



Data pubblicazione 22.10.2014

## **Equilibri e squilibri costituzionali tra la tentata revisione costituzionale del 2005 e il d.d.l. costituzionale “Boschi”\*\*.**

di

M. Plutino<sup>1</sup>

### **1. La presunta continuità di ispirazione (illiberale) dei progetti di revisione costituzionale investenti la forma di governo nella cd. Seconda Repubblica.**

La finalità della presente riflessione è di esaminare, tra i tanti profili possibili di discussione del processo di revisione delle istituzioni costituzionali in atto, la fondatezza dei diffusi dubbi di democraticità (qui intesa come insieme di pretese dell’assetto liberal-democratico) e, su un versante più tecnico, di costituzionalità (come puntuale e rilevabile violazione di disposizioni o principi costituzionali), che sono stati da più parti avanzati nei confronti dell’ampia revisione della parte seconda della Costituzione<sup>2</sup>. Il testo, di iniziativa governativa, presentato al Senato della Repubblica<sup>3</sup> dal Presidente del Consiglio Renzi e dal ministro competente, Boschi, è stato profondamente ridiscusso e integrato dalla prima commissione del Senato della Repubblica

---

\* Ricercatore confermato di diritto costituzionale presso l’Università degli studi di Cassino e del Lazio Meridionale.

\*\* Di prossima pubblicazione nel volume V. Baldini (a cura di), *La Costituzione e la sua revisione*, Pisa University press, Pisa, 2014.

<sup>2</sup> Ora AC. N. 2613, recante “Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del Cnel e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione”, sulla base del testo approvato dal Senato della Repubblica l’8 agosto 2014 e subito trasmesso alla Camera dei deputati.

<sup>3</sup> Originariamente d.d.l. cost. AS n. 1429.

“Affari Costituzionali” e, nella sua versione attuale, modifica decine di articoli della Costituzione<sup>4</sup>. Si tratta di una serie di interventi decisamente consistenti anche sul versante dei rapporti tra i poteri, per quanto il piano della forma di governo in senso stretto, al di là dei riflessi derivanti dall'intervento sulla struttura del parlamento e funzioni del Senato, sia inciso solo con marginali modifiche, le quali sarebbero da considerarsi anticipazioni se è vero che vengono annunciati per il futuro altri e più sostanziosi interventi, fino ad un possibile mutamento di qualificazione tipologica dell'assetto di governo<sup>5</sup>. Prima di entrare nel piano della riflessione vale la pena di ricordare, per completezza e funzionalmente alle considerazioni che seguiranno, che parallelamente al d.d.l. costituzionale è in discussione la nuova legge elettorale per la sola Camera dei deputati (all'esito dell'approvazione del cd. emendamento Lauricella-D'Attorre, sulla base dell'assunto che il prossimo Senato della Repubblica non sarà più di immediata espressione popolare<sup>6</sup>). Allo stesso modo, e sempre funzionalmente alle osservazioni che seguiranno (ed in particolare al tenore degli argomenti polemici che dovremo riprendere ed esaminare), non può omettersi di notare che il percorso riformatore cade in un momento di accentuata trasformazione del sistema partitico, connotato da alcune novità di grande rilievo, condensate non solo dalla coincidenza del Presidente del Consiglio con la figura del segretario del partito di maggioranza relativa (inedita per lo schieramento in questione), quanto ancor più dal livello di consenso, inusitato, registrato in una

---

<sup>4</sup> Se non erriamo trentasette tra integrazioni, emendamenti e soppressioni, cui sono da aggiungere tre sostanziosi articoli (artt. 37-29), divisi in complessivi 31 commi (spesso modificativi, in termini di minimo coordinamento, di ulteriori articoli della Costituzione), contenenti “disposizioni transitorie”. Infine c'è l'art. 40 recante la formula di entrata in vigore.

<sup>5</sup> Il ministro Boschi in più occasioni, di fronte alle proposte derivanti dal centro-destra, ha affermato che dopo l'approvazione definitiva della revisione attualmente *in itinere* si potranno affrontare altre questioni, a partire da una discussione sul presidenzialismo. Lo stesso Presidente Renzi ha fatto riferimento ad un percorso riformatore graduale e alla necessità di non ingolfare ulteriormente di contenuti una revisione che è nata per essere poco più che puntuale ma che ha assunto le dimensioni qualitative e quantitative ragguardevoli.

<sup>6</sup> Sul punto v. M. Plutino, *La centralità del timing in alcuni recenti sviluppi del dibattito politico-istituzionale italiano*, in [www.dirittifondamentali.it](http://www.dirittifondamentali.it), 8 agosto 2014.

recente tornata elettorale dalla *leadership* emersa nel frattempo, che, benchè assai più ampio di quello formalmente disponibile all'interno delle camere parlamentari, non è stato comunque privo di ricadute anche nell'immediatezza delle dinamiche politico-istituzionali<sup>7</sup> e viene giustamente tenuto in conto anche nelle discussioni che attengono al rendimento futuro delle istituzioni almeno alla luce delle potenziali, e inedite<sup>8</sup>, prospettive.

Ora, nell'esaminare lo stato dell'arte non può che muoversi dall'illustrazione dell'argomento critico fondamentale, che ravvisa nella tentata revisione del centro-destra del 2005 e nel progetto attuale una continuità di ispirazione e di soluzioni. L'argomento resterebbe confinato in una discussione sull'identificabilità di "politiche nazionali" ex art. 49 Cost. in campo istituzionale se non intendesse alludere in modo esplicito alla portata sostanzialmente eversiva (nel senso non solo di radicalità, ma anche di illegittimità) delle soluzioni predisposte e degli impianti complessivi delle riforme. Possiamo limitarci ad osservare, per ora, che tale qualificazione non è stata risparmiata ad alcun progetto di revisione che abbia lambito la forma di governo e, più ampiamente, investito la questione del rapporto tra i poteri (in particolare tra organi di indirizzo politico e di garanzia costituzionale). Ogni proposta di revisione ha incontrato vaste critiche della dottrina, coadiuvata da vasti settori culturali del paese, in punto di democraticità, intesa con riferimento

---

<sup>7</sup> Piace fare quest'annotazione ricordando la figura di Pier Alberto Capotosti, un giurista impegnato nella riforma del sistema politico più a partire dalle premesse politiche incidenti sulla forma di governo (la forma partito, le forme e la disciplina di coalizione e così via) che da un approccio ingegneristico.

<sup>8</sup> Se non erriamo il risultato più importante ottenuto da un partito nelle elezioni politiche degli anni post-1992 è quello del Popolo della Libertà (Pdl), del 37,3% (13.629.464 di voti) alla Camera dei deputati nelle elezioni del 2008. Si trattò di un risultato decisamente notevole, anche tenuto conto del già alto livello di consensi dei partiti co-fondatori, in particolare Fi e An, già da sole pari al 36% nel 2006. Il 40,8 % ottenuto dal Pd alle elezioni europee equivale a 11.203.231 di voti. Lo strepitoso 48,51% della Democrazia Cristiana alle elezioni del 1948 equivaleva a 12.740.042 voti, tenuto conto di un livello di astensionismo e di schede nulle e bianche molto marginale (ma anche di una platea di aventi diritto al voto decisamente più limitata, che rende appieno il senso del risultato).

all'assetto democratico-liberale previsto e garantito dalla Costituzione. Ad esempio, mentre nella revisione del 2005 i contenuti, già contestati con toni allarmistici (in verità non solo in Italia), interagivano con palesi e giganteschi conflitti di interessi e posizioni dominanti, il medesimo progetto di revisione uscito dalla Commissione bicamerale per le riforme istituzionali "D'Alema" (1997-98), che pure forse era il più equilibrato tentativo nella configurazione di un assetto articolato e caratterizzato da contrappesi, era stato aspramente criticato<sup>9</sup> ed eguale sorte era, a maggior ragione, toccata ai diversi tentativi che si sono mossi nel solco "monista" (parlamentare o pseudo-parlamentare che sia), a partire dal progetto del Comitato Speroni del 1994, che tuttavia sulla forma di governo si esprimeva con un dilemma, fino ad oggi.

Sebbene nel 1994 un capo dell'alternativa fosse, in ogni caso, l'elezione diretta del premier – una soluzione di assai dubbia qualificazione – e per quanto certamente la cultura dei contrappesi non avesse certamente ancora preso le misure dalla sbornia "maggioritarista" tipica di quegli anni<sup>10</sup>, può però

---

<sup>9</sup> Per tutti, G. Ferrara, *La revisione costituzionale come sfigurazione: sussidiarietà, rappresentanza, legalità e forma di governo nel progetto della Commissione bicamerale*, in Pol. dir., 1998, p. 93 ss. ove interessa, appunto, la critica anche agli aspetti della forma di governo del progetto poi arenatosi in parlamento. Del medesimo autore, uno dei più severi censori di questi anni, v. Id., *Quale sorte per la rappresentanza parlamentare?*, in S. Rodotà - U. Allegretti - M. Dogliani (a cura di), *La Costituzione tra revisione e cambiamento*, in Quaderni de Il Ponte, 1998, 81 ss.; Id., *Sulla rappresentanza politica. Note di fine secolo*, in Riv. dir. cost., 1998, 20 ss.; Id., *Costituzione e revisione costituzionale nell'età della mondializzazione*, in Scritti in onore di Giuseppe Guarino, II, Padova, 1998, 211 ss.; Id. *Democrazia e istituzioni nella crisi di fine secolo*, in Aa.Vv., *Dal passato al futuro del Socialismo. Testimonianze sull'esperienza umana e politica di Francesco De Martino*, Roma, 1998, 92 ss.; Id. *Le forme di governo*, in G. Azzariti (a cura di), *Quale riforma della Costituzione?*, Atti del seminario sul progetto di revisione della Costituzione, Torino, 1999, 7 ss.; Id., *Le pericolose invenzioni (manovre per un'assemblea costituente)*, in *La rivista del manifesto*, 1/1999, 39 ss. per limitarci agli interventi principali di quel frangente coevo alla conclusione dei lavori della bicamerale D'Alema o immediatamente successivi (1998-1999).

<sup>10</sup> Tanto da dar corpo, a parte tutte le mobilitazioni (si pensi al ritorno sulla scena di Dossetti, con una famosa lettera, e la creazione degli omonimi Comitati, già nell'aprile del 1994), a memorabili riflessioni come G. Sartori, *Una repubblica di aria fritta*, in *MicroMega*, 1995, p. 41 ss., ove si denunciava l'inesistenza di un costituzionalismo maggioritario, l'implausibilità dell'etichetta di "democrazia maggioritaria" e l'im maturità della classe politica italiana in punto di sensibilità istituzionale.

affermarsi con una certa tranquillità che il “canone” delle critiche si è formato essenzialmente sulla tentata revisione del 2005 attorno al concetto, non poco suggestivo, di “equilibrio costituzionale”<sup>11</sup> e del sottostante binomio, chiaramente rimontante al pensiero montesquieuiano, di moderatezza/immoderatezza dell’assetto di governo, così intendendosi sintetizzare in termini non strettamente giuridico-positivi una revisione che sarebbe stata comunque destinata a dar luogo non solo ad un’illegittimità certa dell’assetto costituzionale da essa risultante (superando i limiti sostanziali o materiali alla revisione costituzionale<sup>12</sup>) ma, oltre, ad una consapevole forzatura di tipo eversivo. A tale proposito va registrata tuttavia già all’epoca una difficoltà nella dottrina a identificare e circoscrivere in modo preciso e stringente pochi, autonomi argomenti da cui desumere, senza tema di smentita,

---

La lettera cui facciamo cenno fu inviata da Don Dossetti il 15 aprile 1994 al Sindaco di Bologna Vitali e invocava una mobilitazione popolare diffusa per difendere la Costituzione repubblicana dal pericolo di stravolgimento che, secondo l’autore, si profilava per il semplice fatto dell’ingresso di Berlusconi e delle destre al governo. Si noti che il governo Berlusconi entrò in carica solo il 10 maggio, dopo faticose consultazioni (e il 15 aprile Berlusconi non era neanche ancora stato incaricato, cosa che sarebbe avvenuta solo il 28 aprile), e che perciò anche l’attività del Comitato Speroni, come ogni puntuale proposta di revisione della Costituzione, era ancora di là da venire. Va detto che, a parte l’inedita discesa in campo in Occidente di un “tycoon” (con il precedente di Ross Perot nel 1992), nel programma elettorale di Forza Italia del 1994 v’erano riferimenti ad ampie riforme istituzionali involgenti la forma di governo, per non parlare delle dichiarazioni di Silvio Berlusconi sul valore (non più) attuale di taluni principi supremi (o equilibri tra principi) previsti in Costituzione.

<sup>11</sup> Il tema dell’equilibrio ha ricevuto nelle scienze contemporanee notevole attenzione e prodotto sempre suggestive teorizzazioni. Basti pensare alla teoria degli equilibri punteggiati di Stephen Jay Gould e Niles Eldredge e, nelle scienze sociali più prossime al diritto, all’equilibrio (cd. di Nash) nella teoria dei giochi. Non bisogna accedere ad una forma di fysicalismo per prendere atto che esiste un legame, per quanto lontano, tra schemi teorici che ne decreta, spesso, il successo e la diffusione in tempi coevi. Del resto se si accedesse alla genealogia del concetto di “equilibrio costituzionale”, attraverso Montesquieu e il clima della sua epoca, non tarderemmo a individuare influenze e relazioni anche tra scienze oggi lontanissime per statuto metodologico. Il tema dell’equilibrio, più in generale (come si evince chiaramente dall’istituzionalismo romaniano) viene in questione, più o meno esplicitamente, ogni qual volta si discuta della sopravvivenza e del destino dell’uomo, della durata delle sue istituzioni, del modo d’essere della società, non meno che dei processi naturali e così via (democrazia/dittatura; ordine/disordine e così via). Sul punto, con un’attenzione particolare agli aspetti attinenti alle grandi descrizioni fisiche, I. Prigogine – I. Stengers, *Equilibrio/squilibrio*, in Enciclopedia Einaudi. Vol.5, Torino, 1978, p. 523 ss.

<sup>12</sup> Tralasciamo qui del tutto le questioni procedurali e sostanziali derivanti dallo scenario.

l'incostituzionalità (o, peggio, la natura eversiva, più o meno scoperta) degli assetti prefigurati<sup>13</sup>. L'evenienza è del resto quasi fatale. I casi di contrasti frontali e immediati di una (proposta di) disposizione costituzionale con altra o con un principio, comunque tali da impattare nei limiti di revisione della Costituzione, non possono che essere del tutto episodici. L'argomentazione dei giuristi, inoltre, per la natura al tempo stesso analitica e sistematica del modo di procedere deve tener conto dell'assetto complessivo e del modo in cui la disciplina dei singoli istituti interagisce. In simili analisi è frequente, anche se non poco aleatorio, il metodo di ricostruire prognosticamente il complessivo modo di funzionamento potenziale delle istituzioni costituzionali alla luce delle proposte (e degli elementi di quadro *aliunde* desunti nell'ordinamento: sistema elettorale, conflitti di interessi, natura del sistema partitico, e così via) per poter concludere per la portata incostituzionale o, peggio, eversiva *tout court*<sup>14</sup>.

Anche da tale punto di vista non appare poco fecondo il richiamo al pensiero del Montesquieu perché, salvo quanto diremmo di seguito sulle sue presupposizioni, fu tipico dell'autore ravvisare le esigenze dell'ottimo assetto (dello Stato repubblicano, secondo l'ottica prevalente nelle *Considérations*<sup>15</sup>; dello

---

<sup>13</sup> Ad esempio G. Guarino, *Una riforma improvvida*, in *Avvenire*, 13 aprile 2005 – dovette impegnarsi in un articolo dalla consistenza inusuale per un periodico quotidiano, quasi un saggio, per indicare da par suo con argomenti pertinenti ma anche con un certo qual approccio onnicomprensivo i pericoli e le incongruenze della riforma per trarne, appunto, un giudizio assolutamente stroncatorio anche in punto di legittimità.

<sup>14</sup> E' vero che il diavolo ... è nei particolari e che contano le discipline di dettaglio e di contorno ma a nostro avviso uno di questi casi è proprio ove sia prevista l'elezione diretta del Presidente del Consiglio (comunque denominato), formalmente tale o in forme equivalenti, laddove questo assetto, considerato spesso come neo-parlamentarista, non solo non è atto a prefigurare una razionalizzazione come, neanche, un tipo a sé (un modello funzionante), ma è destinato a produrre, anche per quanto ne sappiamo dall'esperienza, assetti incompatibili con le forme parlamentari che dal disfunzionale (come emerso in Israele, l'unico paese che l'ha sperimentata, e per pochi anni) tendono a travalicare nella incisione della complessiva struttura costituzionale fino al più o meno aperto sovvertimento dei principi di struttura. Tali principi, infatti, sono venuti enucleandosi per graduale emersione di logiche istituzionali nel corso della storia delle forme di governo come studiate dapprima dalle dottrine politiche, poi dal diritto costituzionale e dalla comparazione giuridica moderna.

<sup>15</sup> *Considérations sur les causes de la grandeur des Romains et de leur decadence* [1734], che prefigura i grandi classici degli anni successivi.

