dell'Unità d'Italia. Lo Statuto s'ispirava alla Costituzione belga del 1831, che a sua volta riprendeva l'esperienza costituzionale francese del 1791. Si trattava di un grande passo in avanti per l'Italia, così come lo era stato, a suo tempo, per il Belgio. In buona sostanza, muovendo dall'esigenza di assorbire e razionalizzare nel sistema dei pubblici poteri le spinte innovative che venivano dalla borghesia, la casa regnante, per un verso spostava il baricentro del sistema dal re alla Nazione e, per l'altro, stabiliva una sorta di nesso strutturale tra monarchia costituzionale e democrazia parlamentare. In altre parole, il re, nel fare un passo indietro, diventava il

garante super partes di un sistema dei pubblici fondato sui principi dello Stato di diritto. Per quanto avanzata, si trattava pur sempre di una Costituzione "ottriata", che, come tale, fu semplicemente estesa a tutti gli italiani, dopo l'Unità: del resto, il Re continuò a chiamarsi Vittorio Emanuele II e non I, come il nuovo titolo di re d'Italia avrebbe richiesto. In altre parole, la nuova Nazione non ebbe una propria Costituzione originale, ma adottò quella dei sudditi del Regno di Sardegna.

Fu questa, a nostro avviso, la principale debolezza dello Statuto. Certo, è vero quello che si legge in tanti libri di testo: dal punto di vista tecnico-costituzionale, l'avvento del fascismo fu reso possibile dalla debolezza strutturale dello Statuto, in quanto, trattandosi di una legge ordinaria, esso poteva essere facilmente "abrogato" in molte sue parti (parliamo di abrogazione *de facto*, qualcosa di simile alla *naskh al-hukm dūna al-tilāwa*) da altre leggi ordinarie. Ma questo tipo di abrogazione è possibile solo quando c'è il consenso – tacito o esplicito – della comunità di riferimento. Ora, lo Statuto continuava ad essere avvertito e a funzionare come una Costituzione ottriata, priva di una forte legittimazione popolare, in un'epoca in cui la politica, in tutta Europa, diventava un fenomeno di massa. Insomma, la debolezza dello Statuto aveva una natura non solo giuridica, ma anche – e soprattutto – "culturale". I festeggiamenti dello Statuto – che continuarono anche durante il fascismo – erano, in realtà, celebrazioni di Casa Savoia o dell'epopea risorgimentale. Più lo si festeggiava, più se ne faceva un oggetto da museo, come i cimeli garibaldini. Il suo "spirito" – lo stretto nesso tra monarchia costituzionale e democrazia parlamentare – impallidiva sempre di più e non fu difficile fare prevalere su di esso la volontà della Nazione, così come espressasi nella mobilitazione fascista e nella personalità del Duce.

2. Lo Statuto, però, non poté essere del tutto dimenticato. Qualcosa di quell'esperienza costituzionale restava nel tessuto politico del Paese. È sull'idea base dello Statuto, così come sopra abbiamo cercato di descriverla, che s'impenna la Costituzione provvisoria emanata da Umberto di Savoia con decreto luogotenenziale n. 151 del 25 giugno 1944 (quest'anno ricorrono i Settant'anni). All'art. 1 si legge: «Dopo la

liberazione del territorio nazionale, le forme istituzionali saranno scelte dal popolo italiano che a tal fine eleggerà, a suffragio universale diretto e segreto, una Assemblea Costituente per deliberare la nuova costituzione dello Stato». Sicché, dopo la lunga sospensione della legalità costituzionale (il fascismo, dal 1922 al 1943), due anni di guerra civile (1943-1945) e due anni di processo costituente (1945-1947), segnati dalla fondamentale tappa del 2 giugno 1946 quando gli italiani votarono per la Repubblica e scelsero i membri dell'Assemblea costituente, l'Italia ebbe una propria Costituzione.

Ci fu, così, una netta rottura con il passato. La Costituzione italiana fu voluta dal popolo, con un processo costituente ampiamente condiviso, anche se caratterizzato da inevitabili conflitti ideologici e politici.

Altro elemento essenziale di discontinuità fu la rigidità della Costituzione, secondo l'esempio delle più avanzate democrazie costituzionali del tempo. Qui, però, va fatta una precisazione, che serve per introdurre un altro elemento importante di novità contenuto nella Costituzione del 1947: la nostra è una Costituzione rigida, non "immodificabile". La rigidità serve a preservare il fondamento dell'esperienza costituzionale, attraverso la neutralizzazione di ogni possibile subordinazione della Costituzione a fini politici contingenti e particolari. L'immodificabilità consiste, invece, nella mera preservazione degli istituti in cui quell'esperienza s'è realizzata. Paradossalmente, è proprio perché la nostra Costituzione è rigida, che può e deve, di tanto in tanto, essere modificata. Altrimenti, sarebbe sufficiente ignorarla, come è accaduto, appunto, con lo Statuto albertino. Aristotelicamente, si potrebbe dire: il mutamento non è il passaggio dall'essere al non essere, bensì è il divenire di ciò che permane, *in quanto* permane. L'unica parte assolutamente indisponibile della nostra Costituzione riguarda i diritti fondamentali, la cui garanzia viene individuata nell'affermazione del carattere costitutivamente limitato della sovranità popolare. In questo meccanismo di garanzia, abbiamo una rottura non solo con il passato, ma in una qualche misura, anche con il presente. Per molti versi, infatti, si trattava, come anticipato, di una scelta originale. Nei primi due articoli della Costituzione, leggiamo che il popolo esercita la propria sovranità «nelle forme e nei limiti della Costituzione»

