

**LA DEFORMAZIONE DEL SISTEMA DI GOVERNO PARLAMENTARE ITALIANO. QUALCHE
SUGGERIMENTO SU CIÒ CHE SAREBBE UTILE FARE, SEGUENDO LE NITIDE TRACCE DI VALERIO
ONIDA***

1. Il patrimonio comune del costituzionalismo e la declinazione in chiave nazionale della forma di Stato e del sistema di governo

È utile e produttivo, a maggior ragione a fronte dell'attuale progressivo e inarrestabile processo di consolidamento dell'assetto ordinamentale comunitario-europeo (dopo qualche frenata anche brusca si trova il modo di ripartire), sottolineare gli aspetti caratteristici del "costituzionalismo universale", richiamando a tal fine il patrimonio comune del costituzionalismo occidentale. Da tempo Valerio Onida¹ è impegnato anche su questo versante e non trascurava di evidenziare come, proprio facendo riferimento al suddetto patrimonio, è possibile, tra l'altro, il dialogo tra culture di diversa provenienza superando i conflitti esistenti e quelli latenti.

Le nuove Costituzioni, che si sono affermate nel secondo dopoguerra hanno portato gran parte dell'Occidente europeo ad allinearsi, sul piano dei principi di fondo e per quanto concerne l'adesione ai valori e agli ideali liberaldemocratici, con l'ordinamento britannico e con quello nordamericano; anche la Costituzione italiana del 1948, fatta eccezione per la differente configurazione del vertice dello Stato; assume questa riconoscibile e comune inclinazione democratica di base.

Il traguardo – perché proprio di questo si tratta – è stato raggiunto attraverso un lungo, faticoso e per nulla lineare processo storico che ha progressivamente conosciuto la "limitazione costituzionale" dei poteri della monarchia (la Gloriosa rivoluzione inglese del 1688-89), l'elaborazione teorica della separazione dei poteri (Montesquieu, *Lo spirito delle leggi* del 1748) e la richiesta, attraverso la rappresentanza parlamentare, di partecipazione all'esercizio di una quota di potere pubblico, considerata condizione indispensabile per sottostare al potere dell'autorità di governo. La rivoluzione americana e quella francese, entrambe della seconda metà del Settecento, furono ispirate ai suddetti principi. Tutto ciò consente di affermare che nell'esperienza liberale, anche così come si è manifestata nel corso del diciannovesimo secolo, gli organi legislativi, per via costituzionale, hanno affiancato, progressivamente condizionato o comunque limitato il potere del Monarca vero e proprio ovvero, Oltreoceano, del "Sovrano elettivo".

In Europa, come è noto, il fascismo e il nazismo provarono a demolire ovunque lo Stato liberale – in Italia, anche a causa di una complessa e tormentata unificazione nazionale, il modello di Stato liberale non si era affatto consolidato – per affermare un mostruoso Stato totalitario che travolse qualsiasi segno di civiltà non solo giuridica e che abolì sostanzialmente la rappresentanza parlamentare.

È del tutto evidente che le specificità storiche di ciascun Paese devono sempre essere considerate con molta attenzione e che, restando dentro le coordinate che delineano le basi giuridiche sulle quali si costruisce il rapporto tra l'Autorità e la Comunità statale, è ben possibile continuare a distinguere le specifiche soluzioni costituzionali apprestate da ciascun ordinamento democratico. Credo, dunque, che ancora oggi valga la pena distinguere, ad esempio, la forma di Stato democratico-sociale che connota alcuni ordinamenti europei, tra i quali il nostro, dalla forma di Stato più schiettamente liberale angloamericana; val la pena ugualmente mettere in luce il carattere più o meno accentuato dell'autonomia politica riconosciuta ai maggiori enti territoriali, che l'esperienza italiana, quella spagnola e, ancora di più, quella tedesca rivelano rispetto all'assetto ordinamentale britannico e a quello francese; ciò consente di operare utili distinzioni tra i modelli statuali più o meno accentratisti e quelli di tipo federale. Appare nel contempo non secondario

* Il presente saggio è destinato agli *Scritti in onore di Valerio Onida*

¹ Significative le considerazioni svolte da V. ONIDA su questo tema nella relazione presentata al convegno «La Costituzione ieri e oggi» tenutosi presso l'Accademia dei Lincei il 9 gennaio 2008 e che si possono leggere nel saggio che integra quella relazione, *La Costituzione ieri e oggi*, Bologna, 2008.

verificare nei diversi ordinamenti l'assetto organizzativo del potere giudiziario (tanto a proposito del reclutamento dei magistrati quanto a proposito del loro "autogoverno") che inerisce, in definitiva, alle concrete modalità con le quali si assicura effettivamente la tutela giurisdizionale dei diritti e si realizza la "risposta repressiva" dello Stato nei riguardi di chi, anche eventualmente ricoprendo rilevanti cariche pubbliche, è accusato di aver violato la comune legge penale (il tema, recentemente esploso nel nostro Paese, è quello della "protezione" sia immunitaria sia processuale per chi svolge incarichi di rappresentanza politica, vale a dire, tradizionalmente, i membri del Parlamento). È altresì decisivo, come è noto, appurare la presenza nell'ordinamento di un giudice costituzionale *ad hoc*, distinguendo la tipologia del controllo di costituzionalità (preventivo o successivo rispetto all'entrata in vigore dell'atto normativo sottoposto a esame), che è sconosciuto all'ordinamento britannico e affidato diffusamente ai giudici comuni nell'ordinamento statunitense; non è altresì di poco rilievo valutare come effettivamente viene garantita, anche e soprattutto attraverso i mezzi di informazione, la piena libertà di critica sull'operato di chi svolge attività di rilievo istituzionale (a questo riguardo, la situazione italiana si caratterizza per un'accentuata ingerenza politica che si traduce in una scarsa autorevolezza dei mezzi di informazione, in modo ancor più preoccupante quando si tratta del servizio radiotelevisivo pubblico).

Senza negare, dunque, le specificità storiche e politiche dei singoli ordinamenti che si ripercuotono nettamente sulla stessa forma di Stato, si può tuttavia far ricadere in modo inconfutabile nel comune patrimonio del costituzionalismo occidentale la realizzazione del principio rappresentativo (affermatosi in pieno con il suffragio universale), in grado di saldare all'eguale riconoscimento dei diritti delle persone in quanto tali – l'eguaglianza e l'universalismo dei diritti fondamentali – la derivazione (legittimazione) popolare (dal basso) degli organi parlamentari dello Stato, chiamati ad assolvere compiti di rilievo politico generale e a dare effettività ai diritti attraverso la legislazione.

Da tutto ciò deriva la necessità di prevedere un'articolata organizzazione destinata ad assicurare, quantomeno sul piano funzionale, piena indipendenza al potere giurisdizionale rispetto agli organi che sono chiamati a svolgere compiti di indirizzo politico, a loro volta distribuiti necessariamente tra Parlamento e Governo.