Stato liberale, diremmo noi, secondo l'ottica sua che ci pare, tradotto nelle nostre gabbie concettuali, pressochè assorbente<sup>16</sup>) in una congerie di condizioni, con un approccio più da "legista" (o, diremmo oggi, comparatista; disciplina di cui è stato un precursore) che da dottrinario o filosofo della politica<sup>17</sup>. La sua opera si presenta estremamente sfaccettata, sempre in bilico, ambigualmente, tra analisi descrittiva e l'esigenza di avvicinarsi ai modelli ideali (e reali) attraverso la prefigurazione di assetti da far valere su un piano prescrittivo. E' comunque con non poca sorpresa che può costatarsi come un pensatore praticamente assente fino a qualche lustro fa nelle cronache e nei commenti politico-istituzionali sia negli ultimi tempi chiamato spesso e volentieri in causa. La circostanza è peraltro facilmente spiegabile. Il patto costituzionale ha poggiato per quasi un cinquantennio sulle robuste spalle di "portatori", i partiti politici dell'arco costituzionale, i cui maggiori in un certo senso erano perfino detentori di un quasi monopolio di tipo ideologico sulla società. Oggi, portatori in quel pregnante senso non esistono più e si realizza un più nudo contatto tra la volontà della politica e la costruzione della Costituzione con le sue strutture garantistiche e i suoi equilibri. Qui la vicenda cessa di investire la fortuna di un solo autore e diventa un capitolo dove il diritto storia politica e storia delle idee.

---

<sup>16</sup> E' stato detto giustamente di Montesquieu (e di altri coevi) che "presentarli come liberali costituisce già una *traduzione* del loro discorso", in M. Barberis, *Liberalismo e liberalismo rivoluzionario: il fascino discreto di madame Modernità* [1989], ora in Id., *Sette studi sul liberalismo rivoluzionario*, Giappichelli, Torino, 1989, p. 45

<sup>17</sup> Com'è noto Montesquieu ignora il contratto sociale e non è toccato da tutto il grande filone contrattualista.

## **2. La tardiva fortuna di Montesquieu nell'Italia repubblicana. Cenni al tema dell'equilibrio costituzionale nella dottrina montesquieuiana.**

E' noto che il diritto costituzionale, quale disciplina scientifica, trae origine storica da una dottrina politica, il costituzionalismo, attraverso l'identificazione da parte di questa dottrina (o ideologia) di precise "tecniche" atte a propugnarla ed estenderne il campo applicativo. E' altrettanto noto il legame storico quasi indissolubile tra il filone del liberalismo politico e la dottrina del costituzionalismo. Ora, come è ampiamente ammesso, il pensiero liberale in Italia, nonostante la presenza di tanti autorevoli protagonisti (da Croce a Einaudi, da Bobbio a B. Leoni e così via), non ha mai avuto vita facile compresso, com'è stato, dal dominio politico-culturale di due culture politiche anti-individualiste come quella di matrice cattolica e quella marxiana. Appare superfluo illustrare la questione anche solo in uno dei tanti possibili aspetti: dal cd. ostruzionismo della maggioranza degli anni '50 all'anomalia della presenza inusitata della dimensione del pubblico nell'economia, fino alla gracile cultura delle regole di fronte allo predominio pressochè assoluto dei partiti e del loro modo di intendere il "primato" della politica che, se è stato per un lungo tratto della vita della Repubblica accompagnato da senso di responsabilità, consenso diffuso e squisita sensibilità democratica della classe politica tale da consentire un felice sviluppo delle istituzioni repubblicane ed in parte anche della società civile, d'altro canto non ha mai consentito che la società e le sue classi dirigenti fossero esposte agli influssi del liberalismo<sup>18</sup>. Nessun autore classico della

---

<sup>18</sup> Basti pensare alla vicenda della traduzione e pubblicazione de "La società aperta e i suoi nemici", uno dei più importanti e influenti classici della filosofia politica del Novecento. Conclusa nel 1942 l'opera fu pubblicata in Italia, per disinteresse e ostracismo verso i suoi contenuti, solo nel 1973-74 presso un editore, Armando, allora non certo di grande rilievo. Fortuna gli ha arriso solo con gli anni '90 e la crisi della cd. Repubblica dei partiti.



tradizione liberale (da Tocqueville a Locke, da Kant a Montesquieu<sup>19</sup>) ha pertanto avuto particolare fortuna al di là di cerchie ristrette o quantomeno una fortuna paragonabile a quella di classici rimontanti ad altri filoni culturali. Tuttavia, sarà per la crisi delle culture politiche della cosiddetta “prima repubblica” (connessa in parte alle esigenze della stessa Guerra fredda), sarà per lo sbloccarsi del dibattito sulle riforme istituzionali a partire dalla fine anni '70 e, nelle sue realizzazioni, negli anni a noi più vicini, sta di fatto che negli ultimi anni il pensiero liberale, almeno a parole, ha conosciuto una nuova fortuna. In particolare, nessun grande autore della tradizione è stato più richiamato nel dibattito sulle riforme istituzionali negli ultimi venti anni, esplicitamente o implicitamente, direttamente o indirettamente (“potere freni potere”; “check and balances”, nella derivazione statunitense, soprattutto hamiltoniana<sup>20</sup>, “faculté d’empêcher”, “separazione dei poteri”, intesa correttamente o meno che fosse, etc.), fino alle banalizzazioni da talk show, quanto un Montesquieu e, per il suo tramite, il pensiero derivante dalla sua dottrina. Eppure Montesquieu non è un autore facile né da comprendere né da leggere (ed è stato certamente comunque assai più citato che letto), e non tanto per il fatto di non essere un dottrinario, un razionalista, un consequenziario e così via, giacché non pochi elementi in questo senso – soprattutto di razionalismo cartesiano (senza escludere influenze post-medioevali) – si

---

<sup>19</sup> Di nuovo: basti pensare al rapporto della cultura, della società – per il quale è stato fino a pochi anni fa un illustre sconosciuto - e dell'accademia italiana con un grande nome del pensiero liberale contemporaneo come Giovanni Sartori.

<sup>20</sup> Fedele ripresa de “il potere freni potere”: “Power being almost always the rival of power, the general [federal] government will at times stand ready to check the usurpations of the state governments, and these will have the same disposition towards the general government. . . . If [the people's] rights are invaded by either, they can make use of the other as the instrument of redress”. Tratto dal saggio n. 28 del *Il Federalista*.

Sull'ampia e precoce diffusione del pensiero di Montesquieu in America v. A. Garosci, *Il pensiero politico degli autori del “Federalist”*, Edizione di comunità, Milano, 1954, p. 23 (e p. 264 ss., in particolare, per l'influenza sul pensiero di Hamilton e, attraverso di lui, di Marshall).

rinvengono ad un'attenta lettura della sua opera<sup>21</sup>, che pure si presenta ampiamente ammantata di attenzione alla concretezza e a tratti sperimentali; quanto nella sua stessa forma dello scrittura, che ne fa un autore assai più ostico e nel modo stesso di procedere nella riflessione (muovendo spesso da appunti, pensieri sparsi, frammenti), rispetto ad altri come un Hobbes o un Rousseau. Tanto che forse proprio il nocciolo della sua lettura è stato ipostatizzato e nei suoi schematismi e meccanicismi ben si prestava ad essere ripreso piuttosto acriticamente. Ciò non è avvenuto, però, tra i costituzionalisti, i quali sono stati ben lungi dal ridurre il pensiero dell'autore alla "dottrina" della separazione dei poteri ("questo semplice ed elementare concetto", è stato detto<sup>22</sup>) come affidamento delle principali funzioni dello stato ad organi o corpi diversi, perdendo di vista il tema più profondo dei limiti del potere politico e, su un piano diverso da quello che trattiamo qui, dell'autonomia e dell'indipendenza dei giudici.

Ad ogni modo è chiaro che più e prima dei Costituenti, pur chiamati a scrivere una Costituzione che si poneva esplicitamente nel solco del costituzionalismo e che ne rappresenta, perdipiù, uno degli esiti più felici, è la riflessione scientifica repubblicana, anche e soprattutto costituzionalistica, ad essersi confrontata, esplicitamente o meno, e a confrontarsi tuttora con il nucleo più vitale del suo pensiero, fosse non altro per il nesso tra dottrina (politica) costituzionale e diritto costituzionale. E, del resto, Montesquieu era, per certi versi, più un giurista (o, meglio, un legista) che un "filosofo" (tanto più

---

<sup>21</sup> Diversi autori hanno ravvisato nell'opera montesquieuiana non piccoli limiti di carattere intellettuale derivanti da un indagine sperimentale che in realtà, lungi dall'essere libera di procedere liberamente e senza condizionamenti, è pesantemente ingabbiata nella ricerca di conferma volte a rafforzare principi aprioristici di ragione. Una discussione di questi e altri limiti (di senso storico, di metodo e così via), nell'ambito di un giudizio meno severo in N. Matteucci, *Introduzione*, in Montesquieu. Antologia degli scritti politici. Classici della democrazia moderna, n. 3, il Mulino, Bologna, 1961, p. 6 ss. pur riconoscendo che nell'autore non v'è poco di "schematico e di meccanico" (p.12).

<sup>22</sup> Ult. cit.p. 25.

nell'accezione data all'espressione dalla tradizione francese), per quanto il suo pensiero continui ad essere studiato soprattutto dalla riflessione filosofica. Sta di fatto che lo spirito di Montesquieu aleggia ormai stabilmente sulla riflessione istituzionale italiana, costringendoci a confrontarci con il suo lascito. E se l'acme di questa fortuna è stata la mobilitazione contro la revisione costituzionale promossa dal centro-destra nel 2005, quest'opposizione tra Montesquieu (per sintetizzare le esigenze del costituzionalismo) e le tendenze, o ispirazioni, riformatrici degli ultimi anni è oggi riproposta ancora una volta a proposito del d.d.l. Boschi fino a far affermare ad un autorevole studioso, peraltro di tendenze liberali, che "la sintesi è che si sono dimenticati Montesquieu e ci incamminiamo verso una forma di governo senza contropoteri"<sup>23</sup>.

Prima di entrare *in medias res* vale pertanto la pena di indicare qualche tratto del pensiero dell'autore francese con riferimento alla separazione (o distinzione) dei poteri e più ampiamente al tema dell'equilibrio costituzionale al fine di trarre qualche parziale elemento di riflessione, rinviando.

Posto che governo immoderato e dispotico per l'autore si equivalgono e che la bipartizione ha carattere chiaramente prescrittivo e non descrittivo<sup>24</sup>, l'ideale del governo moderato corrisponde, appunto, in sostanza all'assai più nota tematica montesquieuiana del potere che "frena" il potere e indica innanzitutto l'esigenza che la prevaricazione tra "poteri" (lasciamo *a latere* la questione della corrispondenza tra questa terminologia filosofica, o comunque per certi versi pre-moderna rispetto alla nostra, e quella costituzionalistica matura, che parla di "organi costituzionali") sia evitata attraverso il rispetto delle regole e il contenimento entro confini predeterminati<sup>25</sup>. Un'esigenza che

---

<sup>23</sup> F. Grignetti, *E i "professoroni" replicano agli attacchi. "Una reazione infantile, diamo fastidio"*, la Stampa, 11 agosto 2014. L'opinione è di Alessandro Pace.

<sup>24</sup> N. Bobbio, *La teoria delle forme di governo nella storia del pensiero politico*, Giappichelli, Torino, 1976, p. 147.

<sup>25</sup> A questo punto va precisato che Montesquieu tecnicamente sostiene l'esistenza di un unico "potere" (il potere legislativo) nell'ambito del quale devono essere distinte le "competenze", dal

chiameremmo, dunque, di rispetto del principio di legalità in senso lato. Laddove il governo immoderato o dispotico è un governo retto dalla paura o dove comunque i sudditi devono al sovrano obbedienza incondizionata (“estrema”, afferma con maggiore esattezza). Un governo per sua stessa natura corrotto. Come si vede, tuttavia, questa bipartizione è ancora troppo grossolana (e, per noi, quasi inservibile, salvo inoltrarsi su alcuni svarioni dei sostenitori del “repubblicanesimo odierno”, che vedono servitù ovunque), ed ecco allora che Montesquieu attraverso quella che è stata ritenuta una vera e propria “brusca svolta o salto improvviso e inesplicabile su altri lidi” entro l’opera maggiore converte il discorso dal potere ai diritti, ovvero sulla libertà civile e politica e appone la famosa affermazione che “bisogna che, per la disposizione delle cose, il potere freni il potere” (*L’esprit des lois*, 1748, cap. XI, 6). La tecnica è quella della cosiddetta “separazione dei poteri”. L’esigenza generica di frantumare il più possibile l’esercizio del potere tra i corpi che compongono lo Stato (con il presidio, poi, del principio della legalità a disciplinare, diremmo, le competenze), che nel combattere l’assolutismo rischia di incappare nei rischi del particolarismo medievale allora nient’affatto sconfitto, diventa qualcosa di più concreto. Qui, entro una serrata critica ad ogni forma di centralismo, trova posto la riflessione sui bilanciamenti e sui condizionamenti reciproci, sulla separazione tendenziale tra organi e poteri, che poi nella dottrina costituzionalistica moderna darà luogo allo sviluppo sofisticato della teoria dei

---

momento che per lui né il potere esecutivo né quello giudiziario sono “poteri”. B. de Giovanni, *Alle origini della democrazia di massa*, Editoriale scientifica, Napoli, 2013, p. 250 nel polemizzare “contro una certa vulgata interpretativa”. Perciò all’autore non sarebbe sconosciuta, anzi sarebbe un preciso presupposto della sua opera, il problema dell’unità della forma politica generale. Non ci sembra tuttavia che quanto affermeremo di seguito nel testo sia in contrasto con questa tesi, dal momento che (citiamo ancora de Giovanni, p. 250-51) la garanzia anti-dispotica in quella costruzione era riempita da “canali mediani” che diluivano la legittimazione suddividendo l’unità dello spazio originario in tanti spazi garantiti da gerarchie interne che fungevano da limite.

“cicli funzionali”<sup>26</sup>, sia pure nell’ambito di una ridiscussione e, indubbiamente, di un ridimensionamento dell’ideale della separazione dei poteri nella teoria dello Stato contemporaneo<sup>27</sup>. All’autore non è ignoto il tema della decisione e della sovranità ed anzi si pone il problema del coordinamento dei poteri al fine di conciliare sovranità e separazione (dunque, piuttosto, distinzione?). Dando per scontato, e qui presupposto (anche nell’obsolescenza del dato), che per Montesquieu ciò ha una precisa corrispondenza, come avverrà nelle monarchie limitate e nel parlamentarismo ottocentesco, con l’equilibrio sociale sottostante, va anche chiaramente detto che per lui la sovranità, come la legislazione, non riposa mai in un organo semplice (come in Hobbes, ad esempio) ma nell’agire complesso di organi il cui funzionamento deve perciò coordinarsi e ciascuno

---

<sup>26</sup> V. soprattutto G. Silvestri, *Poteri dello Stato (divisione dei)*, in Enc. Dir., Giuffrè, Milano, 1985, spec. 710 ss. di cui merita di essere ripreso un intero passo, che anticipa le inevitabili conclusioni: “Se dunque è vero che la separazione dei poteri, recepita nella sua classica formulazione montesquieuiana, non è idonea a fornire le basi per una caratterizzazione credibile dei regimi politici, bisogna tuttavia porre maggiore attenzione alla diversificazione del piano di analisi, concernente l’insieme della articolazione dei poteri pubblici, da quello riguardante gli strumenti di coordinamento. In questa prospettiva acquistano rilievo eminente le considerazioni che possono farsi sull’intreccio dei diversi cicli funzionali e la ricerca del criterio che presiede al mantenimento dell’unità di indirizzo politico. Ad esempio, la presenza in un sistema politico di un fenomeno di multipartitismo esasperato incide sulla configurazione concreta dell’assetto tra i poteri, nel senso di richiedere vistose attenuazioni della reciproca indipendenza tra i poteri formali, che, in un certo senso, valga a «compensare» la carenza di coordinamento extraistituzionale. Accade pertanto che all’interno di una forma di governo parlamentare, come quella italiana, normativamente delineata dalla Costituzione in modo piuttosto parco anche se non del tutto generico, acquisti maggiore rilevanza sulla scena politica ora questo ora quell’organo, a seconda dell’evoluzione - involuzione del ruolo dei partiti. Il «bisogno» di coordinamento, non soddisfatto da un multipartitismo conflittuale vicino alla paralisi, si disloca verso altre zone del sistema, mutandone la «forma» o semplicemente ponendo le premesse di un mutamento. In ogni caso non si può sfuggire all’esigenza della identificazione soggettiva della «forza» che opera il coordinamento. Negare che questa risieda fuori delle istituzioni, ma negare al tempo stesso che esista nel sistema un organo di direzione effettivamente supremo, significa considerare possibile un coordinamento senza coordinatore, riaffermare sostanzialmente una sorta di fiducia meccanicistica nell’armonia necessaria delle cose”.

Sul punto interessante anche l’analisi, non strettamente giuridica, di A. Baratta, *Divisione dei poteri*, in Enciclopedia Feltrinelli – Fischer. Vol. 27. Scienze politiche I, Feltrinelli, Milano, 1970, p. 124 ss.