(art. 1, comma 2) e che «la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo» (art. 2, comma 1). Questo – in estrema sintesi – vuol dire che non si dà una sovranità senza i limiti e che l'origine di questi limiti va, per l'appunto, cercata nei diritti fondamentali. Per questa e altre caratteristiche, la nostra Carta fondamentale è stata il modello di tante altre esperienze costituzionali, a cominciare da quella tedesca, ed è molto studiata sulla sponda sud del Mediterraneo, specialmente dai giuristi egiziani, tra i quali gli italofoeni sono non pochi, come è noto.

3. Tutte le Costituzioni, comunque, invecchiano. Quella italiana non fa eccezione. Per decenni, la vita politica s'è basata, in sostanza, sulla centralità dei partiti politici. C'era, in tal senso, una forte continuità con il fascismo. Per trattare questo passaggio, che riguarda il sistema dei partiti e la sua crisi, scegliamo un passaggio del discorso che il prof. Giuliano Amato, oggi giudice costituzionale, fece nel 1993, all'atto di dimettersi da Presidente del Consiglio: «Quella che noi chiamiamo la degenerazione progressivamente intervenuta nei partiti italiani, quel loro lasciare vuota la società, quel loro divenire poco alla volta erogatori di risorse disponibili attraverso l'esercizio del potere pubblico, questa degenerazione è stata il ritorno o la progressiva amplificazione di una tendenza forte della storia italiana e che nella storia italiana era nata negli anni Venti e Trenta, con l'organizzazione di 'quel' partito (...). È dato di fatto che il regime fondato su partiti che acquisiscono consenso di massa attraverso l'uso della istituzione pubblica è un regime che nasce in Italia con il fascismo e che ora viene meno. E non a caso. Nello stesso momento viene meno quel regime economico fondato sull'impresa pubblica che era nato negli anni Trenta. Ed è un regime economico e un regime di partiti che attraversa per certi aspetti pure un cambiamento importante, pure fundamentalissimo, come quello del passaggio tra quel regime e la Repubblica e che viene meno ora». Qui c'è tutto: c'è la prima Repubblica, la crisi di questa e c'è l'incertezza della transizione. Nella prima Repubblica avevamo governi deboli (per volontà del Legislatore costituente) e partiti forti. Con il crollo del sistema dei partiti, così ben descritto dal prof. Amato, non si ebbe una svolta, come molti costituzionalisti impegnati sul fronte delle riforme auspicavano, verso la ricostruzione del sistema sulla

base di un'effettiva – e non più solo nominale – centralità del Parlamento. Paradossalmente, ciò avrebbe facilitato la formazione di governi forti: questo ci dice, in fondo, l'esperienza inglese (un esempio che tra un po' riprenderemo). Piuttosto, la centralità (più o meno) fittizia del Parlamento si ribaltò nella centralità dell'Esecutivo.

Questa centralità dell'Esecutivo, però, non è stata mai razionalizzata o formalizzata, ma solo inseguita come un fine supremo, con effetti paradossali. Si può dire, infatti, in generale, che nel rapporto tra legge elettorale e forma di governo vi siano due beni in gioco, di diversa natura: la rappresentatività, che è un bene costituzionale, e la governabilità, che è un bene politico. Ovviamente, in un sistema democratico-costituzionale, è sulla base del bene costituzionale che si legittima il bene politico, non il contrario. Se il sistema viene fatto ruotare intorno alla – nel senso che il sistema viene giuridicamente ricostruito a partire dalla – rappresentatività, allora ci si può permettere di garantire la governabilità, agendo sui meccanismi con cui dalle urne escono i nomi dei parlamentari. La governabilità inglese è figlia, a ben vedere, anche (e, forse, soprattutto) delle riforme degli anni Trenta dell'Ottocento, quando venne ampliata e razionalizzata la base rappresentativa della Camera dei Comuni. Ma quelle riforme hanno a loro volta radici antichissime, che affondano nella notte dei tempi moderni, quando in Inghilterra, come scrive il professor Augusto Barbera, si passò dallo «scambio corporativo» alla «rappresentanza», quando cioè i nobili ritennero di non parlare più in nome dei propri interessi, ma degli interessi del Regno, oggi diremmo «dell'interesse generale». Più ci si sente rappresentati, più ci si preoccupa della governabilità. In questo senso, la rappresentatività è un fine, un valore in sé, mentre la governabilità è un mezzo, per garantire stabilità, benessere e, *last but not least*, la stessa rappresentatività (senza un governo stabile, non ci possono esser neanche elezioni trasparenti).