Tuttavia, allorché si transita dalla forma di Stato alla forma di governo e si passa a descrivere in che modo, cominciando dal piano costituzionale, gli ordinamenti democratici – che dunque riconoscono i diritti fondamentali e separano le funzioni politiche dalla funzione giurisdizionale – delineano le modalità attraverso le quali potrà imporsi l'indirizzo politico dello Stato, si nota agevolmente come il costituzionalismo occidentale si divide in almeno tre modelli differenti: il presidenzialismo nordamericano, il semipresidenzialismo di derivazione francese e il parlamentarismo, rispetto al quale è persino difficile individuare un "prototipo" o modello standard. Si evidenziano, pertanto, assetti organizzativi differenti tra Stato e Stato e quasi mai riproducibili di uno stesso "prototipo". È possibile sostenere che negli ordinamenti democratici, pur nella varietà delle relazioni intercorrenti tra i diversi organi chiamati a esercitare un "pezzo" della funzione di indirizzo politico e a prescindere dalla direzione unitaria o bidirezionale verso la quale si indirizza il principio rappresentativo, gli organi parlamentari (a meno che non si tratti della seconda Camera espressione dei Governi dei singoli Stati come nell'ordinamento federale tedesco) sono necessariamente espressione della volontà della intera Comunità politica (quanto fedelmente rappresentata può dipendere dal sistema elettorale prescelto). Il Governo, al contrario, è per definizione sempre espressione – diretta quando si elegge il Presidente-Capo dello Stato, o eventualmente mediata quando nasce in Parlamento – della parte maggioritaria del corpo elettorale. È dunque possibile isolare, quale che sia l'assetto di governo prescelto, una funzione parlamentare comunque distinta dalla funzione di governo in senso stretto². La prima abbraccia tendenzialmente sia l'attività normativa primaria dello Stato sia l'indirizzo e il controllo, più o meno condizionanti l'azione che viene svolta dagli organi di governo. La funzione di governo, distribuita tra diversi organi ma che fa sempre riferimento anche nei sistemi parlamentari ad un Primo Ministro, si riconnette, a sua volta, all'elaborazione e alla progettazione dell'indirizzo politico generale e alla cura diretta degli interessi che fanno capo allo Stato e agli enti statali, utilizzando a tal fine una quota di potere normativo per solito, anche se non solo, di rango secondario ma non per questo, evidentemente, di secondaria importanza. L'elezione diretta del Presidente-Capo dello Stato, da un lato, risolve alla radice il problema della *leadership* del Governo e, dall'altro lato, rafforza la posizione di quest'ultimo nei confronti del Parlamento che, per

² Per più specifiche e argomentate affermazioni sul tema del "minimo garantito" connesso alla funzione parlamentare nelle democrazie occidentali, mi sia consentito rinviare al recente scritto A. D'ANDREA, *La riconsiderazione della funzione parlamentare quale strada obbligata per puntellare la traballante democrazia italiana*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, vol. II, Napoli, 2011, p. 1137 e ss., spec. pp. 1146-1150.

l'intera durata del suo mandato, non potrà sfiduciarlo (analogamente, del resto, se si resta al presidenzialismo nordamericano, le Camere non potranno essere sciolte anticipatamente per ragioni di tenuta politica dell'Esecutivo, al contrario di quanto può accadere nei sistemi parlamentari dove tale possibilità è riservata al Capo dello Stato *super partes*).

L'equilibrio tra funzione parlamentare e funzione governativa è, in ogni caso, una questione che tocca il confine tra forma di governo e forma di Stato, e se viene alterato da opzioni costituzionali concepite per privilegiare la seconda sulla prima – sottraendo al Parlamento quote significative di attività normativa di carattere primario e vanificando qualsiasi sua autonoma possibilità di incidere sull'attività del Governo – , si favorisce una patologica compressione del c.d. principio rappresentativo considerato nella sua accezione più rilevante, contraddicendo uno dei caratteri di fondo acquisiti dal costituzionalismo democratico. Non si può pretendere di rimanere ancorati alla tradizione democratica occidentale se si plasmano gli ordinamenti in modo tale da ottenere una ipertrofia della funzione di governo a discapito delle altre rilevanti e sottolineate esigenze istituzionali con l'obiettivo di consentire l'affermazione ad ogni costo, su qualsiasi aspetto della politica nazionale e senza alcun "intralcio", della volontà del Governo, prescindendo dai limiti ontologici che devono accompagnare l'attività politico-amministrativa dell'Esecutivo, ancorché provvisto di un capo elettivo, a cominciare dai vincoli legislativi (per esempio, il semipresidenzialismo alla francese – non a caso recentemente revisionato con logiche opposte all'impostazione gaullista benevolmente celebrata dalla stessa dottrina costituzionalistica e politologica italiana – presenta, quantomeno astrattamente, tratti di antiparlamentarismo di dubbia "fedeltà" alle caratteristiche di fondo del costituzionalismo democratico, che non producono esiti negativi per le particolari e note caratteristiche del contesto istituzionale e ambientale di quel Paese).

2. I condizionamenti strutturali del sistema di governo parlamentare

Secondo il magistrale e ancora oggi non superato insegnamento di Leopoldo Elia – è certo questa l'impostazione accolta da Onida e mantenuta con convinzione dai suoi allievi che si sono occupati di indagare il sistema di governo del nostro Paese – forma di governo e sistema politico devono essere considerati congiuntamente.

Il sistema politico dipende, a sua volta, da fattori storici e vicende peculiari ma soprattutto dalla legislazione elettorale il cui rilievo costituzionale e la cui capacità condizionante sono, in particolare nei sistemi parlamentari, facilmente riscontrabili nella prassi³ che, dunque, non può essere ignorata (sarebbe come studiare la giustizia costituzionale prescindendo dall'analizzare la giurisprudenza della Corte e soffermandosi, in astratto, su quel che ciascuno vorrebbe che la Corte sentenziasse in relazione ad un "caso" ipotetico, creato *in vitro* e risolto soltanto nel personale laboratorio di idee). Se restiamo dentro la logica che ispira la forma di governo parlamentare – garantire sempre la responsabilità politica dell'Esecutivo nei confronti degli organi parlamentari, a loro volta sempre in grado di esprimersi con maggioranze diverse da quella che sostiene il Governo – il quadro costituzionale, per quanto possa essere razionalizzato e sottratto a dinamiche politiche spontanee, non è comunque sufficiente a spiegare in che modo opera concretamente il raccordo tra il Parlamento e il Governo e come nella prassi si attua o si altera il tendenziale equilibrio di partenza tra i due distinti ma coordinati organi. In effetti, oltre al sistema elettorale che per sua natura "forgia" il sistema politico del Paese, assumono un rilevante peso le soluzioni procedurali che accompagnano il funzionamento degli organi parlamentari, cioè i regolamenti che esprimono l'autonomia organizzativa tradizionalmente riconosciuta alle Assemblee parlamentari.