<sup>27</sup> Vedasi le voci dedicate al tema da Cerri, Bognetti, Modugno nelle varie enciclopedie giuridiche e alla discussione del tema dei rapporti tra separazione e bilanciamento.

dei quali è detentore di un dissenso che è atto a paralizzare e inceppare il meccanismo della decisione, proprio in quanto questa non può essere espressione di interessi parziali e prevaricazione. Non può sfuggire quanto parte del pensiero dell'autore sia sì "liberale" (M. è ascritto generalmente al filone "illuminista liberale") ma ricco di influenze pre-moderne, segnato di venature organiciste, tanto che, pur rilevando la presenza di una pluralità di interessi, il teorico francese espunge dall'orizzonte, almeno per quanto possibile, l'atto di forza e l'abuso politico<sup>28</sup>. Ora, è proprio questo il punto: in una democrazia liberale del XXI secolo cos'è la sovranità, cosa la decisione politica, cosa l'atto di forza e cosa, infine l'abuso, e magari, l'uno o l'altro, "consentiti" dal popolo? Non può sfuggire il fatto che Montesquieu conservi allo stesso tempo molto da dire come, per altra parte, risulti decisamente superato, nella misura in cui, a tacer d'altro, l'equilibrio di poteri è per lui specchio di un equilibrio sociale (e equilibrio sociale pre-democratico) e non, come in Constant, interno alla *machine* costituzionale<sup>29</sup>: in questo senso egli distribuisce, come peraltro ovvio per l'epoca, il potere legislativo - rappresentativo della volontà generale dello Stato - tra il re e le due camere<sup>30</sup>. Il modello suo, come di tutti, all'epoca, è la monarchia inglese che gli pareva basata, appunto, sulla separazione dei poteri. Ora, a parte ogni altra considerazione (v. *infra*), quale è e può essere il legame che intrattiene la forma

---

<sup>28</sup> Ci pare quantomeno una semplificazione affermare che Montesquieu (a metà '700!) con l'equilibrio dei poteri ormai "adombra tutta l'articolazione del potere democratico". N. Licciardello, *Liberalismo*, in Enciclopedia Feltrinelli - Fischer. Vol. 27. Scienze politiche I, cit., p. 214. Anche perché, pur paragonato al quasi coevo Rousseau (spesso considerato, in effetti, un pensatore democratico a tutto tondo), le sue premesse democratiche, quando pure le si volesse considerare presenti, sono assai ridotte. La verità è che l'incontro tra liberalismo e democrazia (ma bisognerebbe parlare anche del pluralismo), avvenuto molto dopo, ha avuto un effetto di retroazione nella percezione di alcune dottrine che ovviamente avevano tutt'altro angolo visuale. Ed è noto che liberalismo e democrazia sono stati a lungo antitetici.

<sup>29</sup> M. Barberis, *Constant e Montesquieu: liberalismo e costituzionalismo*, in Id., *Sette studi sul liberalismo rivoluzionario*, Giappichelli, Torino, 1989, p. 225.

<sup>30</sup> N. Matteucci, *Dal costituzionalismo al liberalismo*, in L. Firpo (dir.), *Storia delle idee politiche economiche e sociali*, vol. IV. L'età moderna, II tomo, Utet, Torino, 1975, p. 115.

democratica, in generale, e quella parlamentare, in particolare, con la separazione dei poteri, laddove per definizione il “cabinet government” è un caso da manuale, per dirla alla Bagehot, di “fusione di poteri”? Per un verso è chiaro che, come in Locke, il discrimine principale passa tra politica e giurisdizione, e qui ovviamente *nulla quaestio*<sup>31</sup>. Tra noi e Montesquieu, in effetti, vi sono secoli di elaborazione teorica (liberale e democratica, in particolare), e il pensiero di Burke, Kant, Constant, Mill, e poi, per venire ai nostri tempi, Kelsen, Schumpeter (per non parlare di un Von Hayek...) e così via, integrano quel contributo ma, per molti altri versi, lo superano largamente in aspetti già all’epoca sua ambigui: nei suoi aspetti organicisti, medioevaleggianti<sup>32</sup>, e, soprattutto, anti-conflittualisti, da un lato, e quasi all’opposto, anti-decisionisti, dall’altro. Il pensiero di Mill e di Tocqueville (di cui M. era uno dei pensatori preferiti<sup>33</sup>) da questo punto di vista fungono da veri e propri spartiacque, nella loro riconsiderazione del problema del potere nel tempo dell’avvento della democrazia<sup>34</sup>. Da cui la riflessione sul ruolo delle élites, sulla cd. tirannide della maggioranza (nel senso genuino dell’espressione), sull’alterità tra governanti e governati e così via. Per non dire

---

<sup>31</sup> In Montesquieu è tutto più complicato in quanto, su modello inglese, la camera dei pari non disdegna di funzionare, in certi casi, anche come corte giudiziaria.

<sup>32</sup> Se è vero che l’autore guardava all’esperienza inglese tra quelle a lui coeve (non troppo ammirata, tuttavia, per la corruzione che vi allignava abbondante), e, soprattutto, a quella romana (almeno per un certo periodo) tra quelle antiche, come ideali, secondo i canoni propri del repubblicanesimo e gli schemi concettuali dello “Stato misto”, d’altra parte nella misura in cui il problema dello Stato repubblicano è di impedire al popolo di abusare del potere, la sua ricetta è che ne occorra una distribuzione “particolare”, secondo schemi concettuali più medioevali che antichi (così come preferiva, del resto il repubblicanesimo antico a quello moderno, ad es. delle repubbliche italiane), come testimoniano dai numeri richiami al bene comune, all’interesse generale (M. parlava di *esprit général*, ed è concetto centrale della sua opera), all’armonia, all’unione (ad es. nei cap. VIII e IX delle *Considérations*). S. Rotta, *Montesquieu*, in Aavv, *Il pensiero politico. Idee teorie dottrine*, Utet, Torino, 1999, p. 346. Montesquieu è in effetti un continuatore della tradizione costituzionalistica francese del tardo medioevo, come afferma N. Matteucci, *Introduzione*, in Montesquieu, cit. p. 27.

<sup>33</sup> “Vi sono tre uomini con i quali vivo un pochino tutti i giorni, e sono Pascal, Montesquieu e Rousseau”. A. de Tocqueville, *Amicizia e politica*, a cura di M. Terni, Edizioni Lavoro, Roma, 1987, p. 139.

<sup>34</sup> *Ult. cit.*, p. 157.

di quanto l'avvento di partiti, con tutti i teorici e osservatori specifici del fenomeno che qui non stiamo a richiamare, mutava e muta la questione, come abbiamo già avuto modo di anticipare sottolineando la variabile dell'assetto partitico entro le logiche di funzionamento della forma parlamentare.

Entro questo scenario storico Matteucci ha parlato di tre “modelli costituzionali” individuandoli, rispettivamente, nel regime presidenziale, in quello direttoriale e nel regime parlamentare, il cui criterio di distinzione “non può non essere quello della separazione dei poteri”. Significativa interazione tra principi di organizzazione dello Stato di diritto e tassonomia delle forme di governo. Quale separazione dei poteri, dunque? Certo, Montesquieu si ricollegava al nutrito filone dei “teorici dello Stato misto” ma, come ammette lo stesso Matteucci tale ideale sarebbe apparso superato (l'autore invero dice “integrato”) da altri elementi, a partire dal “tipo di sistema di partito”<sup>35</sup>. E allora da un lato abbiamo la sovranità democratica che si basa sul consenso e richiede decisioni, dall'altro la forma di governo parlamentare che crea una fusione di due dei tre principali organi (e spesso si proietta, nei regimi repubblicani, anche sul terzo organo politico, quello non dotato di poteri normativi, quantomeno astratti), dall'altro ancora, l'esigenza che non vi siano non solo arbitrio (e qui basta o dovrebbe bastare la legalità “legale”) ma anche “equilibrio costituzionale” (su un piano che tradurremmo come quello della revisione della Costituzione)<sup>36</sup>. Certo è che la quadratura né in teoria né in pratica (per una Costituzione che voglia essere democratica e al tempo stesso conservare un rendimento decente) può essere quella montesquieuana di “incatenare” (espressione testuale) i poteri, e farlo tanto di più quanto in astratto sono

---

<sup>35</sup> Ult. cit., p. 165.

<sup>36</sup> Uno dei maggiori studiosi italiani del pensiero del Montesquieu, S. Rotta, *Il pensiero francese da Bayle a Montesquieu*, in L. Firpo (dir.), *Storia delle idee politiche economiche e sociali*, vol. IV. L'età moderna, II tomo, Utet, Torino, 1975, p. 226 nota che meglio di “separazione dei poteri” è preferibile parlare di “equilibrio” e, invero, moderazione ed equilibrio sono per Montesquieu le virtù politiche per eccellenza.



pericolosi; per l'epoca lo era massimamente il legislativo, per noi oggi un organo siffatto è piuttosto il governo. In Montesquieu questo progetto è molto chiaramente esplicitato e secondo l'ideale i legami reciproci tra i poteri dovrebbero dar luogo, addirittura, ad uno stato di immobilità (sinonimo per l'autore di quiete, anche in senso sociale): "questi tre poteri dovrebbero restare in riposo o nell'inazione". Essendo questa condizione, come si rende bene conto l'autore, quasi impossibile, in fatto essi si muoveranno ma lo faranno giocoforza lentamente e soprattutto, è il suo obiettivo ultimo, "di concerto"<sup>37</sup>. Ora non v'è chi non veda la differenza tra il "concerto" montesquieuiano derivante dall'incatenazione reciproca tra i poteri e il concerto derivante dal coordinamento operato da un fattore politico tra gli organi, che equivale alla "fusione" bagehotiana e che è sinonimo di buon rendimento del sistema di governo e, perfino, di superiorità del modello parlamento, per la capacità di garantire un *mix* di capacità decisionale e flessibilità, su ogni altro. Certo la separazione dei poteri, nei modelli parlamentari, avrà una logica molto diversa e meno accentuata che negli altri sistemi, ma, a loro volte, non è che i sistemi a più accentuata separazione dei poteri difettino di apprestamento di "cicli funzionali". Anzi, tutt'altro.

Pertanto il pensiero di Montesquieu da un lato è tanto evidentemente disattento (se non estraneo) al tema della decisione e del consenso popolare da apparire superato, quanto, ovviamente, le premesse liberali del suo discorso continuano ad essere dei bastioni dell'organizzazione costituzionale dello Stato democratico. Ma più che altro, ed è importante notarlo alla luce di quanto si dirà di seguito, su un piano che diremmo di forma di Stato e molto marginalmente, soprattutto nelle forme parlamentari (dove il concerto è la

---

<sup>37</sup> V, S. Rotta, *Montesquieu*, cit., p. 346.

p. 362. Su questo delicato passaggio del pensiero dell'autore, dove non mancano eco del paradigma della "mano invisibile" cfr. M. Barberis, *L'idéologie e il liberalismo rivoluzionario Destrutt de Tracy critico di Montesquieu* [1980], ora, ampiamente rielaborato, in Id., *Sette studi sul liberalismo rivoluzionario*, Giappichelli, Torino, 1989, p. 110-111.

“fusione” di legislativo ed esecutivo; qualcosa di completamente diverso, se non opposto), sul piano delle forma di governo, dove la logica della direzione politica (ancora una volta, ancor più nelle forme parlamentari) prende il sopravvento sulle attribuzioni di competenze e sulle interferenze funzionali, senza peraltro disconoscerle formalmente. La democrazia, poi, certo fatta anche di pluralismo, mai può ridursi a immobilismo o a interdizione generalizzata e reciproca tra i poteri. Se è ovvio che, per dirla con Sartori, non esiste e non può esistere un costituzionalismo maggioritario, d’altra parte è molto difficile immaginare in uno stato democratico e, per di più, in una forma di governo parlamentare come tradurre in essere la direttrice operativa che Montesquieu appone già nel quinto libro de *L’esprit des lois*: “per formare un governo moderato bisogna combinare le potenze, dirigerle, temperarle, farle agire; dare, per così dire, della zavorra all’una per metterla in grado di resistere a un’altra”.

Occorre a questo punto concludere ricordando che il governo “immoderato” di Montesquieu è, in realtà, un governo “senza struttura” (quindi senza principi), e questa condizione appare solo teorica ove si discetti di forma di governo democratiche o di loro revisioni, ove semmai il problema è, più di fino, nel relativo disequilibrio degli assetti e nelle sue conseguenze immediate e, soprattutto, ultime. In questo senso Elia ebbe a parlare di “premierato assoluto” per indicare un grave squilibrio costituzionale a proposito della riforma costituzionale del 2005. Ma il punto vero è che il pensiero di Montesquieu è frutto di un’idealizzazione di circostanze inesistenti, e in questo si conferma non poco dottrinario. Nei suoi viaggi in Inghilterra l’autore francese, che per la verità non idealizza la forma di governo inglese (che considera lievito di corruzione) ma al cui funzionamento purtuttavia si ispira per le sue riflessioni, non si avvede – e siamo su altro piano – “della profonda rivoluzione che stava avvenendo nel sistema costituzionale inglese con i ministeri di Sir Robert Walpole”, in cui il governo cominciava ad operare

non più in virtù di una prerogativa regia ma in base alla fiducia del parlamento, “una profonda rivoluzione istituzionale” che “aprirebbe la strada al moderno sistema parlamentare, e cioè al potere politico della maggioranza e alla traduzione di questo potere in termini di governo”<sup>38</sup>. La sua riflessione resta stimolante ma a tutti gli effetti è non solo pre-democratica ma, quel che forse è più rilevante, pre-parlamentaristica. Con ciò lasciando sostanzialmente irrisolto il problema della decisione e dell’indirizzo politico in una moderna democrazia<sup>39</sup> che resta, comunque, sempre terreno di confronto tra le dottrine del limite e quelle della sovranità. Vero è d’altra parte che con ciò il suo pensiero, di organizzare il potere dividendolo, più che superato ha conosciuto una attualizzazione nella nuova realtà sociale. Ma sul piano che diremmo della forma di Stato o, al massimo, delle interferenze tra forma di governo in senso ampio e forma di stato. In questo senso è assai eloquente quanto afferma in conclusione Matteucci, perché sembra scritto per l’oggi: “problemi oggi assai discussi, come il bicameralismo o i poteri del Capo dello Stato, o grandi conquiste, come la Corte Costituzionale, hanno in questo pensiero le loro lontane origini”<sup>40</sup>. E su questo piano, del presunto attacco a questo equilibrio policentrico nonché ad una insufficiente distinzione tra il piano dell’indirizzo politico e quello della garanzia costituzionale che, come vedremo, si dispiega l’argomentazione di parte significativa dei costituzionalisti di oggi.

---

<sup>38</sup> N. Matteucci, *Introduzione*, cit., p. 30 e, a tale proposito, di “mano invisibile istituzionale” parla in Id., *Constant e Montesquieu: liberalismo e costituzionalismo*, in ult. cit., p.215.

<sup>39</sup> Su ciò sono ancora suggestive le pagine dedicate al Montesquieu da F. Neumann, *Lo stato democratico e lo stato autoritario* (1957), trad. it. il Mulino, Bologna, 1973, p. 181 – 241.

<sup>40</sup> Ibid.

### **3. I costituzionalisti italiani di fronte alle riforme istituzionali *in itinere*: dalla sospensione del giudizio all'*endorsement* critico.**

La partecipazione dei costituzionalisti italiani al dibattito sulle riforme istituzionali in corso è stata ricchissima e variegata nelle forme. Si è snodata innanzitutto attraverso un buon centinaio e più di interventi sui quotidiani nazionali <sup>41</sup> provenienti per la massima parte da un paio di decine di studiosi nella qualità di commentatori fissi o occasionali (interviste, lettere, appelli, etc.) se non direttamente impegnati politicamente<sup>42</sup> o indiretto<sup>43</sup>. A questi interventi, che rappresentano la gran parte delle testimonianze disponibili, sono da aggiungere un numero molto ridotto di riflessioni rese in sede scientifica (data anche la ristrettezza dei tempi, perché va utilmente preso in esame un periodo che non retroagisce oltre il gennaio 2014<sup>44</sup>) e un numero limitato di interventi resi in sede di consulenza istituzionale nelle sedi ufficiali (audizioni, in particolare). In verità, proprio per le necessità comunicative proprie dei *media*, che ben si prestavano di essere assecondate da una certa drammatizzazione dell'attuale passaggio riformatore, è proprio dagli interventi sulla stampa periodica che si desumono non solo la maggiore esplicitzza delle conclusioni ma anche la massima ricchezza delle argomentazioni, per cui è soprattutto a questo cespite che faremo riferimento.

L'atteggiamento complessivo desumibile dal complesso di questi contributi non è mai stato segnato, almeno sul piano delle dichiarazioni, da una

---

<sup>41</sup> V. note *infra*.

<sup>42</sup> Come nel caso di Andrea Giorgis, ad esempio.