Come si vede, siamo di fronte a equilibri estremamente delicati e complessi. Di certo, se si congegna un sistema elettorale per garantire esclusivamente la governabilità e la stabilità, interpretando la rappresentatività come un mezzo e non come un fine, in un Paese di avanzata democrazia costituzionale quale l'Italia, non solo si va contro i

principi fondamentali dell'ordinamento, finendo fatalmente per incorrere nei rigori del giudice delle leggi (come è accaduto: ci si ritornerà più avanti), ma non si riesce a garantire la stessa governabilità. In un certo senso, il sistema si "vendica". Se si obbligano i partiti a coalizzarsi, con l'artificio del premio di maggioranza, gli stessi partiti, dopo avere incassato il bottino, vale a dire i seggi che devono garantire la "governabilità", si dividono di nuovo e fanno traballare il sistema. È questa l'esperienza che caratterizza la vita della Seconda Repubblica Italiana: legislature abbastanza lunghe, ma maggioranze parlamentari incerte e mobili.

4. Sulla base del quadro storico e costituzionale che abbiamo abbozzato, possiamo riprendere in considerazione la domanda sulla posta in gioco nelle riforme costituzionali in Italia.

È facile, a questo punto, andare per esclusione.

È evidente, in primo luogo, che la posta in gioco non riguarda né i Principi fondamentali né la Prima Parte della Costituzione (Rapporti civili, rapporti etico-sociali, rapporti economici, rapporti politici). La posta in gioco, però, a ben vedere, non riguarda nemmeno gran parte della Seconda parte, a dispetto di quel che si legge nelle cronache parlamentari. Certamente, si discute molto del superamento del bicameralismo perfetto e del riequilibrio nel rapporto tra Stato e Regioni. È molto probabile che il bicameralismo perfetto venga superato, da una parte, e che il rapporto tra Stato e Regioni venga razionalizzato, dall'altra. La Corte costituzionale ha avuto un gran daffare dopo la riforma del Titolo V nel 2001! È necessario meglio definire la ripartizione delle competenze tra lo Stato e le Regioni, circoscrivendo ulteriormente, ovvero rafforzando/limitando, l'area di intervento dello Stato. Il Governo propone, ad esempio, di eliminare le materie "concorrenti", ovvero quelle nelle quali la competenza è della Regione, "ma anche" dello Stato.

Insomma, tutte queste questioni sono certamente importanti, ma non decisive. Il nodo da sciogliere – vale a dire la questione intorno alla quale si deciderà se in Italia ci sarà o meno una nuova Repubblica, con una nuova sintassi politica, nuovi equilibri istituzionali e soggetti politici o

profondamente rinnovati – è quello della forma di governo, soprattutto per quel che riguarda i poteri del Presidente del Consiglio dei Ministri e i relativi contrappesi.

Occorre, qui, spiegare cosa si intenda con “nodo da sciogliere”. È bene precisare che non si intende affatto affermare che le altre riforme menzionate siano facili da realizzare. Si rileva, piuttosto, come gli ostacoli che sorgono nella loro realizzazione non abbiano una natura *politica* intrinseca, nella misura in cui il loro significato *politico* consiste nel loro ancoraggio alla scelta per la forma di governo. Ad esempio, i problemi intorno alla revisione del titolo V, se considerati di per se stessi, ovvero sganciati dal dibattito sulla forma di governo, presentano una natura eminentemente tecnica: si tratta di far funzionare meglio un sistema di ripartizione territoriale delle competenze che, nella sua filosofia ispiratrice, nessuno mette seriamente in discussione. Venendo alla riforma del Senato, se si prescinde dal problema della forma di governo, le resistenze che si registrano hanno un carattere eminentemente “corporativo” – sia pure in un senso che potrebbe definirsi nobile – e sono molto facilmente superabili. Nessuno può pensare seriamente di mantenere, in Italia, accanto alla Camera politica, un Senato eletto direttamente dal popolo e, dunque, in grado di rivendicare un ruolo forte – se non addirittura determinante – nella legittimazione delle scelte del Governo.

I suddetti temi possono essere strumentalmente affrontati per allungare o rallentare l’iter delle riforme, per rafforzare o indebolire coalizioni e alleanze e persino per determinare la durata della Legislatura. Ma – per risolvere la questione con un esempio pratico – se il governo cadrà sulla riforma del Senato, ciò sarà perché si sarà deciso di far cadere il Governo per ragioni politiche estrinseche rispetto a tale riforma (che verrà, dunque, utilizzata esclusivamente quale pretesto).