Sul versante del Governo è evidente che veste un'importanza considerevole, oltre alla posizione costituzionale di preminenza espressamente riconosciuta a chi ha la responsabilità di guida del Governo – riconoscimento che pure conta: si pensi al Cancelliere tedesco –, la forza politica del Premier nei confronti

³ Il Maestro ci ha insegnato e spiegato che «La cronaca costituzionale a torto si considererebbe un genere "minore" (basta del resto pensare alle non dimenticabili cronache che negli anni 1959-1961 cominciò a pubblicare con frequenza la rivista «Giurisprudenza costituzionale»). Essa richiede analitica attenzione ai fatti, paziente fedeltà ricostruttiva, precisa documentazione, apertura alla problematicità e talora all'ambiguità dei fatti, ma anche capacità di coglierne i significati al di là del puramente contingente, non sottovalutando né il peso dei precedenti (la continuità) né le novità che emergono» (AA. VV., *La difficile alternanza*, con presentazione di V. ONIDA, Milano, 1988, p. XIV).

della maggioranza parlamentare di riferimento, a maggior ragione ove essa sia espressa – come è sempre accaduto in Italia – da più gruppi parlamentari e da forze politiche coalizzate tra loro. Tale forza, anche sul sempre più decisivo piano internazionale, deriva dalla riconosciuta e apprezzata autorevolezza della sua *leadership* politica e non può essere preservata da nessuna regola giuridica come dimostra persino la recente esperienza britannica nella quale, una volta giunti al termine della loro parabola politica, sono state sostituite figure significative di Premier, espresse tanto dai conservatori quanto dai laburisti nei rispettivi governi monocolori. Nei sistemi parlamentari non sussiste dunque alcun impedimento costituzionale alla sostituzione del Primo Ministro in carica con un altro Primo Ministro e, laddove la maggioranza parlamentare è espressione di più forze politiche, è talora possibile (e comunque in nessun caso espressamente escluso) che, nel corso di una stessa legislatura, il Governo e/o la sua *leadership* cambino se emerge una volontà politico-parlamentare di orientamento diverso.

3. Le tormentate vicende del parlamentarismo italiano: dai Governi “necessari” e senza alternativa politica ai Governi del Premier “scelti” dagli elettori

I meccanismi costituzionali della forma di governo parlamentare italiana presentano una oggettiva complicazione rappresentata dalle due Camere politiche chiamate a supportare fiduciarmente il Governo senza che, peraltro, nessuno dei due rami del Parlamento abbia – a parte il numero dei componenti e i requisiti di elettorato attivo e passivo – una differente funzione rappresentativa da assolvere. Anche il Senato, difatti, è una Camera nazionale benché eletta su base regionale ma sostanzialmente tenendo conto, quanto alla distribuzione dei seggi, della consistenza demografica di ciascuna Regione. Le specifiche caratteristiche dei due sistemi elettorali prescelti, anche quando, come è stato, sono ispirate da logiche simili, possono accentuare differenze nella configurazione numerica dei gruppi parlamentari che, in effetti, proprio recentemente hanno creato problemi di tenuta al Governo in carica esclusivamente dinanzi ad una delle due Camere, evidenziando in tal modo una indiscutibile peculiarità del nostro sistema bicamerale perfetto oltre che, *ça va sans dire*, delle dinamiche politico-parlamentari nostrane.

Per il resto, i voti fiduciari nei confronti del Governo, anche quando sono direttamente provocati dall'Esecutivo attraverso la posizione della questione di fiducia, avvengono a maggioranza semplice, il che consente all'organo esecutivo, soprattutto nelle situazioni di incertezza del quadro politico, di rimanere in carica anche senza poter contare sul voto favorevole della metà più uno – la maggioranza assoluta – di una o di entrambe le Camere.

Quanto alle dinamiche politico-parlamentari, sviluppatasi negli oltre sessant'anni di applicazione dei chiari e sufficientemente elastici precetti costituzionali, è possibile distinguere, a mio modo di vedere, tre fasi distinte che, in linea con il gergo corrente, potremmo individuare come “Prima Repubblica”, “primo tempo della Seconda Repubblica”, “secondo tempo della Seconda Repubblica”. Ciascuna fase è contrassegnata da una differente legislazione elettorale, quantunque quella tutt'ora in corso – il secondo tempo della Seconda Repubblica – si sia avviata sul finire della XIV Legislatura (2001-2006), quando le Camere non erano state ancora elette con la legge n.270 del 2005, oggi vigente. Prima dell'entrata in vigore di tale famigerata legge, troviamo nell'ordinamento un sistema maggioritario a turno unico, corretto dall'assegnazione con una peculiare formula di recupero proporzionale di una quota residua di seggi (il venticinque per cento) che per ben due volte non è stata eliminata per via referendaria, il c.d. *mattarellum* (utilizzato nelle elezioni del 2001, XIV Legislatura, in quelle del 1996, XIII Legislatura, e in quelle del 1994, XII Legislatura); per le precedenti tornate elettorali – dalla prima alla undicesima Legislatura – il sistema utilizzato è sempre stato di tipo proporzionale e il tentativo di assegnare – legge n.148 del 1953 – un premio di maggioranza per le liste collegate che avessero raggiunto il 50% dei voti validi, in occasione del voto politico per la II Legislatura, non produsse alcun esito per l'insufficienza dei consensi riportati dalla coalizione più votata.

La lunga fase della “Prima Repubblica” (dal 1948 al 1996: oltre quarant'anni di vicende parlamentari nazionali) può essere ricordata con alcune “parole d'ordine” aventi un significato istituzionale e un riflesso che trascende la tipologia dei numerosi Governi che si sono succeduti: *conventio ad excludendum* (operante nei confronti del maggior partito di opposizione italiano, il PCI) e *arco costituzionale* (che individuava le forze politiche che dopo il crollo del fascismo, e già a partire dalla “fase transitoria”, avevano insieme contribuito a scrivere le regole democratiche per il nostro Paese, e che escludeva solo l'estrema destra dello

schieramento parlamentare). In quella stagione operavano dunque “governi necessitati”, in quanto “bloccati” sotto il profilo della formula politica che, insieme ad altre formazioni politiche minori di centro e di centrosinistra, il cui accesso in Parlamento era garantito dal meccanismo proporzionale, faceva “obbligatoriamente” perno sul partito di maggioranza relativa, la Democrazia Cristiana, partito di ispirazione cattolica e di provata fedeltà atlantica, organizzato al suo interno in “correnti” molto strutturate. La dialettica interna alla maggioranza e allo stesso partito-guida della coalizione era molto accentuata, e ciò rendeva gli Esecutivi, pur senza alternativa politicamente praticabile, fragili (frequenti erano le crisi di governo e gli scioglimenti anticipati delle Camere) e spesso “ricattati” anche da piccole componenti parlamentari, facilitate nei loro “agguati” dal voto segreto rimasto, sino agli anni Ottanta, la modalità di voto prevalentemente utilizzata nelle due Assemblee. Le depredate e “leggendarie” logiche compromissorie di quel tempo consistevano nel coinvolgere sul terreno della decisione parlamentare e della stessa possibilità emendativa delle proposte governative – raramente “imposte” alla maggioranza utilizzando la questione di fiducia – il maggior partito d’opposizione, la cui consistenza elettorale e il cui peso parlamentare – anche per la ferrea disciplina di gruppo – erano ragguardevoli e difficilmente eludibili dalle forze di governo, soprattutto in materia economica e sociale, esistendo oltretutto uno stretto collegamento tra il PCI e la principale organizzazione sindacale italiana, la Cgil. Sul terreno propriamente costituzionale alla principale forza di opposizione (considerata “antisistema” per quel che riguardava la responsabilità del Governo centrale del Paese e, dunque, poco attrattiva per le stesse forze politiche di ispirazione socialdemocratica) era viceversa riconosciuta da tutti i partiti governativi piena affidabilità.