<sup>43</sup> Per ragioni di spazio qui e altrove ci limitiamo a richiamare solo le già numerosissime opinioni dei costituzionalisti in senso stretto, ma il dibattito è stato ovviamente assai più ampio, con protagonisti di notevole autorevolezza, come ad es. Mirabelli, Violante, Sartori, Pasquino, Ignazi, Passigli, Rodotà, Sofia Ventura, D'Alimonte, Vassallo ed altri.

<sup>44</sup> Dove paradossalmente numerosi sono stati i commenti su aspetti decisamente marginali delle riforme istituzionali, forse perché già anticipati da tempo sul piano legislativo (cd. ddl Delrio), come la modificazione dell'assetto provinciale, oggetto di decine di commenti a partire dai tanti reperibili su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)

pregiudiziale ostilità ad un processo ben calibrato di riforme istituzionali e difficilmente avrebbe potuto esserlo: anche se va detto con chiarezza che viene molto sottovalutata l'esigenza di verificare l'attualità di alcune istanze "storiche" o come essere andrebbero ricalibrate. Alcuni obiettivi, come la revisione del bicameralismo, una messa a punto della revisione del titolo V parte II della Costituzione del 1999-2001, una nuova e più adeguata legge elettorale (o leggi elettorali) e, in un campo per sua natura già più controverso per le soluzioni di merito ma pure per qualche suo aspetto irrinunciabile, come una ottimizzazione dei rapporti tra governo e parlamento e degli aspetti conseguenti (la necessità di riportare ordine nel sistema delle fonti, ad es., non può lasciare insensibile alcun costituzionalista, laddove l'embricazione tra assetto dei poteri e fonti è, naturalmente, molto forte), sono stati tutti oggetti che si ritrovano nelle riflessioni di politica e "ingegneria" costituzionale da lungo tempo e vengono tuttora considerati come utili campi di intervento. Semmai, preso atto che la revisione della Costituzione da pochi e puntali obiettivi è venuta a investire un ampio orizzonte e oggetti molto eterogenei, con una sorta di effetto *spill over*, si è cominciato a considerare l'intervento come una "grande riforma" ed ad esaminarne unitariamente l'oggetto, come se indubitabilmente unitaria fosse l'ispirazione. Talora si è giunti ad esprimere un giudizio aspramente critico circa un supposto "spirito" della riforme e non sono mancate le denunce aperte ed esplicite di tradimento della Costituzione, di rischi di involuzioni autoritari, di dimidiamento o perfino vanificazione del principio della sovranità popolare.

A questo punto, prima di entrare nel merito delle argomentazioni, giova ripercorrere il filo dei commenti secondo l'ordine che le vicende politiche istituzionali hanno posto sul tappeto. Limitando utilmente l'orizzonte al 2014, è opportuno ricostruire la parabola che va dalla presentazione delle proposte in tema di riforma delle legge elettorale in conseguenza della sentenza n. 1 del

2014 alla presentazione della proposta di revisione costituzionale, nella versione prima deliberata dal Consiglio dei ministri e poi ampiamente modificata nella prima commissione parlamentare del Senato della Repubblica. Per fare un esempio, infatti, la riforma del Senato in quanto tale è stata accolta dalla generalità dei costituzionalisti con favore in principio e, nel concreto, anche a seconda dei diversi stadi della sua configurazione, con giudizi ora attendisti, ora prudenti, ora moderatamente favorevoli sia pur con rilievi critici e, talora, di incostituzionalità (soprattutto, ma non solo, sulla questione delle guarentigie dei neo-senatori). Con il precisarsi della riforma, in particolare dopo l'ordine del giorno presentato da Calderoli e approvato in prima commissione del Senato della Repubblica, che ne ha sancito per grandi linee la sua fisionomia di massima, una larga parte delle opinioni ha virato decisamente verso il negativo mentre più raramente è avvenuto il contrario o sono stati confermati giudizi, per così dire, di chiaroscuro. Va però specificato che nessun giudizio, in quei mesi, è andato oltre valutazioni sulla (dis-)funzionalità di questo o quell'aspetto della riforma della seconda camera alla luce di considerazioni modellistiche e del suo possibile rendimento<sup>45</sup>.

---

<sup>45</sup> V. ad es. N. Occhiocupo, *"Bene la Camera delle Regioni"*, *Avvenire*, 23 gennaio 2014; R. Balduzzi, *"Una proposta seria. Qualche dubbio perché nessuno è eletto"*, *La Stampa*, 7 febbraio 2014 nonché int. da O. Sabato, *Bene un Senato espressione delle autonomie territoriali*, *l'Unità*, 8 luglio 2014; E. Balboni, *"Ma il senato super light non valorizza le regioni"*, *Europa*, 8 febbraio 2014; U. De Siervo, *Sì alla Camera delle autonomie ma non sia il senato dei sindaci*, *La Stampa*, 12 febbraio 2014; Id., *Tutti i difficili nodi da sciogliere*, *La Stampa*, 31 marzo 2014; Id., *Senato. Una proposta deludente*, *La Stampa*, 28 aprile 2014; Id., *Regioni e riforme. Proposte discutibili*, *La Stampa*, 18 giugno 2014; Id., *"O per tutto o per nessuno. Le stesse garanzie a deputati e senatori"*, int. a *la Repubblica*, 23 giugno 2014; v. anche, pur accentuatamente critico verso ogni concessione di spazi al ceto politico regionale, M. Villone, *Un nuovo senato si può fare così*, il manifesto, 25 febbraio 2014; Id., *Riforma con capo ma senza coda*, il manifesto, 1 aprile 2014; Id., *Un senato tutto sbagliato, il governo ci ripensi*, il manifesto, 5 giugno 2014; Id., *Una guarentigia inaccettabile*, il manifesto, 24 giugno 2014; M. Luciani, *Senato, riforma da migliorare*, *l'Unità*, 14 marzo 2014; Id., *Ma un punto di mediazione esiste*, *l'Unità*, 31 marzo 2014; Id., *Quanti equivoci ma la Carta è molto chiara*, *l'Unità*, 23 giugno 2014, Id., *Le questioni ancora aperte*, 11 luglio 2014; V. Onida, *Senato come assemblea delle autonomie. Non tutte le Regioni hanno lo stesso peso*, *Corriere della sera*, 18 marzo 2014; F. Clementi, *Il nuovo Senato sia solo delle Autonomie*, *Il Sole 24 ore*, 23 marzo 2014; A. Barbera int. da C. Castiglione, *Barbera: via la seconda camera chi la difende non vuole cambiare*, *il Mattino*, 1 aprile 2014 e in C. Castiglione, *Barbera: la mediazione va tentata ma Renzi difenda il patto del Nazareno*, il

La svolta è nella gran parte dei casi successiva e rimonta a quando sono stati precisati i termini della nuova (proposta) di legge elettorale e, insieme, la composizione del Senato si è assestata (su un numero assai ridotto di componenti), in particolare dopo il passaggio del cd. emendamento Lauricella (poi D'Attorre, nei primi giorni di marzo, con l'esito di non rendere più urgente la legge elettorale<sup>46</sup>). I giudizi stroncatori hanno cominciato allora a fioccare in un contesto in cui la riforma del Senato è considerata il tassello di uno scenario ben più ampio ed è stato detto e ripetuto che "il combinato disposto tra l'Italicum e il nuovo Senato permette al vincitore di mettere il cappello sul Quirinale" e sugli altri organi di garanzia<sup>47</sup>. Fino ad allora la revisione costituzionale in quanto tale non era entrata nell'occhio del ciclone, mentre stroncature e diffusi dubbi di costituzionalità avevano investito la sola legge elettorale fin dai giorni immediatamente successivi alla sent. n. 1 del 2014 (prima ancora di conoscere le motivazioni<sup>48</sup>), da quando l'allora (solo) segretario del Pd Renzi aveva messo sul tappeto tre ipotesi di base per avviare il percorso riformatore limitandosi a questo riguardo<sup>49</sup>.

---

Mattino, 7 luglio 2014; M. Olivetti, *Un Senato delle Regioni ma senza le autonomie*, Avvenire, 20 giugno 2014; M. Ainis, *L'orticello delle regioni*, Corriere della sera, 20 giugno 2014 e int. da C. Castiglione, *Ainis: così restano senza scudo finanche gli ex capi di stato*, il Mattino, 24 giugno 2014; E. Cheli, *"Non possono esserci garanzie diverse per le due Camere*, int. a l'Unità, 22 giugno 2014; P. A. Capotosti, *Senato ibrido, ecco cosa non va*, int. a Avvenire, 22 giugno 2014; Giovanni Guzzetta (int. da A. Gravino, *"Il presidenzialismo? Necessario, ma crea problemi a Renzi*, Secolo d'Italia, 9 luglio 2014.

A questi articoli va aggiunta la panoramica di F. Bechis, *Gli esperti bocciano Renzi: "Riforme incostituzionali"*, Libero, 1 luglio 2014.

Per ragioni di spazio qui e altrove ci limitiamo a richiamare le opinioni dei costituzionalisti in senso stretto ma il dibattito è stato ovviamente assai più ampio con protagonisti di notevole autorevolezza, come ad es. Mirabelli, Violante, Sartori, Pasquino, Ignazi, Passigli, Rodotà, Sofia Ventura, Vassallo ed altri.

<sup>46</sup> V. M. Ainis, *Se sulla legge elettorale ora non c'è più fretta*, Corriere della sera, 24 febbraio 2014.

<sup>47</sup> M. Ainis, *Il cuoco miope della cucina delle riforme*, Corriere della sera, 7 luglio 2014.

<sup>48</sup> Come notava acutamente, due giorni prima di tale deposito, P. A. Capotosti, *La riforma del voto all'ultimo respiro*, il Messaggero, 11 gennaio 2014.

<sup>49</sup> V. ad es. M. Villone, *Il parlamento del capo*, il manifesto, 8 gennaio 2014.

La discussione verteva per qualche settimana (gennaio-metà marzo 2014, grosso modo) quasi esclusivamente sulla coerenza delle tre proposte del Pd con le motivazioni della Corte costituzionale a corredo della sent. n. 1 del 2014<sup>50</sup>, con

---

<sup>50</sup> v. ad es. T. Montesano, *Nuova norma e legittimità del Parlamento. Anche gli esperti della Carta di dividono*, Libero, 15 gennaio 2014, con riferimento a opinioni di Zanon, Guzzetta e Ceccanti; M. A. Calabrò, *“La Corte ha esteso i suoi compiti. Tutte legittime le tre proposte pd”*, Corriere della sera, 15 gennaio 2014, int. a Barbera; M. Villone, *Le buone chance del Mattarellum*, il manifesto, 15 gennaio 2014; G. Azzariti, *Quei paletti della Corte che la politica non vede*, il manifesto, 18 gennaio 2014; L. Milella, *“Ma devono rispettare i vincoli della Consulta”*, la Repubblica, 20 gennaio 2014, int. a M. Luciani; L. Cuocolo, *Il sistema spagnolo corretto offre stabilità e alternanza*, Il secolo XIX, 20 gennaio 2014; G. Grasso, *“La legge perfetta non esiste. La preferenza non è il male”*, Avvenire, 21 gennaio 2014, int. a M. Scudiero; P. A. Capotosti, *Le incognite della riforma alla prova delle Camere*, il Messaggero, 21 gennaio 2014; *“Grande sforzo, però la soglia è troppo bassa”*, la Repubblica, 21 gennaio 2014, int. a U. De Siervo; G. Marcucci, *I giuristi, dubbi su sbarramenti premio e liste*, l’Unità, 22 gennaio 2014; M. Olivetti, *Ecco tutti i rischi d’incostituzionalità*, Avvenire, 22 gennaio 2014; C. Castiglione, *Mangiameli: soglie di sbarramento troppo alte i partitini contribuiranno solo alla vittoria altri*, il Mattino, 23 gennaio 2014; A. Giorgis, *Preferenze, premio e sbarramenti: c’è qualcosa da rivedere*, l’Unità, 23 gennaio 2014; C. Castiglione, *Barbera: “Premio e soglie basteranno due correzioni”*, il Mattino, 24 gennaio 2014; A. Rampino, *Barbera: “Il testo è buono. Ma le preferenze lo snaturerebbero”*, La Stampa, 24 gennaio 2014; L. Milella, *“Eccessivo il premio di maggioranza ma le liste bloccate sono costituzionali”*, la Repubblica, 24 gennaio 2014; M. Luciani, *Come evitare un’altra bocciatura*, l’Unità, 25 gennaio 2014; A. Pit., *Carlassare: sbarramenti e niente scelta, così si tradisce la Consulta*, La Stampa, 27 gennaio 2014; S. Oranges, *“Questo Italicum è incostituzionale”*, Il secolo XIX, 27 gennaio 2014, int. a Villone; G. Ferrara, *Un colpo di stato consentito dall’inerzia*, il manifesto, 28 gennaio 2014; A. Loiodice, *Riforma del voto. Gli elettori tornano a contare?*, La Gazzetta del Mezzogiorno, 29 gennaio 2014; An. Va., *Giorgis: “Sbarramento troppo alto non si possono far fuori tanti simboli”*, il Mattino, 29 gennaio 2014, int. a Giorgis; M. Villone, *Un rischio troppo alto*, il manifesto, 30 gennaio 2014; L. Cuocolo, *L’Italicum è imperfetto ma darà stabilità e riforme*, Il secolo XIX, 30 gennaio 2014; S. Ceccanti, *Garantita la governabilità, anche quella presente*, Europa, 30 gennaio 2014; M. Ainis, *Il testo è commestibile. Le pluricandidature no*, Corriere della sera, 30 gennaio 2014; L. Milella, *“Si deve arrivare al 40%, così la Costituzione è lontana*, la Repubblica, 30 gennaio 2014, int. a Pace; A. Manzella, *L’Italicum viaggia sui binari della Corte*, la Repubblica, 31 gennaio 2014; M. Olivetti, *Legge elettorale. Prospettive di un’intesa*, Avvenire, 31 gennaio 2014; P. A. Capotosti, *Italicum, passi avanti e rischio ammucciate*, il Messaggero, 2 febbraio 2014; M. Ainis, *Paradossi da legge elettorale*, L’Espresso, 6 febbraio 2014; G. Azzariti, *La Consulta non sia un alibi*, il manifesto, 1 marzo 2014; M. Ainis, *Il buon senso nel cestino*, Corriere della sera, 4 marzo 2014; A. Morrone, *Legge-mostro che va bene a quei due*, Europa, 5 marzo 2014; M. Villone, *La lezione dei Lords*, il manifesto, 5 marzo 2014; L. Milella, *“Così questa riforma è incostituzionale, bisogna dare le stesse chances a tutti”*, la Repubblica, 11 marzo 2014, int. a Carlassare; L. Milella, *“Troppa continuità col Porcellum, la costituzionalità è a rischio”*, la Repubblica, 12 marzo 2014, int. a Azzariti.

I commenti che hanno avuto ad oggetto poi esclusivamente o quasi la sola legge elettorale non sono venuti mai meno neanche nei più recenti tempi quando oramai era apparso chiaro che si sarebbe dato priorità all’approvazione della legge di revisione costituzionale. V. ad es. M. Villone, *La politica vince sul cabaret*, il manifesto, 26 giugno 2014.

Vi è stato anche un appello di giuristi di *“Per la democrazia costituzionale”*, da titolo *“L’Italicum è peggio del Porcellum”* (il manifesto, 26 gennaio 2014), recante 28 firme in buona parte di



l'eccezione di qualche contributo che si interrogava, in continuità con una riflessione portata avanti negli anni, sulle forme e sul metodo della revisione<sup>51</sup>. Solo in qualche caso, peraltro autorevolmente, si traeva già dalla proposta di legge elettorale una messe di argomenti ritenuta sufficienti per affermare l'esistenza di pericoli autoritari<sup>52</sup>.

Da snodo alle due fasi vanno segnalati alcuni acuti interventi di Stefano Ceccanti il quale veniva precocemente a mettere in relazione gli effetti di legge elettorale e della riforma dell'organizzazione costituzionale e individuava, in particolare, nell'abolizione del Senato la "svolta"<sup>53</sup>, con la quale riflessione la dis-proporzionalità delle leggi elettorali (oltreché altri discussi aspetti delle leggi elettorali) non veniva tanto esaminata in quanto tale ma anche e soprattutto per l'interazione prodotta con le proposte modifiche dell'assetto costituzionale. L'interazione tra legge elettorale e forma di governo, scontata e ben nota in dottrina, è da sempre un punto fermo dei riformatori che si muovono entro le coordinate della "democrazia immediata" che anzi nella peculiare direzione del processo, dalla legge elettorale alla riforma della forma di governo (ossia dalla legislazione alla Costituzione), individuano un preciso *modus operandi*. Su un piano meno valutativo l'interazione tra le riforme richiamava l'attenzione, forse tra i primi, di U. De Siervo: "Se, infatti, il nuovo sistema elettorale è in un modo o nell'altro, collegato alle scelte che si vogliono fare a livello di assetto del nuovo Senato, i poteri e la composizione di quest'ultimo non possono che scaturire dalle scelte che vanno fatte in tema di

---

costituzionalisti (tra gli altri Azzariti, Bettinelli, Bilancia, Carlassare, Caretti, Cocco, De Fiores, Dogliani, Ferrara, Musumeci, Pace, Ventura, Villone nonché altri). Sul punto v. anche la dura replica di S. Ceccanti, *Chi non condivide politicamente l'Italicum ed è contro il Pd eviti di utilizzare la Costituzione*, su Huffington Post del 27 gennaio 2014.