Nel caso della revisione della forma di governo le cose stanno diversamente. Se il Governo dovesse cadere – per restare all’esempio – per contrasti su tale riforma, con molta probabilità, al di là di ovvi elementi opportunistici e strumentali, si potrebbe effettivamente parlare



di una *crisi politico-costituzionale* in senso pieno. In altri termini, la revisione della forma di governo si presta ad essere una *causa* effettiva (il che, certo, non esclude il “concorso” di altre cause, di natura, ad esempio, strettamente partitica) di una crisi di sistema. *Sulla* (e non semplicemente utilizzando il pretesto *della*) revisione della forma di governo potrebbero determinarsi scissioni nelle stesse forze politiche o potrebbero rompersi le attuali alleanze tra partiti.

Per illuminare questo punto, è bene richiamare la definizione classica e manualistica della forma di governo, che è la seguente: il modello organizzativo assunto dallo Stato per esercitare il potere sovrano. Insomma, siamo di fronte alla scelta politica *par excellence*. La forma di governo per un politico è tutto: da essa dipendono il ruolo dei (e persino l'esistenza degli attuali) partiti, il peso (anche sociale e culturale) dei parlamentari, la legge elettorale, lo status del dirigente politico, le modalità di raccolta e organizzazione del consenso e le stesse forme di finanziamento e organizzazione dell'attività sul territorio. Paradossalmente, la nostra di forma di governo, secondo un parere largamente condiviso tra gli studiosi, nella sostanza, è già mutata. Abbiamo descritto prima una forma di governo a prevalenza nominale del Parlamento, ma, di fatto, incardinata sul sistema dei partiti. Ora siamo a una forma di governo parlamentare, di fatto, “a prevalenza del governo”, come si dice nei manuali. In più di un'occasione, il Presidente Napolitano ha riconosciuto come la sua discrezionalità, per quel che riguarda la nomina del Presidente del Consiglio si fosse molto ridotta, per effetto dell'evoluzione “maggioritaria” del sistema politico. Nelle elezioni politiche del 2006, la coalizione di centro-sinistra, guidata da Romano Prodi, vinse, sia pure con uno stretto margine, sulla coalizione di centro-destra, guidata da Silvio Berlusconi (il 49,72% contro il 49,20%). Era ovvio che l'incarico sarebbe andato a Prodi. Lo voleva, disse il Capo dello Stato, «il chiaro dettato della nuova legge elettorale». Lo stesso Berlusconi, dopo avere con buone ragioni sostenuto l'opportunità di un governo di larghe intese, considerò legittima la nomina di Prodi. Ma un Presidente del Consiglio nominato tale non sulla base delle consultazioni tra i partiti, bensì in forza del risultato elettorale, non può essere poco più di un coordinatore

dell'attività di Governo, come per anni s'è preteso che fosse (ma già all'Assemblea costituente si paventavano le «degenerazioni del parlamentarismo»). E, di fatto, egli è ormai un vero e proprio capo del Governo (anche se quest'espressione non si può usare, perché ricorda il fascismo). Egli, già ora, viene nominato "sulla base" dei risultati elettorali. Si tratta di perfezionare tale meccanismo e renderlo armonico con l'intero sistema dei pubblici poteri.

5. Il problema è, oggi, quello di stabilire in quale direzione stabilizzare e formalizzare il mutamento *de facto* intervenuto.

La nostra ipotesi, al riguardo, è che le difficoltà a sciogliere il nodo della razionalizzazione della forma di governo siano direttamente proporzionali all'importanza del problema. La posta in gioco, appunto, è molto alta e, pertanto, la questione viene affrontata dalle forze politiche con estrema cautela, perché un surriscaldamento incontrollato del sistema sul tema della forma di governo potrebbe essere difficilmente reversibile, visto che sulla base di quel tema si costruiscono le aspettative e le stesse identità dei soggetti politici. In particolare, si tratta di stabilire se e in quale misura i poteri del Presidente del Consiglio debbano essere accresciuti e quali contrappesi a tali poteri vadano assicurati. Il che vuol dire, a ben vedere, capire quale rapporto dovrà esserci tra la premiership governativa e la leadership politica, da una parte, e quale sarà il ruolo politico e parlamentare delle opposizioni, dall'altra.

Da quel che diciamo, si comprende che viene, qui, esclusa, in linea di massima, un'evoluzione di tipo presidenzialistico. Abbiamo, in Italia, un Presidente forte, più forte anche di tanti presidenti eletti dal popolo (pensiamo al presidente austriaco). Ma pare improbabile che si arrivi, nel nostro Paese, all'elezione diretta del Capo dello Stato. In questo è molto probabile che si resti fermi allo Statuto albertino: il Capo dello Stato è forte proprio perché è *super partes*, ed è *super partes* proprio perché non è eletto dal popolo, non deve rispondere a un elettorato, a un programma, a un'ideologia. Il re rispondeva a Dio e ai suoi antenati. Così, Vittorio Emanuele II poteva scavalcare Cavour e interloquire direttamente con Garibaldi, mandando su tutte le furie lo statista piemontese e