I propositi di revisionismo costituzionale che si sono alimentati nel nostro Paese sono dunque pervenuti sempre “da destra” e in direzione “gaullista” con riferimento alla forma di governo, sostenuti sul piano culturale da chi considerava la sussistenza dell’*arco costituzionale* come la prova più evidente di una ispirazione marcatamente compromissoria e comunque poco liberale del testo costituzionale del 1948. A prescindere da questo vero e proprio pregiudizio, con il quale ha da subito dovuto fare i conti la Costituzione italiana, quel che si deve notare, in questa fase, è l’innaturale dialettica, tutta interna alle forze di maggioranza, in grado certamente di ripercuotersi negativamente sul comune e più autentico indirizzo politico di Governi che risultavano instabili in quanto esposti a tattiche interdittive anche dei partiti minori, il cui peso politico finiva per essere certamente enfatizzato non tanto dal meccanismo elettorale proporzionale quanto dalla non praticabile alternativa di governo.

Alla fine degli anni Ottanta, nel mutato contesto internazionale che ha visto aprirsi nell’est europeo nuove prospettive democratiche con indiscutibili riflessi nello scenario europeo e mondiale, nel nostro Paese si avvia, accompagnata da una vasta partecipazione popolare, un’iniziativa referendaria, per lo più esterna ai partiti, finalizzata a “sbloccare” il sistema politico che nel frattempo aveva registrato lo scioglimento – per certi versi, inevitabile e, per altri versi, lacerante – del Pci. Ed è a causa del referendum elettorale del 18-19 aprile 1993 che si giunse a introdurre nell’ordinamento una formula prevalentemente maggioritaria, accompagnata da collegi uninominali e abilmente ottenuta attraverso l’abrogazione parziale della “vecchia” legge elettorale del Senato. Subito dopo, il Parlamento – eletto da poco più di un anno, il 5-6 aprile 1992, con le vecchie regole proporzionali – traspose in legge gli esiti referendari estendendoli anche alla Camera (legge n.276 del 1993 per il Senato; legge n.277 del 1994 per la Camera) e venne sciolto dal Presidente della Repubblica Scalfaro. Quello richiamato è un periodo turbolento e drammatico della vita della nostra Repubblica: lo “stragismo mafioso”, diretto in particolare contro alcuni alti magistrati, che forse nel caso della “strage di Capaci” accelerò l’elezione proprio del Presidente Scalfaro; e la vicenda giudiziaria, denominata tangentopoli, che tra l’altro portò per la prima volta nella storia repubblicana ad affidare la guida del Governo a un “non parlamentare” (Governo Ciampi), ne costituiscono esempi lampanti e ancora oggi oggetto di controverse interpretazioni.

Franano così i partiti storici italiani sciogliendosi, rifondandosi – questa stessa sorte tocca al partito guida dei Governi italiani, la Democrazia Cristiana, che tale è rimasta sino alle elezioni del 1992 incluse – e in qualche caso scomparendo. Pertanto, altri partiti, movimenti e nuovi leader (in alcuni casi si è trattato di figure non di primo livello nell’organigramma della Prima Repubblica), si affacciano sulla scena politica e si presentano alle elezioni del 27-28 marzo 1994, che si tengono con le regole elettorali appena introdotte, con l’intento di ridare slancio al sistema politico italiano, in verità davvero bisognoso di una rigenerazione, connessa secondo molti alla possibilità di vedere finalmente realizzate alternative di governo impedito, sino a quel momento, solo ed esclusivamente da fattori politici. In realtà, sin dall’avvio della Seconda Repubblica le nuove forze politiche hanno più che altro mostrato vivo interesse a fuoriuscire dallo schema del governo parlamentare, puntando abbastanza esplicitamente al cambio dell’assetto costituzionale vigente. Tale

mutamento, a loro giudizio, era reso inevitabile dal nuovo sistema politico e dal desiderio delle neonate forze politiche di recidere più che non di mantenere un legame ideale con i partiti storici ormai estinti. Appariva buona cosa, come era stato già stabilito per i Sindaci e i Presidenti di Provincia, prevedere meccanismi di investitura diretta del Governo da parte degli elettori, collegati a un forte controllo dell'organo esecutivo sull'Assemblea rappresentativa; questa concezione istituzionale è lontana anni luce dal classico modello presidenziale nordamericano.

Come è noto, lo sforzo riformatore culmina con il varo della speciale Commissione Bicamerale per le riforme, istituita nella XIII Legislatura e, in deroga alle procedure previste dall'art.138 Cost., dotata di speciali poteri redigenti nei confronti delle Assemblee legislative. Tale Commissione – la terza e finora ultima della serie delle Bicamerale –, per insanabili contrasti tra i gruppi anche relativi al mutamento della forma di governo che veniva prospettato in chiave semipresidenziale “all'italiana”, fallisce nel giugno 1998 nel suo scopo di realizzare, in modo concertato tra le forze parlamentari, un'ampia modifica della parte organizzativa della Costituzione. Sempre in quella legislatura giunge a buon fine, viceversa, la modifica del Titolo V della Seconda Parte del dettato costituzionale, approvata con legge cost. n.3 del 2001 a seguito del referendum costituzionale svoltosi nell'ottobre dello stesso anno e votata nella sede parlamentare, in prossimità della conclusione della legislatura, dalla sola maggioranza di governo di centrosinistra – maggioranza che si impone per una manciata di voti – e con la decisa contrarietà dell'opposizione. La riforma in questione si preoccupa di rafforzare le autonomie territoriali e in modo speciale il ruolo politico-amministrativo delle Regioni, completando a tal fine un “percorso” avviato con la legge cost. n.1 del 1999. Tale normativa, pur lasciando alle Regioni libertà di disporre diversamente, rende costituzionale l'elezione diretta del Presidente regionale, il c.d. Governatore, e stabilisce un meccanismo standard di “dipendenza” esistenziale dei Consigli regionali nei confronti di quest'ultimo, noto come *simul stabunt simul cadent* (art.126, terzo comma, Cost.).

In questa tensione revisionista, che nel “primo tempo della Seconda Repubblica” parte forte e poi scema al pari della stessa concordia riformatrice fra le forze politiche, si realizza man mano un obiettivo che ha una chiara valenza istituzionale ed è da molti guardato, ancora oggi, con estremo favore: la bipolarizzazione del quadro politico. Naturalmente, essa è correlata all'applicazione del *mattarellum* e perciò al confronto tra candidature individuali nei collegi uninominali, nei quali l'elezione si determina in un unico turno. Ed in effetti, fatta eccezione proprio per il suo “debutto” – accompagnato da una competizione almeno tripolare che consegna esiti assai fragili, che non facilitano durature intese di coalizione tra le forze politiche, dai quali ben presto deriva lo scioglimento anticipato della XII Legislatura –, il *mattarellum* consente confronti elettorali, sia sostanzialmente nel 1996 sia pienamente nel 2001, tra due schieramenti alternativi – uno di centrodestra e uno di centrosinistra – che si alternano nella vittoria e nel Governo del Paese, lasciando intravedere un barlume di ordinaria normalità nel funzionamento del sistema parlamentare italiano.