<sup>51</sup> A. Pace, *La riforma abbandonata*, la Repubblica, 9 gennaio 2014.

<sup>52</sup> Ad es. G. Ferrara, *L'idolatria della governabilità*, il manifesto, 4 marzo 2014: "la sovranità diventerà sudditanza a un capo assoluto".

<sup>53</sup> D. Pirone, *La vera svolta è l'abolizione del Senato*, il Messaggero, 20 gennaio 2014, int. a Ceccanti, nonché S. Ceccanti, *Benaltrismo elettorale e concretezza di Renzi*, l'Unità, 20 gennaio 2014.

rapporti tra lo Stato e le Regioni. Ma allora è evidente che tutto ciò va attentamente pensato in una visione unitaria e poi realizzato con adeguata coerenza<sup>54</sup>. Pochi giorni dopo, in rappresentanza del filone più critico, L. Carlassare<sup>55</sup>, la quale ancora tre giorni prima, intervistata sulla legge elettorale, non aveva fatto alcun cenno alla riforma dell'organizzazione costituzionale, ora veniva ad esprimersi con estrema durezza: "Come per la legge elettorale, l'intenzione è quella di restringere sempre più il potere degli elettori", "si punta a ridurre il peso del popolo sovrano, addomesticarlo, tacitarne la volontà", prefigurando, per la composizione del nuovo senato, "una precisa violazione del principio costituzionale della sovranità popolare". Anche se può notarsi che mancano ancora riflessioni sull'erosione della maggioranza con riferimento all'elezione di organi di garanzia (su cui invece v. ampiamente *infra*), lamentandosene piuttosto l'elezione da parte di "nominati". E non mancano ancora giorni dopo, interventi entro il versante più moderato del filone critico ispirati a notevole equilibrio e prudenza e ancora sostanzialmente attendisti<sup>56</sup>, nei quali prende piede l'argomento della (non inizialmente prevista) eterogeneità delle riforme messe in cantiere<sup>57</sup>.

A questo punto possiamo operare un primo bilancio delle posizioni in campo. A parte i pochi commenti di costituzionalisti decisamente favorevoli<sup>58</sup> o

---

<sup>54</sup> U. De Siervo, *Per le riforme ci vuole un metodo*, La Stampa, 3 marzo 2014. Su un piano un po' diverso A. Manzella, *Il Senato alla sfida della legge elettorale*, la Repubblica, 18 marzo 2014.

<sup>55</sup> Int. in A. Fabozzi, "La posta è il popolo sovrano", il manifesto, 14 marzo 2014.

<sup>56</sup> Ad es. M. Luciani, *Ma le riforme sono un mosaico*, l'Unità, 27 marzo 2014. V. ancora M. Luciani, *Il falso problema del presidenzialismo*, l'Unità, 15 giugno 2014.

<sup>57</sup> V. anche M. P. Milanese, *De Siervo: il premier forte? Va cambiata tutta la Carta*, il Mattino, 28 marzo 2014, il quale nota che si era partiti da due temi ben delimitati (superamento del bicameralismo perfetto e riforma del titolo V) ma "poi la riforma è diventata molto impegnativa", con aspetti che investono l'abolizione di organi di rilievo costituzionale o senz'altro la forma di governo.

<sup>58</sup> Un'opinione senza ombre è quella di F. Clementi, *Questa è davvero l'ultima chiamata*, Europa, 29 marzo 2014 afferma che il disegno "non è altro che il portato di maturazioni di riflessioni, indagini, audizioni, studi e disegno di legge che da oltre trent'anni mirano ad affrontare i modi e le forme di una riforma costituzionale che il nostro paese aspetta da troppo tempo". Una tesi

dubbiosi solo per aspetti ben limitati senza contestazioni investenti l'intero impianto (ad esempio Augusto Barbera, Francesco Clementi, Stefano Ceccanti<sup>59</sup> e, con minore nettezza, qualche altro che citeremo volta a volta), va registrata la posizione di chi, anche con grande autorevolezza, e in tempi recenti, quando ormai il progetto di revisione costituzionale era stato posto sui binari parlamentari che avrebbero condotto all'approvazione del Senato della Repubblica (agosto), ha continuato a contestare praticamente solo, anche se severamente, la legge elettorale per i suoi supposti profili di illegittimità<sup>60</sup>. Il clima generale è però andato attestandosi in tutt'altro senso, andando alle denunce diffuse di disfunzionalità/incoerenza degli assetti, sia pure formulate facendo ricorso ad uno stile argomentativo piuttosto neutro e tecnico (come in molti commenti di De Siervo<sup>61</sup> o di Marco Olivetti, ad esempio, ma non solo<sup>62</sup>),

---

spesso sposata dal Presidente del Consiglio Renzi, in risposta a chi ha sollecitato un difetto di approfondimento e la necessità di uno spazio ulteriore di riflessione.

<sup>59</sup> V. ad es. sulle quote rosa, F. Clementi, *Quote rosa per convinzione, non per legge*, l'Unità, 25 marzo 2014. Per gli altri due autori vedasi i moltissimi contributi richiamati in altre note. Su limitati, anche se sostanziosi, miglioramenti della riforma del Senato Id., *Senato, i tre miglioramenti necessari*, il Sole 24 ore, 2 aprile 2014.

Stefano Ceccanti è intervenuto diverse volte sulla questione delle prerogative dei senatori. V. ad es. C. Castiglione, *Ceccanti: ma l'arbitro non può che essere la Consulta*, il Mattino, 2 luglio 2014 (ove, notiamo incidentalmente, alla domanda se nel complesso fosse convinto dalla configurazione del nuovo Senato risponde, recisamente: "decisamente sì"), nonché l'int. di A. Barbera, *Abolirla a Palazzo Madama era un errore*, la Stampa, 2 luglio 2014. Sul tema v. int. a Lorenza Carlassare di S. Triuzzi, *L'immunità è eccessiva, anche a Montecitorio*, il Fatto Quotidiano, 3 luglio 2014.

I giornalisti non sono riusciti ad esimersi dal cercare costituzionalisti che dessero "pagelle" sul testo definitivo, sia pure, singolarmente, sulla fattura tecnica del prodotto (D. Pirone, *I costituzionalisti: testo ok, prima del varo però andrà ripulito*, il Messaggero, 15 luglio 2014, la domanda posta era: "al di là del suo contenuto, il testo della riforma costituzionale è scritto bene?"), ritrovandoli, oltretutto negli autori citati, nei giudizi di sufficienza di Mirabelli e Cheli. A tale proposito il ministro Boschi in diverse interviste ha dichiarato, nell'ambito delle ampie consultazioni effettuate nelle varie forme dal governo, di aver ritrovato giudizi eterogenei tra i costituzionalisti e che non pochi di essi avessero espresso giudizi positivi, se non lusinghieri, sulla revisione costituzionale. In verità, al di là di pochissimi casi, la stampa quotidiana come le audizioni non incoraggiano la conclusione, ed anzi con il passare del tempo molti giudizi sospesi o molti giudizi moderatamente favorevoli si sono tramutati in stroncature.

<sup>60</sup> Ad es. V. Onida int. in C. Castiglione, *Onida: Ok il Senato, ma l'Italicum va rivisto*, il Mattino, 12 luglio 2014.

<sup>61</sup> Anche successivamente agli appelli allarmistici di molti costituzionalisti, nei giorni caldi di luglio. V. ad es. U. De Siervo, *Stato-Regioni. La chiarezza che manca*, La Stampa, 15 luglio 2014 (nel

all'atteggiamento di stroncatura più allarmata di tutto il processo riformatore, magari contestuale a forme di mobilitazione collettiva<sup>63</sup>. Fatta eccezione per alcuni contributi che potremmo definire, per tematica trattata, periferici, come quelli di critica specifica della (presunta) dimidiazione degli spazi di esercizio degli istituti di democrazia diretta (a partire dalla ridisciplina del referendum)<sup>64</sup>, l'attenzione dei costituzionalisti è stata tutta rivolta all'impianto complessivo della revisione costituzionale e del modo di integrazione con la proposta di legge elettorale, alla luce delle conseguenze che essa avrebbe sulla regolamentazione della forma di governo in senso stretto, e, per trascinamento, della forma di stato (Stato di diritto, assetto democratico-sociale e, in misura minore, regionalismo) *tout court*. Ed è entro questo approccio, del resto quasi fatale, che hanno trovato sfogo le preoccupazioni più vive, e esplicitate con i toni più allarmati, della dottrina.

---

medesimo giorno in cui Rodotà denuncia il progetto di un governo “padrone del sistema costituzionale”), o, su questione di notevole impatto politico ma pur sempre tecniche, come il tema del contingentamento dei tempi per la discussione delle riforme in A. La Mattina, “*Le minoranze non possono paralizzare il Parlamento*”, La Stampa, 25 luglio 2014, intervista allo studioso.

<sup>62</sup> Vedasi l'encomiabile commento nel merito di G. F. Ferrari, *Si complica il procedimento legislativo*, il Sole 24 ore, 17 luglio 2014.

<sup>63</sup> Un piccolo filone a parte è quello che contesta la legittimazione del parlamento, alla luce della dichiarazione di incostituzionalità delle leggi elettorali con le quali è stato eletto, a poter approvare una nuova legge elettorale e a mettere mano alla Costituzione. Ne è espressione ad es. A. Pace, *I limiti di un parlamento delegittimato*, la Repubblica, 26 marzo 2014. Ma la gran parte dei contributi (anche dell'autore citato) ha utilizzato questa argomentazione, quando vi ha fatto ricorso, solo *ad adiuvandum* (mentre sarebbe ovviamente pregiudiziale, se fosse fondata) e ha preferito concentrarsi, magari prendendo semplicemente atto della volontà delle forze parlamentari di portare comunque avanti il processo riformatore, su obiezioni di tipo sostanziale. Fa eccezione la riflessione sul *timing* di riforme e voto di A. Pertici, *Elezioni dopo le riforme? Se cambia il bicameralismo devono cambiare le camere*, il manifesto, 2 luglio 2014.

<sup>64</sup> Ad es. R. Balduzzi (G. Grasso, “*No al blocco dei referendum elettorali*”, *Avvenire*, 9 luglio 2014, G. Guzzetta, *I referendum si sa, danno sempre fastidio*, *Cronache del garantista*, 11 luglio 2014, M. Ainis, *Fine silenziosa del referendum*, *Corriere della sera*, 15 luglio 2014 e, su un piano più costruttivo, M. Luciani, *La strada per conciliare partecipazione e rappresentanza*, *l'Unità*, 18 luglio 2014. Sul piano politico merita di essere richiamato almeno A. Parisi – M. Segni, *Una strada per salvare i referendum elettorali*, *Corriere della sera*, 24 luglio 2014.

In effetti, a parte le anticipazioni di cui abbiamo detto, a partire da fine marzo si succedono sulla stampa assai pesanti stroncature<sup>65</sup> anticipate da un appello dell'associazione "Libertà e Giustizia" (27 marzo 2014), promosso e firmato da molti costituzionalisti<sup>66</sup>, denominato senza mezzi termini "Verso la svolta autoritaria" e animato, si legge, dall'esigenza di fermare "il progetto di stravolgere la Costituzione", in cui accanto e a partire dall'argomento della delegittimazione in senso tecnico-giuridico del parlamento a intraprendere il percorso riformatore fanno capolino chiaramente anche argomentazioni che entrano nel merito della riforma (in particolare di riforma del Senato)<sup>67</sup>, e che provocheranno la reazione sdegnata dal ministro Boschi e ripetute prese di posizione del Presidente del Consiglio contro i "tecnici".

---

<sup>65</sup> L. De Carolis, *"Ma come si fa a stravolgere così la Carta?"*, il Fatto Quotidiano, 29 marzo 2014, int. a G. Azzariti; S. Merlini, *Le garanzie da reintrodurre*, il Sole 24 ore, 13 aprile 2014 (il quale afferma che "il superamento del bicameralismo è del tutto inaccettabile", e contesta, stante l'assenza di membri elettivi tra i senatori, l'attribuzione di rilevanti poteri anche di garanzia).

<sup>66</sup> Tra i primi firmatari spiccano i nomi di Gustavo Zagrebelsky, Lorenza Carlassare, Alessandro Pace, Gaetano Azzariti e Salvatore d'Albergo.

<sup>67</sup> Ecco il testo integrale dell'appello: "Stiamo assistendo impotenti al progetto di stravolgere la nostra Costituzione da parte di un Parlamento esplicitamente delegittimato dalla sentenza della Corte costituzionale n.1 del 2014, per creare un sistema autoritario che dà al Presidente del Consiglio poteri padronali. Con la prospettiva di un monocameralismo e la semplificazione accentratrice dell'ordine amministrativo, l'Italia di Matteo Renzi e di Silvio Berlusconi cambia faccia mentre la stampa, i partiti e i cittadini stanno attoniti (o accondiscendenti) a guardare. La responsabilità del Pd è enorme poiché sta consentendo l'attuazione del piano che era di Berlusconi, un piano persistentemente osteggiato in passato a parole e ora in sordina accolto. Il fatto che non sia Berlusconi ma il leader del Pd a prendere in mano il testimone della svolta autoritaria è ancora più grave perché neutralizza l'opinione di opposizione. Bisogna fermare subito questo progetto, e farlo con la stessa determinazione con la quale si riuscì a fermarlo quando Berlusconi lo ispirava. Non è l'appartenenza a un partito che vale a rendere giusto ciò che è sbagliato. Una democrazia plebiscitaria non è scritta nella nostra Costituzione e non è cosa che nessun cittadino che ha rispetto per la sua libertà politica e civile può desiderare. Quale che sia il leader che la propone".

Facciamo un'eccezione nel non richiamare l'opinione di non costituzionalisti, facendo riferimento, per l'esplicitezza del titolo, all'intervista a Rodotà, S. Triuzzi, *"Avremo un governo padrone del sistema costituzionale"*, il Fatto quotidiano, 15 luglio 2014. Un bel pezzo di ignoranza costituzionale è quello del tanto celebrato filosofo M. Virioli, *Non vogliono modificare la Carta: la stanno riscrivendo da capo*, il Fatto Quotidiano, 24 luglio 2014 che, evidentemente, ha molto da imparare sul piano del diritto costituzionale.

Al di là di questi eccessi polemici e dei toni allarmistici dell'appello, merita di essere ripreso un lungo passo di una recente riflessione di Zagrebelsky (luglio 2014), uno dei firmatari dell'appello, in quanto l'illustre studioso ne offre una versione più sobria, ma non meno decisa nella sostanza, anche se singolarmente quasi *a latere* di una lunga riflessione su aspetti specifici e argomenti determinati, quasi fosse un osservatore della controversia: "Un'ultima osservazione. Un certo numero di costituzionalisti, nei giorni trascorsi, ha denunciato con toni d'allarme il pericolo d'involuzione autoritaria, anzi padronale, del nostro sistema politico. Volendo vedere solo e isolatamente la questione della riforma del bicameralismo, la denuncia è apparsa eccessiva, allarmistica. Tuttavia, si parlava in quella circostanza della riforma del Senato non in sé stessa, ma come un elemento d'un quadro costituzionale, formale e materiale, assai più complesso. Il quadro è composto, sì, dalla marginalizzazione della seconda Camera, ma anche dalle prospettive in cui si annuncia la riforma della legge elettorale, in vista di soluzioni fortemente maggioritarie e debolmente rappresentative, tali da configurare una "democrazia d'investitura" dell'uomo solo al comando, tanto più in quanto i partiti [...] si sono trasformati, o si stanno trasformando in appendici di vertici personalistici, e in quanto i parlamentari, dal canto loro, hanno scarse possibilità d'autonomia, di fronte alla minaccia di scioglimento anticipato e al rischio di non trovare più posto, o posto adeguato, in quelle liste bloccate che la riforma elettorale non sembra orientata a superare. La denuncia dunque veniva, e ancora viene, da quello che i giuristi chiamano un "combinato disposto". La visione d'insieme è quella d'un sistema politico che vuole chiudersi difensivamente su se stesso, contro la concezione pluralistica e partecipativa della democrazia, che è la concezione della Costituzione del 1948. La posta in gioco è alta. Per questo è giusto lanciare l'allarme"<sup>68</sup>. Dunque, se non allarmismo, quantomeno ... allarme.

---

<sup>68</sup> G. Zagrebelsky, *Renzi, Boschi e le riforme autoritarie*, il Fatto Quotidiano, 13 luglio 2014.