ridimensionandone, in qualche occasione, le ambizioni politiche. Così, suo figlio diede l'incarico a Mussolini, nel 1922 (e fu una scelta politica ben precisa, niente affatto dettata dalle circostanze: avrebbe potuto non farlo, così come avrebbe potuto fermarlo in seguito, senza conseguenze troppo gravi, almeno fino al 1926: questo molti italiani non lo dimenticheranno), ma poi lo fece arrestare, nel 1943. Il Presidente della Repubblica risponde alla propria coscienza e, per certi versi, ai suoi predecessori. Egli è eletto dal Parlamento, con una formula che impedisce l'elezione di un uomo troppo schierato, e, una volta eletto, resta in carica ben sette anni e non risponde di quel che fa, salvo in caso di alto tradimento. Oggi i Presidenti possono, con molta tranquillità, agire in controtendenza rispetto alla volontà o agli interessi della parte politica da cui provengono e, se dovesse rivelarsi necessario, mettere in mora al Governo. In un certo senso, il Capo dello Stato, proprio per il suo relativo distacco rispetto al sistema, si configura come l'Istituzione in grado di offrire una via d'uscita anche alle crisi politiche più gravi o di arginare le eventuali pretese di una maggioranza molto forte. Quella del Capo dello Stato quale garante *super partes*, politicamente irresponsabile e non eletto dal popolo, è un'idea cara al popolo italiano, almeno quanto a quello inglese: un Presidente eletto dal popolo, nel nostro Paese, sarebbe comunque eletto "contro" un altro e difficilmente sarebbe considerato, sul serio, il Presidente di tutti gli italiani: lo spirito nazionale italiano, in ciò, è molto diverso da quello nazional-repubblicano francese. Certo, non è escluso che in Italia si arrivi al cosiddetto "Sindaco d'Italia": le norme relative agli esponenti apicali della pubblica amministrazione, adottate nel 2002, rappresentano, secondo molti, l'introduzione *sic et simpliciter*, in Italia, del principio dello *spoils system*, per cui potrebbero essere considerate come un primo passo in quella direzione. Tuttavia, al momento, pare davvero difficile che le forze politiche italiane trovino un accordo tra loro (e al loro stesso interno!), su una riforma di tal genere.

6. Insomma, la posta in gioco è la forma di governo e a noi pare abbastanza probabile che si vada verso una razionalizzazione dell'esistente: un Primo ministro (l'espressione "Presidente del Consiglio" è, a nostro avviso, destinata ad andare in soffitta) forte, che deve

confrontarsi con un Parlamento altrettanto forte.

A nostro avviso, si tratta anche di una questione nella quale i margini di discrezionalità degli italiani si sono alquanto ridotti. C'è, infatti, da tenere conto di un certo esaurimento del potere costituente dei popoli dei Paesi che aderiscono all'Unione europea. In altre parole, gli italiani – così come, ad esempio, i francesi, i greci e i tedeschi – non possono decidere tutto da soli in materia di riforme costituzionali. Nessun costituzionalista italiano si sognerebbe, oggi, di dire che esiste un «potere costituente» privo di ogni limite (Emmanuel Joseph Sieyès). Ma neanche gli inglesi possono dire più dire che il loro Parlamento «può fare tutto, tranne che trasformare un uomo in donna e viceversa» (Jean Louis de Lolme citato da Albert V. Dicey). Basti considerare che da alcuni anni esiste una *United Kingdom Supreme Court*: qualcosa di impensabile nel recente passato! *Magari* a molti questo potrà non piacere, ma resta un dato di fatto. Peraltro, non si tratta neanche di un dato totalmente nuovo. Già la nostra Costituzione nasce, come s'accennava, sulla base dell'affermazione di un limite assoluto ed eterno al potere costituente, relativamente alla tutela dei diritti fondamentali. Tuttavia, non entriamo qui nel merito della questione dei vari limiti del potere costituente, su cui è in corso in Italia un intenso dibattito da svariati decenni. Diciamo solo che la questione dei limiti del potere costituente, per quel che riguarda la parte della Costituzione relativa al Parlamento e al Governo, è stata sempre affrontata come una questione *interna*, in una chiave *temporale*, ovvero con riferimento ai “valori” della Costituzione, al “patto costituzionale” e così via. Ma con il consolidamento del processo di integrazione europea, le cose sono cambiate. Nel 2001, la potestà legislativa dello Stato e delle regioni è stata subordinata ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. In altre parole, è stata limitata l'attività del Legislatore ordinario, che deve rispettare i «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali» (art.117 Cost.). Ora, non siamo di fronte a una novità assoluta: i Padri costituenti avevano, in qualche modo, già «visto la curva», come si dice in gergo giornalistico, cioè avevano già in mente questa evoluzione e l'avevano, in qualche misura, già “incardinata” nel sistema (si vedano gli articoli 10 e 11