Quel che avrebbe dovuto balzare agli occhi era tuttavia la differente strutturazione del bipolarismo italiano che restava lontano dal secolare e da molti agognato bipartitismo britannico. In effetti, in un sistema di governo parlamentare si tratta di due ipotesi non dello stesso tipo. Solo una competizione a due e con forze politiche ben strutturate ed omogenee, difatti, consente di avere in un colpo solo l'individuazione da parte degli elettori tanto del Premier quanto della corrispondente maggioranza parlamentare e, dunque, la ragionevole aspettativa dell'invarianza di quel rapporto sino alla fine della legislatura. E che il bipolarismo italiano si sia da subito mostrato con caratteristiche denotanti i limiti della cogenza unificante delle coalizioni elettorali è testimoniato dai c.d. ribaltoni parlamentari avvenuti nella XIII Legislatura: quattro Governi per tre diversi Presidenti del Consiglio, tutti dello stesso schieramento politico.

Il termine ribaltone era stato coniato già in occasione del cambio della maggioranza di governo e del Presidente del Consiglio nella legislatura precedente, benché essa non fosse neppure nata, come accennato, secondo i migliori auspici della competizione autenticamente bipolare. L'idea, però, che le forze politiche dovessero indicare agli elettori il loro leader (è indiscutibile che lo schieramento di centrodestra abbia trovato e mantenuto il suo leader senza molti affanni dal 1994 a oggi) affiora da subito ed è collegata a una visione istituzionale non in linea con la lettera della Costituzione e destinata a forzare l'essenza stessa del sistema parlamentare. Secondo questo intendimento “nuovista” il voto politico sarebbe sempre diretto anche nei confronti di un Premier che, se vittorioso insieme alla “sua” maggioranza parlamentare, non potrà essere “ribaltato” da altre estemporanee maggioranze parlamentari. Proprio come accade tradizionalmente per via politica nel sistema di governo britannico e proprio come il legislatore italiano – prima quello ordinario, poi addirittura quello costituzionale – ha previsto per i Comuni, le Province e le Regioni. Si cambiano in tal modo i connotati genetici della relazione fiduciaria tra Parlamento e Governo e, pur restando l'Esecutivo sempre espressione di una pluralità di forze politiche, si vorrebbe impedire qualsiasi margine di

manovra parlamentare a queste ultime nel nome della fedeltà al “patto” con gli elettori. Ai ribaltoni parlamentari ovvero, più correttamente, ai mutamenti delle maggioranze che sostengono i governi in un sistema pluripartitico, che da sempre offre solo governi di coalizione, non si inneggia vagheggiando giacobinismi assembleari! Ci si limita più semplicemente a richiamarne la legittimità costituzionale senza peraltro negare *a priori* che ne possa derivare un vantaggio istituzionale, anche in termini di funzionalità del Parlamento, che vada oltre quello sicuramente goduto dalle forze politiche che lo rendono possibile. Quanto poi alla preventiva indicazione agli elettori del candidato alla guida del Governo essa può essere, a seconda dei casi, superflua o opportuna, ma non può mai essere “necessaria” in un sistema parlamentare, a meno che non se ne vogliono ricavare le indebite conseguenze “antiribaltone” prima ricordate.

Quando tuttavia, come nell’aprile 2005, in occasione di una formale crisi di governo della maggioranza di centrodestra, che aveva da tempo mostrato problemi di tenuta provocando numerosi e significativi rimpasti della compagine governativa, i gruppi parlamentari (sia quelli che avevano provocato la crisi sia quelli di opposizione, che avrebbero potuto essere quantomeno interessati a prendere in considerazione ipotesi di altra maggioranza governativa) dichiaravano esplicitamente che non sarebbe stato più possibile realizzare nel nostro ordinamento “ribaltoni di governo”, perché ciò avrebbe vanificato gli effetti del precedente voto politico, finisce il “primo tempo della Seconda Repubblica”. Senza alcuna modifica costituzionale espressa, dunque, si esce per “via politica”, a mio modo di vedere, dal sistema di governo parlamentare (sino a quel momento contraddetto più sul piano delle intenzioni che dei fatti concreti) per entrare nel “secondo tempo della Seconda Repubblica”, esaltando lungo tutto l’asse del sistema politico la “rigidità bipolare”. Essa si ricava dall’obbligo convenzionale di rispettare la “consegna elettorale” assegnata dal corpo elettorale alle forze politiche, escludendosi qualsiasi ipotesi di maggioranza parlamentare alternativa a quella che sostiene il governo del Premier “scelto” dagli elettori e, come via di uscita alla crisi di quella maggioranza, resta in piedi solo l’ipotesi dello scioglimento delle Camere, evidentemente “dovuto” dal Capo dello Stato.

Questi intenti vengono tradotti in espliciti disposti costituzionali (salva la possibilità concessa alla sola maggioranza parlamentare, uscita vittoriosa dalle elezioni, di cambiare nel corso della legislatura il Premier ad essa collegato) dalla contrastata riforma costituzionale della Seconda Parte della Costituzione, approvata dalla maggioranza di centrodestra alla conclusione della XIV Legislatura e poi bocciata dagli elettori nel successivo referendum nel giugno 2006. Ed è proprio alla fine della cruciale XIV Legislatura che viene approvata, ancora una volta senza il concorso dei gruppi d’opposizione, la riforma del *mattarellum*, sotto la cui vigenza si era concretizzata la salvifica esigenza di ogni ordinamento democratico, quella cioè di veder realizzata l’alternativa di governo.

La legge di riforma elettorale n.270 del 2005 è stata applicata in occasione dell’ultima tornata elettorale – 15 aprile 2008 –, che ha aperto la corrente XVI Legislatura, nella quale governa il centrodestra e, per la prima volta, in occasione del voto politico tenutosi il 9 aprile 2006. Lo scioglimento anticipato della assai breve XV Legislatura, in ossequio al principio della “rigidità bipolare”, è scaturito come conseguenza ineluttabile della crisi della maggioranza di centrosinistra – assai esile presso uno dei due rami del Parlamento – che sosteneva il Governo “debolmente” voluto dagli elettori.

Molto è stato detto e scritto intorno all’attuale legislazione elettorale che ha superato il sistema maggioritario corretto reintroducendo nell’ordinamento italiano un irrazionale sistema di stampo proporzionale che sino ad ora è riuscito a mantenere un andamento bipolare del sistema politico grazie alla distribuzione dei premi di maggioranza (su scala nazionale alla Camera; Regione per Regione al Senato) e alla introduzione di differenti soglie di sbarramento per le singole forze politiche a seconda che siano ammesse o meno a far parte di una delle due coalizioni.

Le note recenti vicende interne all’attuale maggioranza parlamentare e, per la verità, anche l’intensa dialettica fra le forze di opposizione lasciano intravedere tuttavia scricchiolii dell’assetto bipolare così come uscito dal voto dell’aprile 2008. E ciò aveva lasciato intravedere – almeno così sembrava – la possibilità di altro ribaltone che, in effetti, è stato realizzato a rovescio, cioè nel senso che, avendo l’attuale maggioranza di governo perso una sua cospicua componente parlamentare passata all’opposizione, l’Esecutivo in carica è stato puntellato in modo risicato – appena sufficiente alla Camera – da singoli parlamentari provenienti dalle liste cui l’elettorato aveva “affidato” compiti di opposizione, almeno se si resta alla “rigida” e in tali termini discutibile impostazione bipolare.