Di pochi giorni precedente, è nuovamente l'associazione "Libertà e Giustizia" che promuove un incontro a Roma (8 luglio 2014) presenti nel quale intervengono i professori Carlassare, Pace, Villone ed altri. Secondo i virgolettati del resocontista (che consideriamo con beneficio d'inventario giacchè andrebbero verificati anche nei contesti loro propri) la riforma metterebbe "in gioco non solo la democrazia costituzionale ma forse la democrazia nel suo complesso" (Carlassare), dato che con il combinato disposto di "Italicum" e revisione della Costituzione un solo partito o una coalizione di partiti resterebbe arbitra di un meccanismo monocamerale, "completamente privo di contropoteri. Una maggioranza sufficiente per decidere in totale autonomia sia il Presidente della Repubblica che i cinque giudici costituzionali di nomina parlamentare" (Pace). "il Senato non potrà più svolgere il suo ruolo di contropotere della Camera", questa concentrazione di potere in capo ad un solo organo e a una sola coalizione (per non dire a un solo partito e al suo leader) è impensabile in una democrazia liberale", "le riforme concentrano tutti i poteri nel governo" (A. Pace<sup>69</sup>). Quando non viene evocato senza mezzi termini l'assolutismo del primo ministro ("primo ministro assoluto", Villone<sup>70</sup>).

---

Straniante il titolo della pagina interna in cui si sviluppa gran parte dell'articolo (naturalmente dovuto al titolista del quotidiano): "Gentile Boschi, le vostre riforme sono autoritarie", ed in effetti il testo è formalmente una proposta scritta che il Presidente emerito della Corte Costituzionale ha inoltrato in occasione di un convegno cui il ministro Boschi l'aveva invitato e a cui l'illustre studioso non aveva potuto partecipare. Il testo, secondo il quotidiano non adeguatamente o nient'affatto pubblicizzato dal ministro (qui la vicenda si tinge di giallo...) è stato infine pubblicato dal quotidiano in due puntate (la prima è G. Zagrebelsky, *Senato: buoni propositi, riforme inutili*, il Fatto Quotidiano, 12 luglio 2014)

<sup>69</sup> In S. Truzzi, "Renzi è intollerante a garanzie e contropoteri", il Fatto Quotidiano, 10 luglio 2014, criticando anche il premio di maggioranza.

<sup>70</sup> Il commento trova una precisa rispondenza in vari interventi dell'ex senatore. "il progetto del governo invece svislisce il parlamento, con un senato non elettivo, e una legge elettorale capestro per la camera. Senza nemmeno riequilibrare con un rafforzamento degli istituti di democrazia diretta e di partecipazione" (M. Villone, *Costituzione e falsità*, il manifesto, 10 luglio 2014). "Il parlamento non conta più, e nemmeno l'esecutivo. Conta il leader" (soprattutto lamentando l'incostituzionale della legge elettorale, che "è una bestemmia alla Costituzione, S. Truzzi, "E' una bestemmia alla Costituzione", il Fatto Quotidiano, 11 luglio 2014); M. Villone, *La Costituzione come statuto di una maggioranza*, il manifesto, 17 luglio 2014.

I punti salienti vengono così descritti, in uno dei più accesi commenti: “azzeramento della rappresentatività e del peso politico-istituzionale del senato con il carattere non elettivo e il taglio dei poteri; riduzione della camera a obbediente braccio armato del governo attraverso una legge elettorale che riduce la rappresentatività, taglia le voci in dissenso, crea una artificiale maggioranza numerica, garantisce la fedeltà al capo attraverso le liste bloccate; potere di ghigliottina permanente al governo [...]; innalzamento delle firme richieste per l’iniziativa legislativa popolare; innalzamento delle firme richieste per il referendum abrogativo a 800.000 [...] sono poco più che una foglia di fico le disposizioni che rinviano ai regolamenti parlamentari per la garanzia dell’iniziativa legislativa popolare, o riducono in qualche misura il requisito del quorum strutturale per il referendum [...] assai più contano altri effetti [...] la riduzione drastica del numero dei senatori, rimanendo immutato quello dei deputati, lascia in sostanza la elezione del capo dello stato nelle mani della sola camera, consegnata alla maggioranza di governo dalla legge elettorale [...] basterà aspettare il nono scrutinio per avere un capo di stato di maggioranza rimanendo un *flatus vocis* che sia rappresentante dell’unità nazionale e garante della Costituzione [...] per gli stessi componenti elettivi del Csm vale il discorso appena fatto. Mentre i tre membri della Corte costituzionale eletti dalla camera sono rimessi alla scelta della maggioranza garantita dal premio, con qualche sostegno sottobanco che non si nega a nessuno. Per non dire della revisione della Costituzione ancora rimessa alla maggioranza di governo della camera, e agli equilibri politici del tutto occasionali e imprevedibili del senato. In quali mani finiranno diritti e libertà? [...] Una struttura priva di equilibrio, dove sono i *check and balances*?”. Una struttura prima di equilibrio, dicevamo montesquieuianamente. Questo il cuore di quello che ormai è stato ribattezzato da un organo di stampa il “patto Renzi”<sup>71</sup>. E per una serie di interventi e

---

<sup>71</sup> Il 20 luglio 2014 il Fatto Quotidiano annuncia che la petizione promossa dal giornale ha



interviste come quello che abbiamo qui in buona misura riprodotto<sup>72</sup>, ogni tanto uno di tenore contrario o più sfumato ad affermare la bontà o la ragionevolezza complessiva del progetto, magari salvo questo o quell'aspetto da rivedere<sup>73</sup>. I contrasti interpretativi sono il sale della scienza giuridica. Come è possibile, tuttavia, che da una parte si ravvisino poteri abnormi e si rilevino eversioni e dall'altra, quantomeno, una complessiva ragionevolezza di un progetto? Entriamo dunque nel merito dei principali nuclei problematici, non prima di aver ricordato in conclusione che la scelta della Presidenza del Senato di contingentare i tempi della discussione parlamentare ha dato luogo all'ennesimo contrasto tra studiosi<sup>74</sup>, come, del resto, quella di applicare l'istituto del "canguro" per superare il più grossolano ostruzionismo<sup>75</sup>.

#### **4. L' "uomo solo al comando" ieri e oggi. Alcune notazioni in merito ad un'assimilazione impropria.**

Il giorno otto agosto, poche ore dopo un accorato ma certamente più apollineo contributo di idee di Zagrebelsky ("ancora pare d'essere di fronte all'eterno dilemma: oligarchia dalle maniere sbrigative o democrazia

---

raggiunto quota 100.000 firme.

<sup>72</sup> Ad es. M. Ainis, *Sua Maestà il capo del governo*, l'Espresso, 24 luglio 2014; S. Triuzzi, *"L'ultimo atto di una lunga regressione politica"*, il Fatto Quotidiano, 24 luglio 2014, int. a G. Azzariti.

<sup>73</sup> Si metta a confronto l'articolo contenente l'intervista a G. Ferrara di S. Triuzzi, *"Poteri abnormi, fermiamo l'eversione autoritaria"*, il Fatto Quotidiano, 19 luglio 2014 (con gravi accuse anche nei confronti del Capo dello Stato; singolare è quantomeno l'affermazione che "la legge proporzionale era il fondamento dello Stato rappresentativo"; un'affermazione che ci riporta dritti agli anni '50) con M. Olivetti, *Un progetto ragionevole*, Avvenire, 20 luglio 2014.

<sup>74</sup> Oltre all'intervista a De Siervo già citata v. C. Lania, *"Così si strozza la democrazia"*, il manifesto, 25 luglio 2014, int. a L. Carlassare; C. Marincola, *"E' stato solo applicato il Regolamento ma giusto prevedere il voto popolare"*, il Messaggero, 25 luglio 2014, int. a E. Cheli; A. Cangini, *Barbera: nessuna svolta autoritaria. "Il voto segreto è un pretesto"*, Quotidiano nazionale, 27 luglio 2014, int. A. Barbera.

<sup>75</sup> M. Villone, *Il "canguro" decisionista*, il manifesto, 31 luglio 2014. Su questo e altri aspetti G. Ferrara, *La falsificazione del bipolarismo*, il manifesto, 1 agosto 2014.

dall'andatura pesante<sup>76</sup>), il Senato della Repubblica ha deliberato in prima lettura il disegno di legge di revisione della costituzione AS. 1429. Le ferie parlamentari come di gran parte degli italiani non sono, ovviamente, la condizione ideale per lo svolgimento di dibattiti pubblici, ma quel minimo di discussione pubblica che è stata possibile rilevare è proseguita secondo i soliti binari delle tesi contrapposte<sup>77</sup> e, sui medesimi binari, si è perpetuata la polemica tra il Presidente del Consiglio e i "tecnici" (ribattezzati "professoroni"), sulle responsabilità degli uni e degli altri<sup>78</sup>.

Appare interessante per più aspetti l'intervista ad Azzariti già citata<sup>79</sup>. L'affermazione che "c'è una strategia di delegittimazione di tutte le riflessioni critiche" andrebbe in effetti adeguatamente approfondita anche entro una riflessione profonda dei rapporti tra politica e tecnica (in astratto, ma anche per le concrete responsabilità dell'una e dell'altra negli anni passati). Allo stesso modo non può non rilevarsi che troppo spesso le riflessioni critiche (non solo, ma qui si muove dalle critiche maltollerate), pur quando hanno preso le mosse da argomentazioni di merito, non sempre hanno rispettato, a nostro avviso, quei canoni di sobrietà e rigore scientifico che dovrebbero essere tipici del contributo del tecnico assumendo un tono sopra le righe quando non scopertamente ideologico (o in qualche caso partitico). Si dirà che il diritto costituzionale è una scienza assai particolare, che ha a che fare con i fondamenti del vivere civile e che, pertanto, qualora si ravvisi il rischio di un'involuzione autoritaria non è consentito o possibile per definizione mantenere un atteggiamento, se non sereno e imperturbabile, almeno improntato ad una condotta *sine ira ac studio*. Sarà. L'argomentazione, comunque troppo ampia e

---

<sup>76</sup> G. Zagrebelsky, *La Costituzione e il governo stile executive*, la Repubblica, 6 agosto 2014.

<sup>77</sup> M. Olivetti, *Una strada oltre il manicheismo*, Avvenire, 9 agosto 2014 da un lato; G. Azzariti, *Un delitto con tanti autori*, il manifesto, 9 agosto 2014.

<sup>78</sup> F. Grignetti, *E i "professoroni" replicano agli attacchi. "Una reazione infantile, diamo fastidio"*, cit. (la frase virgolettata è attribuita nel corpo dell'articolo al prof. Pace).

<sup>79</sup> S. Triuzzi, *"L'ultimo atto di una lunga regressione politica"*, cit.

complessa per essere sviluppata in questa sede, comunque presuppone che si versi effettivamente in una consimile condizione e pertanto ci basterà rinviarla ai prossimi capoversi quando ne valuteremo i presupposti esclusivamente entro una discussione del merito delle argomentazioni. L'intervista ha comunque un secondo punto di interesse, che già contestualizza l'argomento più radicale. L'autorevole studioso afferma, come altri non fanno, che se non piace il termine "svolta autoritaria" allora si usi pure l'espressione "lunga regressione", così argomentando: "questa riforma è costantemente conservatrice: tende a dare una forma stabile – a livello costituzionale – alla lunga regressione che ha qualificato l'ultimo ventennio politico, contrassegnato da una forte verticalizzazione del potere". Ora, ammettiamo di non essere insensibili alla questione del ventennio e delle sue idee istituzionali e al tema, inevitabilmente connesso, della "democrazia di investitura"<sup>80</sup> ("è questo che ci preoccupa! Il passaggio alla democrazia di investitura è difficilmente contestabile") e del rischio dell'impoverimento dei processi democratici. Tuttavia, intanto, per una forma per così dire di igiene, prendiamo atto che non c'è in corso una svolta autoritaria in senso tecnico (cosa che renderebbe meno serena qualunque riflessione, inevitabilmente, compresa la presente) ma c'è, invece, un'aperta contestazione attorno ad una "ideologia" o "filosofia" istituzionale che porta, si assume, alle sue estreme conseguenze le premesse della "democrazia d'investitura" e che attenta alla "qualità" della democrazia potendo, al limite, produrre dei rischi. Questo modo di procedere dovrebbe dare maggiore serenità al dibattito. Intanto (così è se vi pare, direbbe Pirandello) parliamo di un assetto di democrazia (almeno così l'ha sempre ritenuta un uomo dalla specchiata sensibilità democratica come Elia, pur entro un vaglio critico), anche se – a dire il vero – molto vi sarebbe da argomentare riguardo l'uso di

---

<sup>80</sup> M. Plutino, *Che cos'è la Seconda Repubblica. Democrazia rappresentativo-parlamentare e assetti istituzionali*, Carocci, Roma, 2014 (in corso di pubblicazione).

espressioni di questo tipo (democrazia d'investitura, di "mera" investitura, ma anche - al contrario - di indirizzo e/o di delega; per non parlare di veri ossimori come "monarchia repubblicana", "dittatura elettiva", "democrazia plebiscitaria" e così via). Anche questo profilo, tuttavia, è troppo ampio per essere discusso qui, perché porterebbe a discutere delle tendenze attuali della democrazia, del tema del rapporto tra identità e rappresentanza, unità e pluralismo, delle tendenze alla personalizzazione della politica e della "presidenzializzazione" strisciante delle forme di governo. Fermiamoci molto prima, prendendo atto che collegare immediati e incipienti rischi autoritari a questo campo semantico della "democrazia d'investitura" (o plebiscitario, o come si vuole che sia) segna un'inammissibile slittamento semantico dal campo della riflessione sulla (e *nella*) democrazia a quello, direbbe Kelsen, dell'autocrazia. Chiaramente non sono due campi rigidamente delimitati. Ed è chiaro che il rendimento delle forme di governo (e di stato) è questione prima che di categorie, di grado, di intensità e che la questione della leadership e della personalizzazione (o "presidenzializzazione" degli esecutivi, come si dice talora, ambigualmente) incide fortemente nella discussione sulle democrazie contemporanee<sup>81</sup>. Ma questo è un altro tema. Torniamo al merito più stingente.

Oggi, dunque, con argomenti del tutto analoghi a quelli utilizzati nel 2005/06, le riforme istituzionali attualmente in discussione vengono ritenute responsabili di dar luogo ad un assetto squilibrato con una posizione di eccessivo favore per il governo, a mezzo di una serie più o meno coordinata (un disegno, appunto, secondo questa tesi) di interventi parziali sul piano della revisione costituzionale, ulteriormente rafforzati dall'interazione con la futura legge elettorale (se e quando approvata, se fosse rispettato l'attuale compromesso). Ciò viene sottolineato anche alla luce dell'attuale livello di

---

<sup>81</sup> Ult. cit.

consenso (presunto) del partito di maggioranza relativa, che è quello che più attivamente si è fatto promotore della riforma.

Il quadro complessivo che ne risulterebbe sarebbe di una incisione sulle logiche della forma di governo e, per conseguenza, anche sugli assetti della forma di Stato (Stato di diritto, se non si vuol evocare un remoto pericolo di incisione sul carattere “repubblicano”; ma contestazioni attengano, su altro piano, anche al presunto sconvolgimento dell’assetto regionalista). Giornalisticamente si delinea lo scenario dell’uomo “solo al comando”, di una maggioranza “pigliatutto” dove la parte del leone è svolta da un partito e da un gruppo parlamentare che sono dominati da un leader. Sul piano di una maggiore sofisticazione si stigmatizza l’eccesso di semplificazione. Si ravvisa, quindi, in definitiva, un difetto di riduzionismo. L’argomento ha il suo peso. Mentre si concorda largamente con la necessità di semplificare il sistema di governo complessivo, molti ritengono che si stia dando corso a qualche semplicismo di troppo, ma si oscilla tra il ravvisare un rischio essenzialmente sul piano della disfunzionalità degli assetti e, in modo più pregnante, si prospettano rischi autoritari (non indirettamente derivanti da disfunzioni: è chiaro che ogni disfunzione comporta uno squilibrio e il rischio di un piano inclinato tra reazioni e *feedback*). Ma mentre alcuni errori che direi di tipo concettuale dei riformatori e i rischi di disfunzionalità sottesi alla riforma ci sono ben presenti, in verità, per venire al piano più gravoso, non ci sembra di poter ravvisare rischi autoritari<sup>82</sup> almeno del tipo derivanti da un’eccessiva e squilibrata concentrazione di poteri.

---

<sup>82</sup> A tale proposito molti si spingono in chiave prognostica a far interagire le soluzioni istituzionali con questa o quella persona che potenzialmente potrebbe assumere una posizione di rilievo nell’attività di governo. L’argomento non ci sembra poter avere una dignità scientifica. Il ragionamento giuridico non può che attestarsi sulle logiche istituzionali di un istituto e, prognosticamente, deve sempre partire dal presupposto che il potere possa tendere all’abuso (che è poi l’ispirazione genuinamente liberale che è alla base della costruzione del costituzionalismo e che portava Montesquieu a provare a imbrigliare fino alla “quiete” i poteri). D’altra parte, e all’opposto, sappiamo fin troppo bene che il complesso del Tiranno è un grande

A nostro avviso, ben ponderando le differenze e le similitudini, vi sono sufficienti ragioni per argomentare la fondamentale diversità sia di ispirazione che di soluzioni apprestate tra la tentata revisione del 2005 e il processo riformatore in corso, anche se ammettiamo che esse maturano su una sorta di *humus* in parte comune, cui faremo cenno in sede di considerazioni conclusive.