della Costituzione). Ma che si fosse non una semplice evoluzione rispetto al passato, ma a una vera e propria frattura, è stato evidente quando, con legge costituzionale, nel 2012 è stato introdotto nella nostra Carta costituzionale il principio del pareggio di bilancio. Il Legislatore costituzionale italiano non era affatto libero di non introdurre quel principio nella nostra Carta fondamentale. Di fatto, il Legislatore accusò una limitazione. È importante, però, vedere anche quale fu la genesi di questa limitazione. Quella riforma non discende automaticamente dalle disposizioni dei Trattati europei (non era, cioè, “prevedibile”, in ultima analisi, dallo stesso Legislatore costituzionale). Essa, invece, discende soprattutto da una serie di impegni politico-economici reciprocamente assunti dai capi di Stato e di governo, di carattere non formale, ma nonostante ciò – anzi, forse proprio per questo – molto vincolanti.

Certo, in ultima analisi potrebbe anche dirsi che questi accordi informali erano, in ultima analisi, il risultato necessario dei Trattati. Ciò, a nostro avviso, renderebbe ancora più anomala la vicenda. Infatti, il punto *critico* di tutta la faccenda, per quel che riguarda l'Italia, è nel presupposto di diritto pubblico che rende possibile l'intera vicenda: il vertice dell'Esecutivo può impegnarsi *politicamente* (l'avverbio, qui, è importante) con gli altri governi europei sia in materia di riforme costituzionali sia in materia di gestione della sessione di bilancio. In altre parole, quella riforma è figlia dei mutamenti, già *de facto* avvenuti, nella forma di governo italiana.

7. Ora, si tratta di capire in che senso si possa “razionalizzare l'esistente”. Noi crediamo che la chiave di tutto sia nell'attribuzione al vertice dell'Esecutivo del potere di sciogliere la Camera politica. Anche questa lezione la prendiamo dal costituzionalismo inglese: Walter Bagehot, fondatore dell'*Economist* e tra i più acuti analisti del diritto pubblico inglese, osservava che il Gabinetto è «una creatura che ha il potere di distruggere il proprio artefice». È grazie alla «pistola», per restare al linguaggio bagehottiano, dello scioglimento, puntata dal premier verso la sua stessa maggioranza, che può essere garantita, dunque, la governabilità. In Italia si gira intorno a questo punto, ma solo raramente esso viene toccato. Varie soluzioni sono state proposte per evitare i

cosiddetti “ribaltoni”, ovvero per impedire ai partiti di dar vita a maggioranze diverse da quelle uscite vincenti dalle elezioni. In particolare, s’è molto insistito sull’istituto della “sfiducia costruttiva”, che esiste, ad esempio, in Germania e in Belgio. Si tratta, nella sostanza, di un meccanismo per cui la Camera politica può sfiduciare il capo del Governo solo se ha già pronta un’alternativa. A nostro avviso, in Italia una tale riforma potrebbe produrre effetti perversi: che cosa impedirebbe, per esempio, ai partiti di dar vita, in Parlamento, a maggioranze trasversali, per cambiare leader? Qualcuno ha suggerito, nel merito, di vincolare l’Esecutivo al programma con cui la maggioranza uscita vincente dalle elezioni s’è presentata agli elettori. Ma i programmi si possono interpretare in infiniti modi. La storia costituzionale italiana dimostra che l’identità di un governo è data dal rapporto tra il leader e gli elettori: la garanzia del rispetto del programma è data da questo vincolo di fiducia. Quanto poi all’ipotesi, anch’essa più volte avanzata, di riservare la votazione della sfiducia ai soli parlamentari della maggioranza (ovvero, di non considerare valida la bocciatura di una mozione di sfiducia costruttiva che sia passata con i voti determinanti dell’opposizione), ci pare piuttosto macchinosa e palesemente in conflitto con l’assenza di vincolo di mandato per i parlamentari. Come anche l’esperienza spagnola dimostra, è il potere di scioglimento nelle mani del premier a rendere saldo il rapporto tra quest’ultimo e la sua maggioranza.

8. Quando si parla di rafforzamento del vertice dell’Esecutivo, quasi sempre qualcuno solleva il problema della cosiddetta “deriva autoritaria”. Come dicevamo all’inizio, la memoria del fascismo è ancora viva in Italia e viene spesso utilizzata per sollevare dubbi e polemiche su proposte di riforma volte a rafforzare i poteri dell’Esecutivo. A nostro avviso, il rischio autoritario non esiste per l’Italia. Ci sarebbe, qui, da fare riferimento al contesto europeo, che rende anche tecnicamente impossibile una tale involuzione del quadro politico e istituzionale. Ma soffermiamoci sulla situazione interna. Nel merito, va detto che il nostro sistema è congegnato in modo tale da impedire che qualcuno – usiamo qui una metafora presa dai film americani sulle minacce nucleari – abbia tutte e tre le chiavi per controllare il sistema. Il Presidente del Consiglio ha bisogno del