Due sono però le soluzioni, accolte dalla vigente legge elettorale, da considerarsi per le conseguenze che ne derivano fuori dall’attuale perimetro costituzionale. La prima riguarda la obbligatoria formalizzazione del capo della lista singola o della coalizione che si candida a governare il Paese: non basta

fare salve, come pure viene detto, le prerogative costituzionali del Capo dello Stato; infatti, la nomina del Presidente del Consiglio è atto che nei sistemi parlamentari deve tenere conto solo delle dinamiche politiche che si svolgono liberamente all'interno degli organi parlamentari, dopo che il corpo elettorale ha conferito un pieno mandato rappresentativo che è e deve restare non condizionato da vincoli normativi espressi. Qui si tocca, in effetti, l'altra questione legata alla previsione delle c.d. liste bloccate che, essendo destinate a operare in circoscrizioni territoriali molto ampie – a differenza di quel che accadeva con le c.d. liste bloccate previste dal *mattarellum* per il recupero proporzionale dei seggi –, sottraggono, anche per altri “perfidi accorgimenti” (quale la possibilità di candidature plurime nelle diverse circoscrizioni), agli elettori la possibilità di scegliere i propri rappresentanti rimettendo tale basilare funzione democratica direttamente a coloro i quali pianificano le liste elettorali.

L'assenza della reale capacità rappresentativa delle Camere è, dunque, la premessa dalla quale scaturisce la totale assenza di soggettività della maggioranza parlamentare chiamata esclusivamente a supportare il Governo del Premier “indicato” dagli elettori, per i quali, a furia di insistere, “l'indicazione” sembrerà davvero sinonimo di elezione! Tutto questo pone un grave ineludibile problema costituzionale che produce effetti distortivi che giungono sino a spogliare il Parlamento del primato della normazione, vale a dire a espropriarlo del “pezzo” della funzione più significativa spettante negli ordinamenti democratici occidentali alle Assemblee elettive: tutto si fa con delegazione legislativa o con decretazione d'urgenza, il cui iter parlamentare viene “blindato” con l'apposizione della questione di fiducia, riferita a qualche maxiemendamento proposto o suggerito dall'Esecutivo⁴.

Un'ultima veloce osservazione sul ruolo del Capo dello Stato. In questo desolante scenario egli è costretto – inutile nascondere – a giocare un ruolo attivo che lo coinvolge ed espone sulla e nella scena politica. È evidente che per il Presidente della Repubblica, organo monocratico, contano più che mai le caratteristiche personali e le specifiche sensibilità che lo possono orientare a svolgere il suo compito di garante con prudente riserbo ovvero con maggiore interventismo. È inevitabile notare, tuttavia, che qualsiasi eccesso nell'esercitare forme di *moral suasion*, indirizzata nei confronti del Governo, proprio partendo dalla constatazione molto pratica che tale organo può comunque disporre a suo piacimento della maggioranza parlamentare, costituisce una sostanziale rinuncia a esercitare, a tempo debito e con i mezzi di cui il Presidente può disporre secondo il dettato costituzionale, il potere di controllo anche in chiave dichiaratamente correttiva delle delibere governative (è il caso dell'emanazione degli atti normativi dell'Esecutivo) o di quelle legislative (è il caso del rinvio della legge alle Camere). In sostanza, l'esercizio dei suoi poteri formali consentirebbe al Capo dello Stato di essere certamente meno coinvolto in scelte governative che in realtà gli vengono anticipate per timore di un controllo successivo sfavorevole all'Esecutivo.

4. La crescente degenerazione della politica italiana

Sembrirebbe dunque sussistere oggi in Italia un problema di tenuta costituzionale, dovuto allo svuotamento o, se si vuole, al superamento dei principi vigenti che attengono all'organizzazione della funzione di indirizzo politico; infatti, il sostanziale esautoramento del Parlamento in favore del Governo e della sua *leadership* testimonia il persistere della suddetta anomalia: il capo del Governo appare direttamente e fittiziamente collegato al volere della maggioranza degli elettori da una normativa ordinaria, la legge elettorale, non in grado di assicurare una vera e propria capacità rappresentativa dei membri del Parlamento bicamerale italiano. Si registra così, in via di fatto, una sorta di disapplicazione dei precetti costituzionali che non è consentita, neppure qualora si sottolinei il peso inevitabilmente condizionante dei fattori politici sul rendimento di una forma di governo che, tra quelle sperimentate nelle democrazie occidentali consolidate, è quella più flessibile. A questo riguardo, nessuna “grande convenzione” – ammesso che pure si sia formata con il generale concorso degli attori istituzionali e politici – può sanare l'evidente

⁴ Molte delle preoccupate considerazioni riferite all'attuale stato del nostro sistema di governo sono state autorevolmente denunciate nella tavola rotonda, tenuta a Brescia il 12 dicembre 2008, su *La forma di governo secondo la Costituzione e nella prassi più recente*, con la partecipazione di Giuliano Amato, Enzo Cheli e Valerio Onida. Il dibattito tra questi studiosi e un'analisi dell'odierna crisi del parlamentarismo italiano si possono leggere in A. D'ANDREA, *Il Governo sopra tutto. Cattiva politica e Costituzione*, Gussago (Brescia), 2009.

incostituzionalità di quanto emerge da una prassi che offre il seguente panorama: lo smantellamento della derivazione parlamentare dell'Esecutivo; il sostanziale venir meno dell'autonoma soggettività della maggioranza parlamentare; lo sviamento e finanche la neutralizzazione – si pensi alla funzione legislativa – dell'esercizio delle competenze costituzionali delle Camere; la politicizzazione e il conseguente snaturamento, suo malgrado, del ruolo di garanzia, al di sopra della quotidiana contesa politica, assegnato nel sistema al Capo dello Stato. E ciò per far posto al “supremo principio” che tutto trascina dietro di sé: il “patto” tra la maggioranza (per solito relativa) del corpo elettorale e coloro che vengono “investiti” della potestà di governare il Paese in senso talmente ampio da non dover sottostare, beninteso al di fuori da qualsiasi previsione costituzionale, alle regole ordinarie applicabili *erga omnes* (si allude alla pretesa di sospendere i processi penali nei quali risulti imputato per reati comuni il Presidente del Consiglio in carica, pretesa che la Corte costituzionale ha per tre volte, dal 2004 al 2011, rigettato).