La differenza più macroscopica, e dirimente, è nell'assenza di alcuni segmenti caratteristici dell'ispirazione cd. neo-parlamentarista nell'attuale revisione, quindi proprio di quelle pseudo-razionalizzazioni dei sistemi parlamentari che procurano assetti non solo certamente disfunzionali ma che spesso celano, dietro la rassicurante etichetta del parlamentarismo, il rischio di veicolare nel sistema meccanismi immediatamente pericolosi sul piano della garanzia democratica.

Riteniamo di dover chiarire che il nucleo di fondatezza di quel giudizio inerente al costituente "premierato assoluto" con cui fu etichettata argutamente la revisione del 2005 non operasse tanto su una visione ampia della forma di governo ma già su quella più ristretta – del governo responsabile verso il parlamento – in modo tale, tuttavia, da riuscire a incidere sulla connotazione della nostra democrazia quale forma "rappresentativa", sul limitare dei confini tra dinamiche della forma di governo e di stato.

Dopo il ventennio che abbiamo alle spalle, è invece di notevole rilievo (e non ci sembra sia stato sottolineato) che, vuoi l'approccio pragmatico (e il rinvio al futuro discorso sull'eventuale mutamento della forma di governo), vuoi per qualche avvisaglia di una piccola ma significativa ricalibratura della filosofia istituzionale italiana di cui diremo, nel progetto attuale non si ritrovino le problematiche di coerenza modellistica - a nostro avviso macroscopiche - e le

---

ostacolo a prefigurare assetti di buon rendimento e che qualche alea non è mai eliminabile. Tuttavia queste argomentazioni relativamente astratte saranno nel testo filtrate alla luce di una visione realistica (e non del tutto peculiare, come è stato in Italia nei primi decenni repubblicani) della forma di governo parlamentare.

conseguenti irrisoltezze di inquadramento tipologico che hanno contrassegnato tanti progetti del passato ispirati dalla “democrazia immediata”, dalla elezione senz’altro diretta del “premier” ai suoi altrettanto discutibili surrogati funzionali (veri o presunti)<sup>83</sup>. Bisogna invece prendere atto che con la revisione attualmente in discussione non si opera, contrariamente quel che si afferma, alcuna distorsione delle dinamiche del modello parlamentare ma si consente semplicemente appieno, eliminando ogni filtro, che se ne dispieghino le sue conseguenze ultime, sicchè se proprio si volesse discutere dovremmo riflettere sulla compatibilità del cosiddetto “parlamentarismo maggioritario” con il modello democratico per l’assenza di sufficienti contrappesi istituzionali. In particolare, e salvo un aspetto marginale del quale si dirà, ci pare di poter affermare che non è messo a rischio l’operare potenziale (potenziale) di quel principio di responsabilità del governo verso il parlamento: non si assiste, in particolare, a nessun capovolgimento di logiche e di ruoli. Il dato che la forma di governo parlamentare conviva con la preminenza politica degli esecutivi non è certo nuovo, e che la centralità strutturale e giuridica del parlamento non sia la “centralità” del parlamento italiano degli anni ’70 (ma non solo), che era un’anomalia, è ormai ampiamente ammesso<sup>84</sup>. Il tema è quello del modo in cui tecnicamente (e non politicamente) questa preminenza governativa viene resa possibile e, anzi, incoraggiata. E’ qui che non devono esserci eccessive forzature, creazioni quasi *ex nihil*, magari con garanzie giuridiche, di un potere politico di per sé debole (v. infatti *infra*). Adottando come modello ideale di riferimento il sistema Westminster, e come modello di più prossima similitudine quello tedesco (o spagnolo) molti dubbi si diradano giacchè nessuno sosterebbe (e sostiene) la scarsa democraticità di quei modelli, che sono anzi dei punti di riferimenti in termini di garanzie democratiche e - i due termini sono più

---

<sup>83</sup> Sul punto sia consentito rinviare a M. Plutino, *Che cos’è la Seconda Repubblica, cit.*, passim.

<sup>84</sup> Tralasciando le classiche riflessioni della dottrina, v. ora G. Rizzoni, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, il Mulino, Bologna, 2012, p. 232 ss.

commisti di quanto non sembri - rendimento. Certamente i fattori di contesto, dall'assetto partitico alla legge elettorale sono determinanti ma sono e restano fattori di contesto, anche se dotati di notevole influenza. E la preminenza politica di un partito nel sistema per consenso non è uguale, ad esempio, all'artificiale sovra-dimensionamento (e, poi, come?) della sua forza parlamentare.

Bisogna allora procedere per gradi nella formulazione della diagnosi e poi nella valutazione sul tasso, ragionevole o eccessivo, di riduzionismo che si viene realizza nel sistema.

Parlando innanzitutto della logica del sistema parlamentare in quanto tale. Delle forme cd. neo-parlamentari, per essere più precisi, la revisione non riprende alcuno dei tratti strutturalmente caratterizzanti, e invalsi a livello sub-nazionale: l'elezione diretta del premier (o un suo equivalente sostanziale); il potere di scioglimento dell'assemblea affidato al vertice eletto; le clausole "simul stabunt simul cadunt"; i vari rimedi "anti-ribaltone". Oggi, a differenza del 2005, non viene prospettata la soluzione che, più ancora dell'elezione diretta (che di per sé non dà poteri), è foriera dei maggiori disequilibri e dei più profondi scompensi, che è il riconoscimento di un formale potere di scioglimento delle camere affidato al Presidente del Consiglio e ambigualmente connotato in termini sostanziali. Un simile potere fu allora prefigurato (il Presidente del Consiglio poteva chiedere al Presidente della Repubblica lo scioglimento dalla Camera assumendosene "la esclusiva responsabilità", art. 88 del progetto), insieme alle sue previsioni di contorno (v. *infra*). In un sistema ove c'è un governo che opera pur sempre, di regola, supportato da una coalizione, sia esse pre-elettorale o post-elettorale (e si ricordi che nello stesso anno venne approvata la legge elettorale a "premio di maggioranza", con la previsione e l'incentivazione di apparentamenti e la formalizzazione dell'inusitata figura del "capo unico" della coalizione), il rischio non era solo



ipotetico, a prescindere dalla struttura della *leadership* o di fattori anche più contingenti (com'era, allora, la situazione dei conflitti di interessi e la commistione profonda tra sfera politica ed sfera economica, con un partito in fatto posseduto in maniera proprietaria da un'unica persona). La questione che si poneva all'epoca in modo spinoso e, direi, anche urgente, non investiva tanto, come non lo fa mai nel parlamentarismo contemporaneo, i rapporti astratti tra il parlamento e il governo, quanto la possibilità che il credibile ricorso ad un siffatto mezzo prima di tutto contro la propria maggioranza – ed eventualmente anche contro il proprio partito che si rivelasse riottoso; infine contro le minoranze parlamentari in quanto tali – la rendeva quotidianamente ricattabile e sempre sottoposta alla spada di Damocle di una *provocatio ad populum* dove, in virtù dell'interazione con le previsioni della legge elettorale, il leader già “capo unico” della coalizione avrebbe fronteggiato davanti al cittadino “arbitro” gli altri leader minori, e tutti i leader avrebbero composto le liste elettorali, bloccate e chiuse. E neanche era praticabile, in definitiva, il voto di sfiducia del parlamento al Governo, almeno nelle logiche del parlamentarismo<sup>85</sup>. Oggi solo una minima parte di questi elementi è presente e con modalità diverse: principalmente, manca il potere di scioglimento intestato al Premier in quanto tale né si può ragionare in tema di forma di governo dando per scontata la possibilità di un partito proprietario e di giganteschi conflitti di interesse. Queste condizioni falserebbero qualunque dibattito giuridico o porterebbe all'auspicio davvero che l'impotenza delle istituzioni (per tradurre in pratica la formula montequeuiana del freno, della catena, della quiete che spinge all'armonia) sia la soluzione. Chi assimila la situazione dell'odierno “Partito Democratico”, per quanto appaia improntata a un notevole tasso di liderismo (in omaggio certamente ad una visione della democrazia come “di mandato”) a quella del *leader* che crea un partito dal nulla, lo controlla attraverso uomini di

---

<sup>85</sup> Così, giustamente, M. Olivetti, *Un progetto ragionevole*, cit.

cui dispone come crede, e con mezzi praticamente illimitati, all'occorrenza paralizzandolo, chiudendolo, portandolo sull'orlo della bancarotta finanziaria e così via; ecco, chi realizza questo parallelo, certamente non rende un buon servizio alla riflessione scientifica perché sono situazioni sideralmente differenti. A tale proposito, qualcuno potrebbe notare come nel 2005 fosse previsto l'istituto della "sfiducia costruttiva" con cui liberarsi del *leader* ingombrante. Ebbene, quell'istituto non era certo tale da costituire un riequilibrio nei rapporti leader maggioranza o parlamento/governo perché in fatto destinato ad essere inoperante, in quanto si prevedeva la presentazione e l'approvazione "da parte dei deputati appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni in numero non inferiore alla maggioranza dei componenti della Camera". Una condizione insussistente fin quando, in assenza di una legge sui partiti volta a garantirne in modo almeno minimale la contendibilità e forme di democraticità, quel *leader* fosse stato in grado di reggere il (proprio) partito. E qui, al fondo, la differenza tra un partito personale in senso proprio, o addirittura proprietario, e uno ampiamente convertito a logiche lideristiche, ma pur sempre sottomesso ai risultati dell'azione di governo e alla volubilità di sondaggi e gradimento (come per una Thatcher, un Blair, un González, una Merkel).

La forma di governo prefigurata nel 2005 realizzava davvero un simulacro di funzionamento parlamentare ed era a tutti gli effetti pseudo-parlamentare, senonchè non essendo certo ascrivibile ad altri tipi essa poneva *tout court* questioni di tenuta democratica del sistema. Lo faceva già per le sue previsioni strettamente giuridiche attinenti alla disciplina costituzionale della forma di governo. Una enorme amplificazione, certo, veniva poi dalle condizioni (legislative e politiche) di contorno. Risultava nel complesso che un'eventuale volontà di addomesticare la maggioranza o di sanzionarla si dispiegava pressocchè senza argini e senza che il parlamento (dunque anche e

soprattutto una parte della maggioranza) potesse efficacemente reagire. Si trattava della più patente violazione della logica parlamentare e del principio della legittimazione parlamentare, rispetto alla quale perfino l'assenza della previsione della formale elezione diretta del Presidente del Consiglio passava decisamente in second'ordine.

Qualche timore che questo assetto fosse un frutto velenoso celato dietro alcune innovazioni presentate come razionalizzazioni della forma di governo dunque appariva tutt'altro che fuori luogo, anche alla luce dei precedenti relativi ai "problemi" di tenuta della maggioranza incontrati dal dott. Berlusconi nel 1994 e nel 2001-2006, cui la revisione intendeva porre un rimedio, come dire, certo e definitivo<sup>86</sup>. Il progetto berlusconiano realizzava pertanto le premesse ultime della democrazia di investitura come riposante nel mandato (del tutto presuntivamente) conferito ad un solo uomo, secondo modalità che, peraltro, soltanto la peculiare sua posizione gli consentiva di amplificare al limite.

Rispetto a questi sviluppi, che erano quelli che caratterizzavano il complessivo disegno, altri profili problematici (peraltro non drasticamente incidenti sulle modalità di elezione delle cariche di garanzia, perché anzi, per il Capo dello Stato l'elezione in sé era modificata secondo un'ispirazione non dissimile dal cd. emendamento Gotor, di cui passiamo presto a dire) apparivano di contorno e, a voler tutto concedere, mere amplificazioni di una

---

<sup>86</sup> Facciamo riferimento alla prima e traumatica esperienza di governo di Berlusconi del 1994, in cui un governo sostenuto da una debole forza parlamentare veniva fatto cadere da un partner di governo; ai primi anni della seconda esperienza, nella legislatura 2001-2006 con il contrasto con l'Udc di cui allora era segretario Follini all'indomani delle regionali del 2005 (e non solo); alle vicende successive, quando il partner principale di Berlusconi in tutte le coalizioni di centro-destra di quei lustri, convinto o costretto ad una confluenza in un medesimo soggetto politico, si veniva a trovare in contrasto con il fondatore del neo-partito e veniva messo alla porta senza tanti complimenti come fosse un traditore.

stortura che nasceva altrove, nel cuore del funzionamento della forma di governo e che era ingigantita da un'anomalia unica nell'Occidente<sup>87</sup>.

Nella revisione di cui si discute oggi è assente dunque quel *topos* dei disegni neo-parlamentaristici costituito dalla formale concessione del potere di scioglimento in capo al Presidente del Consiglio come non appaiono altri meccanismi (come clausole anti-ribaltone, la regolamentazione draconiana e con logiche a parti invertite della questione di fiducia, la clausola di dissoluzione automatica etc.). Sorprende semmai che in queste critiche all'impianto complessivo della revisione, non si sia attirata sufficientemente l'attenzione su un istituto di nuova previsione che appare, questo sì, forzare troppo le logiche parlamentari. In una revisione che rinvia al futuro la ri-disciplina della forma di governo, l'unica previsione espressamente dettata in tema di rapporti tra governo e parlamento e inerente al "governo in parlamento", appare veramente discutibile. Viene prospettata all'art. 12 del progetto la figura di disegni di legge (espressamente previsti come non solo di iniziativa governativa<sup>88</sup>) prioritari e rinforzati nel procedimento di discussione e approvazione. Previsioni che, nelle forme codificate, appaiono fin troppo draconiane nell'avvantaggiare il governo nell'attuazione del suo programma e, contestualmente, spogliare il parlamento dell'agenda dei propri lavori<sup>89</sup>. Basterebbe che i disegni di legge fossero dichiarati, a insindacabile giudizio del governo e senza limitazioni di sorta, *essenziali* "per l'attuazione del programma

---

<sup>87</sup> Ripetiamo. Siffatta anomalia, non è certo assimilabile al novero delle cose possibili che nella fisiologia del sistema devono essere tenute in conto nell'atteggiamento prudente e prognostico che il giurista deve assumere quando valuta, in sede di progettazione, il potenziale rendimento di una innovazione. Nulla toglie, ovviamente, che in presenza di siffatte anomalie il politico (più che il giurista) possa fare valutazioni per cui paia contingentemente inopportuno incamminarsi verso sentieri altrimenti tranquilli e rassicuranti.

<sup>88</sup> "testo proposto o accolto dal Governo" (art. 12 cit).

<sup>89</sup> Un giudizio favorevole all'istituto è stato espresso da U. De Siervo, *Riforme, innovazioni da riesaminare*, La Stampa, 17 agosto 2014 che, anzi, ha proposto la sua estensione e anche da M. Olivetti, *Un progetto ragionevole*, cit. Citiamo volutamente due autori non drasticamente contrari all'impianto complessivo della riforma.

di governo” per farne derivare un incanalamento in tempi stretti e certissimi per la loro approvazione verso un esito pressochè fatale, senza che il governo medesimo corra alcun rischio (in ciò differendo il meccanismo sostanzialmente dalla questione di fiducia). Una commistione di logiche e discipline del decreto legge e della questione di fiducia (decorso il termine il testo “è posto in votazione, senza modifiche”, art. 12 cit.) che dà luogo ad un istituto non presente in forme analoghe nelle esperienze parlamentari consolidate ove pure si registra ampiamente la preminenza, se non il predominio, del governo “in parlamento”<sup>90</sup>. Quello che appare ingiustificatamente sacrificato è il principio di responsabilizzazione, che non viene ad operare salvo nell’improbabile ipotesi che il parlamento non prenda l’iniziativa (mentre con la ricusazione della questione di fiducia l’effetto più drastico è immediato e automatico). E’ inoltre immaginabile che quasi l’intera attività legislativa delle Camera venga assorbita dall’esame e approvazione di questi disegni di legge “baciati” dal governo (come lo è oggi dalle leggi di conversione dei decreti). Qui davvero occorrerebbe un ripensamento volto, se proprio si vuole prefigurare un meccanismo che assista il governo nell’attuazione del suo programma (con tanto di priorità e “ghigliottina”), a inserire parametri limitanti. Anche taluni di ordine solo quantitativo avrebbero un effetto sdrammatizzante di un istituto, altrimenti, idoneo ad alterare il funzionamento ordinario della forma di governo anche se nato, al contrario, per avere un effetto riequilibrante. L’istituto, pur prendendo in carico problemi tutt’altro che irrilevanti (il disordine nel sistema delle fonti, la posizione di limiti all’abuso combinato di decreti legge, maxi emendamenti e questioni di fiducia con i quali attualmente il governo si fa strada come può, con gravi contraccolpi) mette in opera, in conclusione, un meccanismo apparentemente lineare ma in realtà

---

<sup>90</sup> All’istituto è paragonabile, forse, solo all’art. 48 della Costituzione francese come revisionato nel 1995 e poi dalla legge costituzionale 23 juillet 2008. La debolezza del parlamento francese rispetto al governo è peraltro un dato di lungo periodo.

eccessivamente semplicistico e drastico. Una scorciatoia troppo grezza rispetto alla necessità di un intervento complessivo e coordinato su più piani, costituzionale e dei regolamenti parlamentari *in primis*, che resta altamente auspicabile. Del resto, per quanto sia evidente che un siffatto istituto possa provocare un'alterazione delle dinamiche fisiologiche della forma di governo (del resto, come qualunque razionalizzazione da, più o meno) sarebbe sbagliato trarne conclusioni atte a gettare un'ombra su tutto l'impianto della riforma.