Parlamento, che a sua volta elegge un Capo dello Stato, i cui poteri sono un po' "a fisarmonica", nel senso che variano a seconda delle esigenze: si va dalla presa d'atto fino alla *moral suasion* e al vero e proprio intervento correttivo (per lo più preventivo, come si usa tra *gentlemen*) rispetto alle stesse politiche governative. Poi c'è la Corte costituzionale, che, come quella egiziana, è molto gelosa del proprio ruolo e tende, non senza suscitare polemiche, come è accaduto anche in Egitto, ad espandersi. Infine c'è la magistratura, totalmente indipendente dalla politica e, anzi, secondo alcuni, non senza buoni argomenti, si sostiene che di tanto in tanto essa faccia pesare troppo il proprio ruolo, fino a intromettersi nella stessa vita politica. Naturalmente, questo non vuol dire che il rafforzamento dei poteri del primo ministro non debbano essere accompagnati dall'introduzione di efficaci contrappesi nel sistema. Noi riteniamo che il principale contrappeso consista nel riconoscimento del ruolo "costituzionale" dell'opposizione parlamentare. In qualche modo, si sta già andando in questa direzione, attraverso alcune modifiche introdotte, negli ultimi anni, nei regolamenti parlamentari. Non si tratta, in fondo, che di portare a termine e perfezionare questo processo.

9. Ovviamente, non è detto che si vada in questa direzione. Più che una previsione, qui esprimiamo un auspicio. Per ora, il governo di Matteo Renzi si limita a proporre di attribuire al premier il potere di revocare i ministri. A nostro avviso, si tratta di una strategia dilatoria, volta a tastare il terreno. Si sa che le minacce alla stabilità non vengono, per lo più, dai membri del Governo, che di solito cercano di far sì che il ramo sul quale sono seduti non si spezzi, bensì dal Parlamento, nella misura in cui questo ha una vita autonoma rispetto a quella del Governo.

Per capire se si andrà o meno in questa direzione, sarà bene fare molta attenzione alla questione della legge elettorale. Paradossalmente, l'insistenza sul "premio di maggioranza" non depone a favore di un'evoluzione del sistema verso il "premierato forte". In qualche misura, questo dovrebbe essere già chiaro, ma meglio si comprenderà una tale affermazione, alla luce di qualche riflessione sulla legge elettorale.

La legge elettorale in vigore in Italia fino al 2005 combinava il sistema dei

collegi uninominale, dove i candidati erano in genere espressione di una coalizione, con quello del voto a liste di partito, corte e bloccate. Da una parte si permetteva ai cittadini di votare per candidati dei quali fosse possibile vedere la faccia e ascoltare la voce e ai quali, magari, fare anche qualche domanda nel corso della campagna elettorale: per andare da una parte del collegio elettorale, in macchina, in genere non ci voleva più di mezz'ora. Dall'altra, si manteneva in piedi il sistema dei partiti, con le loro tradizioni, le loro ideologie, i loro simboli, i loro apparati organizzativi. In più, l'effetto maggioritario era assicurato. Ma si voleva di più. C'era un'esigenza comune a quasi tutti i partiti: abbattere i costi delle campagne elettorali, selezionare una classe parlamentare dall'alto, avere la sicurezza matematica che vi fosse sempre e comunque una maggioranza parlamentare ampia. Ne venne fuori un autentico mostro. Si tratta di un sistema che prevede lunghissime liste bloccate, contenenti fino a 40 nomi, circoscrizioni amplissime e una distorsione maggioritaria a urne chiuse, vale a dire al di fuori e al di sopra della dinamica elettorale. Si aggiunga che l'elettore vede sulla scheda i soli simboli i partiti e i seggi vengono assegnati sulla base della posizione in lista dei candidati. Il partito o la coalizione che arriva prima, su base nazionale, vede attribuirsi il 55% dei seggi alla Camera, indipendentemente dai voti ottenuti. Ma il diavolo, si dice da noi, fa le pentole, non i coperchi. Il meccanismo descritto, infatti, vale per la Camera. Il Senato, secondo la nostra Costituzione è eletto "su base regionale". Questa disposizione fu interpretata in tal senso: ogni Regione fa storia a sé (ad esempio, i voti presi in Lombardia non si possono sommare a quelli presi in Puglia), per cui, per la seconda Camera il premio di maggioranza non può essere nazionale, ma va calcolato Regione per Regione. A noi questa interpretazione pare sbagliata, ma questo poco importa. Fatto sta che la legge prevede due diversi sistemi di calcolo del premio di maggioranza: su base nazionale, per la Camera, e su base regionale, per il Senato. Non c'è bisogno di essere dei matematici per rendersi conto che questa disposizione comporta il rischio – rivelatosi, poi, concreto – che nei due rami del Parlamento si formino due maggioranze diverse. Ora, che cosa significhi ciò in un sistema bicamerale perfetto, è superfluo dirlo.