Lo svuotamento degli attuali principi costituzionali, che pure definiscono in modo certamente aperto l'organizzazione del sistema di governo dello Stato, non è evidentemente problema che nasce con l'approvazione e l'applicazione della legge elettorale n.270 del 2005. Rappresenta, forse, piuttosto l'epilogo di un confuso e pernicioso progetto istituzionale che ancora oggi contagia gran parte dei leader delle forze politiche e al quale avevano “lavorato” sin dagli anni Ottanta finanche alcune delle massime cariche dello Stato. Pur nella diversità delle soluzioni di volta in volta prospettate, il proposito riformatore, si sostiene all'unisono, persegue tuttavia una “via italiana” all'ammodernamento costituzionale così da cambiare l'inadeguata esistente Seconda Parte della Legge fondamentale e avvicinare l'ordinamento italiano ad altre più solide e felici esperienze democratiche occidentali. Tra i “miti” inseguiti o vagheggiati c'è quello, certamente più risalente e dichiaratamente usato in chiave antiparlamentare, della c.d. democrazia “decidente” o “governante” o di “investitura”: una girandola di ipotesi, talvolta senza senso, affastella propositi di semipresidenzialismo alla francese contaminato da peculiarità nostrane – si è pure detto –, prospettive bipartitiche, che peraltro hanno recentemente traballato persino in Gran Bretagna. Il mito più recente, che peraltro ha già contaminato il vigente tessuto costituzionale a seguito della riforma del Titolo V della Seconda Parte della Costituzione, è rappresentato dalla c.d. trasformazione federalista dello Stato. Esso è partito, come è noto, dalla emersione di un sentimento antiunitario (assolutamente minoritario sebbene concentrato nel nord del Paese dove ha assunto indiscutibile valenza elettorale) e genericamente antipartitocratico con venature xenofobe, e ha trovato una certa rispondenza solo grazie alla genericità dei concreti traguardi istituzionali raggiunti che a tutt'oggi si sono limitati a consolidare e rafforzare il peso politico-amministrativo di tutti gli enti territoriali, rimanendo molto lontano dalla prospettiva federale. Quest'ultimo tema serve solo a richiamare come il potenziamento costituzionale del ruolo di tali enti sia strettamente collegato all'intervenuta elezione diretta dei Sindaci, dei Presidenti di Provincia e, infine, dei Presidenti di Regione.

Nessun serio e adeguato progetto di riforma costituzionale può basarsi e inseguire “suggestioni umorali” e promuovere artificiose palingenesi destinate a neutralizzare patologie di natura prettamente politica, che purtroppo da sempre accompagnano, indipendentemente dalla normativa costituzionale e anzi contro di essa, il funzionamento della nostra forma di governo.

Si pensi, per ritornare indietro nel tempo sino alla “Prima Repubblica”, all'assenza delle condizioni politiche per garantire l'alternativa di governo e alla crisi di legittimazione dei partiti storici italiani alla fine degli anni Ottanta; agli inutili sforzi profusi dagli stessi organi parlamentari con le ricorrenti stagioni delle Commissioni bicamerali *ad hoc* per cambiare in profondità l'assetto della nostra organizzazione costituzionale; all'infruttuoso tentativo della maggioranza di governo di procedere alla riforma costituzionale della Seconda Parte della Legge Fondamentale “contro” gli orientamenti delle opposizioni, e, quel che più è contato, contro la volontà espressa dal corpo elettorale il 26 giugno 2006.

Quel che però adesso rischia di aggravare il segnalato problema costituzionale di sostanziale superamento della nostra forma di governo parlamentare e di tramutarlo in una questione che “tocca” la forma democratica dello Stato è la inusuale concentrazione del potere politico *tout court* nelle mani del Governo e del suo leader, considerati, da qualche tempo, inamovibili nel corso della legislatura se non a prezzo di sciogliere anticipatamente le Camere in una sorta di *simul stabunt simul cadent* tra Parlamento e Governo, ancora una volta surrettiziamente “introdotto” per via convenzionale dalle forze politiche. Il che, anche per altre note ragioni (che anzi fanno oramai parte del “patrimonio comune” del sistema politico nazionale nel tempo della “Seconda Repubblica”) e cioè la presenza sulla scena politica dell'on. Silvio Berlusconi, ha esasperato viepiù la stessa frontale “contrapposizione” tra il Governo e gli organi cui sono affidati nell'ordinamento compiti di garanzia, a partire dalla magistratura sino a risalire alla stessa Corte

costituzionale, entrambe accusate frequentemente di intralciare l'azione della maggioranza di governo "scelta" dal popolo sovrano almeno quando l'esito elettorale premia la coalizione di centrodestra. E, per la verità, non è tutto: dalla progressiva erosione dell'autonomia della funzione parlamentare, costituzionalmente riconosciuta, si è passati a contrapposizioni politiche di tale natura da non riuscire più a intravedere lo spazio per la determinazione di una comune politica nazionale neppure di livello costituzionale, come è drammaticamente dimostrato dalle riforme costituzionali varate nel 2001 e nel 2005, ma sempre in perfetta solitudine dalle forze della maggioranza governativa. Paradossalmente, quel che unisce i partiti sembra essere l'ormai logoro *refrain*: "occorre fare riforme costituzionali e in primo luogo mettere mano all'attuale sistema parlamentare"; sono ormai pochi coloro i quali sono disposti a difendere il sistema parlamentare così come è attualmente disciplinato.

Tra questi i partiti, che, dopo circa tre decenni di baldanzosi e ripetuti proclami per spiegare ai propri elettori l'indispensabilità di queste invocate riforme strutturali di cui avrebbe bisogno estremo il nostro ordinamento costituzionale, non sono più nelle condizioni di fare macchina indietro!

Ed allora ben si comprende la denuncia di Onida che avverte come nel nostro Paese si stia vivendo una stagione politica impegnata a costruire consenso a tutti i costi, anche coltivando egoismi e paure. Si denuncia magistralmente, dunque, una politica platealmente parolaia ed esibizionista, costretta a fare i conti con impacci costituzionali di cui i protagonisti desideravano da tempo – e a maggior ragione vogliono ora – liberarsi al più presto. È sempre più evidente che l'attuale deformazione del nostro sistema costituzionale, che si vuole piegato a concedere "tutto" a chi vince un turno elettorale e che si ritiene compatibile, senza alcun pudore e neppure *self restraint*, con la presunta primazia – peraltro finora autorevolmente e coraggiosamente smentita dal giudice costituzionale quantomeno nei termini assoluti con la quale viene frequentemente prospettata nei conflitti a tutela sia della funzione parlamentare sia, recentemente, direttamente della stessa funzione di governo – di una indistinta "funzione politica" di estrazione puramente elettoralistica su quel che, in un ordinamento democratico, ad essa non dovrebbe essere ricondotto, in primo luogo la funzione giurisdizionale. Ed è così che il confronto tra partiti, che sono stati e restano duramente contrapposti, si è in gran parte alimentato, come ancora Onida rimarca, «di una rissosità quotidiana e volgare [...] alla ricerca di nuove briciole di consenso attraverso la sollecitazione degli umori peggiori»⁵ che fanno breccia in un corpo elettorale mediaticamente indotto solo alla rissa e non al confronto razionale, pacato, argomentato e rispettoso delle altrui posizioni, e quasi costretto a scelte dettate più dall'istinto e da umori contingenti che non dalla lucida consapevolezza di ritrovare nel leader prescelto la sicura difesa degli ideali e dei valori di stampo democratico-sociale e comunitario. È comunque non più accettabile e assai preoccupante per la tenuta complessiva dell'ordinamento democratico pensare di poter prolungare all'infinito, nelle sedi istituzionali, polemiche serrate intorno alle disposizioni costituzionali vigenti che disciplinano il "cuore" dell'organizzazione dello Stato, vale a dire il suo sistema di governo; risulta pertanto più che giustificato chiedersi cosa fare per uscire dallo stallo nel quale è stato spinto il nostro sistema istituzionale che registra, da un lato, il sostanziale svuotamento della normativa esistente e, dall'altro lato, il totale disaccordo dei partiti sulle modifiche di "merito" da introdurre.