La legge elettorale del 2005 è stata, infine, dichiarata, dalla Corte costituzionale, in alcune sue parti incompatibile con la nostra Costituzione. In particolare, la Corte ha dichiarato illegittimo il premio di maggioranza e ha bocciato le liste bloccate, senza però escludere il ricorso a queste ultime quando le circoscrizioni siano sufficientemente piccole (in pratica, ha salvato il cosiddetto “modello spagnolo”). È la prima volta che la Corte costituzionale scrive di suo pugno una legge elettorale. Per la verità, non l’ha scritta per intero, ma ha lasciato al Governo l’onere di intervenire sulla cosiddetta “legislazione secondaria” (i regolamenti), per attuare la legge. In pratica, la legge elettorale risultante dalla sentenza funziona come quella precedente, ma senza premio di maggioranza e con almeno una preferenza.

Ora, senza una distorsione maggioritaria, il sistema, si sa, tende a frammentarsi e la governabilità diventa difficile da assicurare. Se si andasse a votare con questa legge elettorale, avremmo un Parlamento altamente rappresentativo, ma incapace di esprimere chiare maggioranze di governo. Questo, stando almeno alle dichiarazioni ufficiali, nessuno lo vuole. Di certo, tale sistema non conviene al partito di maggioranza relativa, il PD, che, pur prendendo più seggi degli altri, non avrebbe mai una maggioranza tale da consentirgli di governare, senza chiedere l’appoggio dei suoi *junior partners* o senza proporre all’opposizione un governo di unità nazionale. Per questo le forze politiche, a un certo punto, hanno cominciato a convergere verso un sistema elettorale simile a quello precedente, ma con due varianti: liste bloccate e corte, premio di maggioranza attribuito solo se si supera una certa percentuale di voti. Ma sono sorti vari problemi: di che entità deve essere quella percentuale? Quale deve essere il premio di maggioranza? Ci deve essere il ballottaggio? È chiaro che se si vuole andare verso un sistema bipolare, allora bisogna evitare che la soglia di accesso al premio di maggioranza sia troppo alta o, in alternativa, bisogna prevedere un ballottaggio tra i primi due arrivati.

A noi pare che il nodo sia nella distorsione maggioritaria. Se la si imprime dall’alto, a urne ferme, a nostro avviso, essa nuoce alla legittimità generale del sistema e induce ad alleanze interpartitiche del tutto opportunistiche,

svincolate sia dalle dinamiche del consenso sia dalle logiche parlamentari. In altre parole, si darebbe copertura “maggioritaria” a un sistema frammentato e sostanzialmente autoreferenziale.

Da più parti, a tale argomento, si obietta con la seguente domanda: «Se non c'è il premio di maggioranza, che accade nel caso in cui dalle urne non esca un partito forte a sufficienza dar vita a un governo stabile?». La risposta è che accade quel che accade in Gran Bretagna. L'incarico viene in ogni caso dato al leader del Partito che ha preso più voti, il quale dovrà trattare con gli altri partiti la formazione del Governo, potendo, comunque, determinare lo scioglimento delle Camere, in caso di fallimento. Altra obiezione: «E se il premier incaricato va avanti all'infinito oppure, in alternativa, riesce a formare il governo, ma questo viene di continuo messo in difficoltà in Parlamento?». È raro che in un sistema politico tendenzialmente maggioritario e bipolare si verifichi una tale eventualità. Se accade, vuol dire che gli elettori vogliono un governo di coalizione. Ma se neanche per questa via si riesce a garantire la governabilità, allora le vie d'uscita possibili sono varie. In caso di crisi protratta, la parola dovrebbe comunque tornare agli elettori, come accade in Germania.

10. In conclusione, è attraverso il dettaglio del premio di maggioranza che, a nostro avviso, sarà possibile comprendere quale sarà l'evoluzione della forma di governo in Italia. Se la politica italiana si dirigerà verso una razionalizzazione dell'esistente, ovvero verso il cosiddetto “premierato forte”, con un primo ministro in grado di provocare lo scioglimento del Parlamento e con un'opposizione dotata di un formale status costituzionale, allora la formula del premio di maggioranza – che è un *unicum*, ormai, nel panorama internazionale e rappresenta un significativo segnale di debolezza del sistema politico – verrà abbandonata e si punterà verso un sistema elettorale che rafforzi il rapporto tra eletto ed elettore e faccia sì che la distorsione maggioritaria – indispensabile per garantire la governabilità, senza fare di questa, però, un fine a se stante – si determini nel vivo, nel *bios* stesso delle dinamiche elettorali. Le soluzioni sono varie: dal citato “sistema spagnolo” (liste bloccate su

circoscrizioni piccole) al sistema misto maggioritario/uninomineale, già familiare all'elettore italiano. Viceversa, qualunque sia la soluzione tecnica, se si dovesse mantenere la formula del premio di maggioranza, vorrebbe dire che la chiusura della transizione italiana è ancora di là da venire.