5. Quel che forze politiche responsabili potrebbero agevolmente fare

Stando così le cose, sarebbe opportuno rilanciare immediatamente la "visione costituzionale" tanto cara a Valerio Onida che, richiamando Dossetti nel suo *La Costituzione ieri e oggi*, rifiuta seccamente, dimostrandone l'infondatezza, una critica ricorrente e disfattista mossa alla Costituzione italiana, quella di essere affetta da un vero e proprio "peccato originale" che investirebbe in pieno proprio la parte organizzativa. Secondo questa sedicente, risalente ma pur sempre accreditata "lettura liberale", la Costituzione del 1948 mostrerebbe tutta la sua inadeguatezza storica, messa a nudo dalla complessità dei problemi che nel tempo presente gli ordinamenti democratici sono chiamati ad affrontare, essendo essa frutto di una visione contingente ed arretrata di società politica, che ci consegna istituzioni di governo deboli perché "ontologicamente" indotte a ricercare compromessi con l'opposizione parlamentare, ed essendo nel

⁵ V. ONIDA, *La Pira, i popoli, la pace*, relazione tenuta il 5 novembre 2007 nell'Aula Magna dell'Università degli Studi di Firenze, che si può leggere in www.lapira.org.

contempo imbevuta di dirigismo statalista, proiettato a disciplinare ogni aspetto della condizione umana a discapito della libertà individuale.

Non è così, e Onida da anni è impegnato a smascherare, con pacata fermezza e con inoppugnabile forza argomentativa, tutta l'ingenerosa strumentalità della suddetta critica.

Quel che occorre fare è rimanere saldamente "agganciati" alle sperimentate coordinate del costituzionalismo occidentale – è su questa solida base che si deve rispondere alle nuove, imprevedibili e difficili sfide che questa epoca pone più che mai su scala planetaria –, conquistato solo grazie alla Costituzione repubblicana e dopo aver colmato un oggettivo ritardo storico quanto a domestichezza con le istituzioni democratiche, ritardo di cui tutti possiamo egualmente dolerci a patto di riconoscerlo apertamente e di volerlo riscattare, sgombrando subito il terreno dai "miti fallaci"⁶.

Il primo mito è rappresentato proprio dalla "efficienza della democrazia" da ottenersi con la concentrazione di gran parte del potere politico nelle mani del Governo e, ancor meglio, di un capo di Governo per quanto di origine elettiva. Purtroppo solo l'Italia – per via costituzionale a seguito dello "sfregio" del 1999 – prevede "connubi innaturali" tra capi dell'organo esecutivo e Assemblee rappresentative che derivano dall'elezione diretta dei c.d. Governatori regionali e che nessuna Regione ha inteso cambiare con il proprio Statuto.

La seconda fallacia, da evitare accuratamente, è quella di prendere a prestito questo o quel "modello di governo" e trapiantarlo nel nostro ordinamento, sperando che dia gli stessi buoni frutti di cui altri Paesi hanno potuto godere, ammesso che siano davvero così apprezzabili. Non sembra esserci alcun che di razionale in questo modo di procedere: i riformatori estero-fili tendono ad accreditare il loro modo di vedere quasi esclusivamente attraverso il "risultato" raggiunto dagli altri, "auspicando" che la stessa cosa si verifichi anche in Italia. L'astratta combinazione o, se si preferisce, contaminazione di elementi non di rado tra loro disomogenei denota in qualche caso sicura abilità tecnica, evidenza talora subalternità culturale, ma lascia sempre trasparire una discutibile spregiudicatezza, tanto più deprecabile in chi ricopre responsabilità istituzionali.

La risposta più razionale al "che fare" oggi è, al contrario, quella meno elettrizzante, di portata minimalista, preoccupata unicamente di "debellare" chirurgicamente le cause politiche e istituzionali che, pur in presenza di un sistema politico ancora mobile ma fortunatamente "sbloccato" rispetto ai primi quarant'anni dell'esperienza repubblicana, determinano lo svuotamento dei principi costituzionali che delineano la forma di governo parlamentare. Occorre recuperare, fin dove possibile, il senso normativo della Legge Fondamentale anche nelle relazioni coinvolgenti i due distinti organi di indirizzo politico, coordinati tra loro attraverso l'indispensabile fluidità del rapporto fiduciario.

Riscoprire perciò la debita forma costituzionale della politica, così da "costringe" i suoi interpreti al rispetto dei supremi principi, certo non eludibili dalla legislazione elettorale e neppure aggirabili da altre regole convenzionali affermatesi *contra Constitutionem* nella prassi: ecco quel che dovrebbe essere fatto con immediatezza. In attesa tuttavia che si riesca ad aprire una breccia per attivare il controllo del giudice costituzionale sui meccanismi elettorali vigenti – impresa ardua in presenza della competenza riconosciuta agli organi parlamentari in tema di verifiche elettorali – non sarebbe poca cosa ripensare nel nostro Paese le forme e i modi della rappresentanza politica incentrata *secundum Constitutionem* nel raccordo tra corpo elettorale, partiti politici, Assemblee parlamentari: si cambi senza esitazioni la legge elettorale!

Un legislatore minimamente responsabile dovrebbe poter liberamente scegliere un nuovo meccanismo elettorale tra i tanti possibili (e che potrebbe rispondere tanto a logiche maggioritarie quanto a formule genuinamente proporzionali), spazzando via la vergognosa nomina parlamentare, subita dagli elettori italiani nelle elezioni generali del 2006 e del 2008, e riparando in tal modo all'ignominia, non solo costituzionale, rappresentata dalla legge n. 270 del 2005. Si potrebbe in tal modo innescare una sorta di reazione a catena che con molta probabilità sortirebbe l'effetto di ripristinare un equilibrio accettabile nella distribuzione della funzione di indirizzo politico tra Parlamento e Governo dentro il quadro accolto dalla vigente Costituzione: ciò sarebbe una buona ripartenza.

È noto, infine, che il costituzionalismo si afferma proprio per contrastare l'idea che negli ordinamenti possa operare indisturbato un unico centro di potere chiamato a concentrare nelle sue mani tutte o gran parte delle funzioni pubbliche, la cui distribuzione tra più organi dello Stato ha costituito in passato e

⁶ Le questioni politiche e costituzionali via via affrontate nell'ordinamento italiano a seguito delle frequenti spinte riformiste maturate in questi anni sono, dal punto di vista del metodo e dei contenuti, trattate in innumerevoli contributi di carattere divulgativo che Valerio Onida ha sempre offerto all'opinione pubblica e alle stesse forze politiche. Si segnala in particolare, per la "freschezza" e incisività della narrazione, il saggio intervista, V. ONIDA (con G. Bosetti), *Costituzione. Perché difenderla. Come riformarla*, Roma, 1995.

costituisce oggi la premessa per veder riconosciuti i diritti di ciascuno e di tutti; è altrettanto risaputo che le lancette della storia non si possono riportare all'indietro sebbene niente debba darsi per acquisito quando si tratta di preservare conquiste democratiche che si sono solo ereditate.

A questo proposito, il Professore Onida è più ottimista di chi scrive nel guardare con fiducia al futuro del nostro Paese; ancora una volta – c'è da augurarselo davvero – Lui avrà visto meglio e più lontano, "presbite" e coriaceo come sempre, proprio come la nostra Costituzione, alla quale ha dedicato tutto se stesso affidandole persino i suoi sogni.