Con quest'ultimo tema e con il precedente (la posizione del Senato nella forma di governo) siamo ormai al confine tra una discussione dei rapporti, certamente problematici, tra la democrazia cosiddetta maggioritaria e il tema del limite al potere entro una discussione ancora tutta interna alla forma di governo (di cui il Senato è stato fino ad oggi pienamente compreso, in quanto compartecipe della funzione di indirizzo politico nazionale) e, su altro piano, di una valutazione sull'alleggerimento dell'architettura istituzionale che incida sul sistema dei pesi e contrappesi, delle garanzie nonchè, infine, degli argini alle maggioranze politiche.

## **5. Il presunto squilibrio tra circuito dell'indirizzo e della garanzia e i veri fattori squilibranti del sistema.**

Sempre per restare ad una valutazione delle modifiche costituzionali, ma passando ad un piano in cui la forma di governo e le strutture governanti vengono viste nelle loro interazioni con gli aspetti di contrappeso o garanzia del sistema, le eventuali critiche non possono dunque che essere rivolte a quei profili in base ai quali si rende più semplice la prospettiva che la maggioranza abbia la forza di eleggere o nominare le cariche di garanzie. Ma a ben vedere se la prospettiva ha una sua plausibilità, ciò non avviene certo a seguito delle

proposte modifiche costituzionali, dove anzi si rinvergono interventi di segno limitativo.

Per la cruciale carica di Capo dello Stato, rispetto all'attuale situazione (connotata, è vero, da *quorum* depotenziati da leggi elettorali accentuatamente dis-proporzionali dal 1993 ad oggi), il rischio dovrebbe essere ridotto con l'assunzione del cd. emendamento Gotor che dilata la procedimentalizzazione dell'elezione al fine di incentivare accordi ampi tanto che si renderebbero indispensabili non meno di otto scrutini prima di poter conseguire la previsione di un *quorum* raggiungibile con i presumibili numeri della maggioranza di governo<sup>91</sup>. La procedimentalizzazione attuale appare, invero, eccessiva<sup>92</sup> e cela malamente, offrendo al contempo improbabili aspettative, la questione fondamentale. Che vi sia un pericolo che nei sistemi parlamentari la fusione tra esecutivo e legislativo tenda ad estendere la propria ombra sugli altri organi costituzionali, anche di garanzia, dove possibile (ovvero dove v'è nomina politica o elezione, popolare o parlamentare) è un fatto risaputo. Ma basta rivolgersi alle più mature democrazie parlamentari per prendere atto che le previsioni, ciononostante, siano generalmente improntate ad un maggiore realismo e pragmatismo, anche rispetto a quelle attualmente vigenti e previste

---

<sup>91</sup> Ora, rendere questa situazione, semplicemente descrittiva del dato normativo, come una situazione in base alla quale "chi vince eleggerà il capo dello Stato" (S. Triuzzi, "Riforma? E' lo strapotere della maggioranza", Il Fatto Quotidiano, 23 agosto 2014, int. a C. F. Grosso) è davvero una distorsione quand'anche si volesse far riferimento ad una lettura globale e orientata dal funzione della revisione e delle altre innovazioni istituzionali in cantiere.

<sup>92</sup> Se si tiene anche conto del dato di esperienza recente che non è semplicissimo (e nel 2013 si è rivelato impossibile) tenere compatta la maggioranza per più di qualche scrutinio senza determinare gravi contraccolpi. Del resto si potrebbe ragionare anche rovesciando l'argomento: l'allungamento dei tempi richiesto da più ampie maggioranze rende più semplice un operato sottotono della maggioranza (quasi uno sciogliete le righe) fino ad un certo numero di scrutinio, quando sarà diffusamente avvertito che si comincia a fare sul serio e la maggioranza comincia a effettuare prove di funzionalità e compattezza. Ma, sia chiaro, questo non assicura minimamente che i primi scrutini tornino, come congegnati oggi, più utili ad eleggere una figura bipartisan. Non possiamo trascurare l'evenienza semplicemente che l'innovazione introduca disordine nelle dinamiche politiche senza favorire né (come sostengono i critici) prove di forza della maggioranza, né, al contrario, incentivare in modo significative le convergenze.

dalla nostra Costituzione, decisamente connotate in senso anti-maggioritario. La Legge fondamentale della Repubblica federale tedesca per l'elezione del Presidente federale della R.F.T. consente, con scarse disposizioni, di raggiungere rapidamente un *quorum* disponibile alla maggioranza e, peraltro, meno connotato in senso garantistico. Siffatte previsioni affidano nel caso le garanzie – con buona pace di Montesquieu o di alcune sue interpretazioni attualizzanti – a forme di autolimitazione (e tenuta) della maggioranza, sulla base di una serena presa d'atto che se vuole evitarsi l'atto di forza il sistema ne assicura le pre-condizioni minime, ma se si vuole realizzare la forzatura non v'è nulla che lo possa impedire in quanto un organo costituzionale, se non altro per un meccanismo di chiusura del sistema, prima o poi dovrà essere eletto con numeri disponibili al governo e alla sua maggioranza<sup>93</sup>. Che poi, tra l'altro, non è detto che non siano raccolti trasversalmente.

Se ci si sofferma sulla Corte costituzionale, a parte quanto si dirà subito, occorre prendere atto che finora il *quorum* aggravato ha semplicemente condotto ad un meccanismo spartitorio tra i maggiori partiti delle caselle disponibili per l'elezione parlamentare dei giudici (con conseguenti rimandi e dilazioni dell'elezione in caso di scadenza di un singolo giudice volti proprio ad evitare il problema tipico dell'elezione di una carica monocratica, ovvero la sua indivisibilità in termini di "spoglie"). Se si intende avallare questo esito, che molto spesso rasenta e supera l'indecenza e non ha certo come prioritario bisogno il rispetto della Costituzione (più che nobile compromesso, davvero bieco *do ut des*), lo si dovrebbe dire apertamente, né sarebbe proprio parlare di contro-potere, giacché in tal caso al massimo la valenza "garantistica" sarebbe da riconoscere in un potere di veto riconosciuto a ciascuna parte non certo in

---

<sup>93</sup> L'apparente eccezione prevista per i giudici della corte costituzionale (la cui elezione, per previsione non costituzionale, avviene comunque a maggioranza superiore di quella assoluta) è, appunto, solo tale, in quanto le modalità con cui vi si procede fuggano ogni rischio tanto di abusi della maggioranza quanto, all'opposto, di un blocco insuperabile, dando corso a una pratica, nobile o meno, di *do ut des*. Comunque v. subito *infra*.



nome di un interesse generale e apprezzabile anche se, magari, atto a limitare l'onnipotenza della maggioranza sostituendola a patto di sostituirla due "potenze" minori e conniventi. A tutte spese delle restanti forze politiche e del sistema.

In secondo luogo, e più sostanzialmente, il timore che la maggioranza leghi al proprio carro le cariche di garanzia snaturandone il ruolo sembra esplicitazione di un argomento non provato in teoria, anche se l'esperienza può certamente offrire spunti di valutazione: ovvero che la maggioranza che eleva ad una carica è l'azionista di riferimento, ascoltato, della personalità che ricopre la carica. Altrimenti detto, che la personalità elevata ad una carica istituzionale sia naturalmente e fatalmente portata a serbare una gratitudine attiva e responsiva alla maggioranza e al "colore" politico (o all'equilibrio politico) che è risultato determinante per l'elezione. Sebbene in Italia si sia molto discusso più o meno sempre di tali questioni (ad es. si è molto dibattuto sulle conseguenze politiche e sistemiche, vere o presunte, della maggioranza che elesse Leone) l'idea che la maggioranza "faccia" la carica è troppo semplicistica e, al contrario, generalmente smentita dai fatti. Del resto se fosse vero ciò, non sarebbe foriero di esiti rassicuranti quale che fosse il *quorum* di elezione<sup>94</sup>. La verità è che molte questioni costituzionali in Italia vengono affrontate senza tener conto delle anomalie del sistema politico della prima fase della Repubblica (a partire dal dato di un sistema sostanzialmente bloccato, con

---

<sup>94</sup> Sotto-ipotesi di quella prefigurata nel testo, ma poco verosimile, ci pare lo scenario prefigurato da Silvestri che, richiamandosi alla figura del monarca montesquieuiano, afferma che "sarebbe una iattura l'ascesa al Quirinale di un leader politica *ut sic*, portato a quel ruolo della stessa maggioranza parlamentare che sostiene il governo, frutto di una visione di assolutistica autosufficienza", e che egli "non sarebbe più il rappresentante dell'unità nazionale, ma solo di una parte, ancorchè maggioritaria, del popolo". G. Silvestri, *Il Presidente della Repubblica*, in S. Labriola (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano*. 3 Legalità e garanzie, Laterza, Roma-Bari, 2006, p. 429. L'ipotesi, meno inverosimile, che venga eletta una personalità di assoluta fiducia del *leader* al fine di svolgere le proprie funzioni in senso squilibratamente pro-maggioritario, è ipotizzabile senza differenze apprezzabili (salvo che non rimontino a fattori extra-costituzionali) anche oggi.

una forza sempiterna al governo, e un'altra sempiterna all'opposizione, salvo il 1976-79). Questo quadro in effetti giustificò o almeno fattualmente produsse alcune distorsioni o peculiarità – che giuridicamente potevano inquadrarsi nel campo delle convenzioni – anche nel funzionamento delle istituzioni costituzionali. Alcune di esse sono entrate a far parte del tutto impropriamente nelle “presupposizioni” di parte della dottrina dando corpo a forme interpretative che fanno assegnamento su una costituzione materiale (sarebbe poco parlare di convenzioni, a questo punto) integrativa in senso (ulteriormente) garantistico o collusorio/spartitorio di quella formale. Non è detto tuttavia che queste regole (o regolarità) siano una necessità o un bisogno dell'oggi (e in ogni caso non è questo il *thema* del dibattere qui). La tendenza attualmente prevalente, anche in forme discutibili (v. *infra*), è anzi di richiedere a tutti i livelli una maggiore distinzione e imputazione di responsabilità. Né, del resto, si tiene adeguatamente in conto, che – almeno in una democrazia che non è più “speciale” – che ogni figura di rilievo costituzionale non solo spesso risente del modo stesso d'essere dell'istituzione (secondo una logica istituzionalista) ma incontra precisi limiti in disposizioni costituzionali e di altro tipo. Per utilizzare un adagio, che le regole del gioco si debbano farsi insieme e così pure eleggere le cariche che presiedono a quelle regole resta, infine, una petizione di principio che non si rinviene nel pensiero dei maestri di democrazia<sup>95</sup>, e tradendo la quale non è affatto provato che ne derivino danni.

---

<sup>95</sup> N. Bobbio, *I vincoli della democrazia*, in Id., *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino, 1984, p. 63 ss. e Id., *Teoria generale della politica*, Einaudi, Torino, 1999, p. 380-81. Altro è affermare, come fa l'autore nel primo testo citato che attori e regole del gioco sono tutt'uno, conformemente con i postulati della cd. visione procedurale della democrazia, cui peraltro va la nostra propensione. Altro è ritenere che “regole del gioco” si *debbono* fare insieme, che è una condizione nient'affatto richiesta quanto al più, e più modestamente, che la maggioranza non utilizzi il proprio potere per ridurre, anche eventualmente a mezzo l'utilizzo maggioritario delle regole del gioco, gli spazi per l'eventuale alternativa di potere. Altro è ancora discorrere sugli eventuali limiti di applicazione della regola di maggioranza per ambiti sostanziali che non la tollerano (N. Bobbio, *Teoria generale*, cit. p. 399). Ovviamente questo confine non è esattamente determinabile, ma questo è il contributo offerto dalla teoria, che non accede certo a troppo comode semplificazioni.

La democrazia è una macchina infinitamente più complessa di quel che si vuole ogni tanto fare intendere.

In un diverso ordine di idee, sarebbe singolare – l'obiezione non è stata formalmente esplicitata, ma il suo retaggio sembra presente in alcune argomentazioni - che l'idea in sé che il governo disponga di una maggioranza assoluta in seggi sia vista con preoccupazione, laddove tale situazione rientra appieno nella logica della forma di governo parlamentare (per non parlare del legame teorico tra regola di maggioranza e modello democratico<sup>96</sup>) e dovrebbe essere auspicabilmente fisiologica e tale è, nonostante le molte eccezioni, sul piano delle regolarità a livello comparato.

Le obiezioni dei critici peraltro sollevano argomenti sistemici che vanno oltre il *clivage* tra indirizzo politico e garanzia costituzionale per investire l'armonia e l'equilibrio del sistema stesso. Al dato, effettivamente anomalo, di un Senato modificato nelle funzioni ma mantenuto (forse discutibilmente, sul piano della coerenza dei modelli) nello *status* di camera parlamentare sebbene drasticamente ridotto nel numero dei componenti, viene tratto un fattore ulteriore e specifico di rischio che la maggioranza possa esondare. Non possiamo qui discutere il tipo di rappresentanza cui il rinnovato Senato darebbe luogo, che presupporrebbe un'attenta analisi del modo di composizione e delle funzioni (recando con sé, anche per l'evidente superficialità di molte soluzioni, notevoli problemi), ma se appare indubitabile che lo squilibrio numerico, per non dire di competenze, tra due camere parimenti parlamentari sarebbe un

---

Bobbio fa un esempio che non potrebbe risultare più chiaro: "Nessun congresso scientifico sarebbe disposto a sottoporre a una decisione presa a maggioranza la soluzione di una tesi controversa, mentre è disposto a decidere la elezione del presidente e le modalità relative all'organizzazione del prossimo congresso a maggioranza".

Poi naturalmente possono emergere negli ordinamenti positivi dei vincoli specifici (come in ambito internazionalistico sta avvenendo con la posizione di principio limitativi circa le modifiche elettorali).

<sup>96</sup> Sappiamo peraltro che la regola della maggioranza ("come si decide") è cosa diversa, soprattutto sul piano storico, dal governo della maggioranza ("chi decide"), N. Bobbio, *Teoria*, cit., p.384 ss.

*unicum* nei sistemi parlamentari a parlamento bicamerale delle grandi democrazie e desta davvero notevoli perplessità, d'altra parte non è detto che con ciò il Senato finisca per essere asservito al *continuum* Partito "maggioritario" (o coalizione)-Camera dei deputati-governo perché allo stato non è prevedibile il funzionamento del sistema che del resto, per quanto riguarda l'elezione dei senatori dà luogo in parte, per una di quei compromessi e di quelle ambiguità di cui vive la politica, ad un rinvio ad una legge ordinaria<sup>97</sup>.

Certo è che in qualunque sistema bicamerale (ammesso che tale sia disegnato con coerenza), quando anche una camera sia espressione di interessi territoriali, gli assetti saranno in ultima analisi riflesso anche se non prioritariamente di equilibri politici e le logiche di funzionamento risponderanno in linea di massima innanzitutto a interessi e *cleverages* partitici<sup>98</sup>. Il tema del Senato come "contropotere" è, almeno per le funzioni attuali, comprensibile solo alla luce di una visione interdittiva, per non dire votata allo stallo, dei processi democratici e contrasta e contesta alla radice un approccio di semplificazione dell'architettura costituzionale che investa anche la forma di governo. Appare ad esempio singolare ma rivelatore l'argomento squadernato da Ainis: "senza il Senato, le leggi ad *personam* brevettate dai governi Berlusconi sarebbero state il doppio"<sup>99</sup>. Quindi, prendendo sul serio l'argomento occorrerebbe forse rendere più difficoltoso e "incidentato" il procedimento

---

<sup>97</sup> L'art. 2 del progetto prevede che il Senato è composto da "novantacinque senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali e da cinque senatori che possono essere nominati dal Presidente della Repubblica" e sono dettate disposizioni per la elezione dei senatori da parte ed entro – salvo alcuni sindaci - i Consigli (prevedendosi anche il metodo proporzionale), ma il comma 6 prevede che sia una legge bicamerale a regolare "le modalità di attribuzione dei seggi e di elezione dei membri del Senato della Repubblica tra i consiglieri e i sindaci, nonché per la loro sostituzione, in caso di cessazione della carica elettiva regionale e locale. I seggi sono attribuiti in ragione dei voti espressi e della composizione di ciascun Consiglio".

<sup>98</sup> Ciò deve affermarsi ad esempio in riferimento all'art. 36 del progetto che prevede per l'innanzi che i cinque giudici eletti dal Parlamento non saranno più espressi in seduta comune da tre dalla Camera dei deputati e due dal Senato della Repubblica. Questa innovazione è stata criticata per il presunto indebolimento che ne verrebbe all'istituzione.

<sup>99</sup> M. Ainis, *Sua Maestà il capo del governo*, l'Espresso, 24 luglio 2014.

legislativo, così, giusto per impedire le cattive leggi? E mentre ci facciamo prendere da queste visioni pessimistiche e da questi scrupoli iper-(ma in realtà pseudo)-liberali, chi pensa alle buone leggi, al governo, alla decisione democratica? Ben altro discorso sarebbe di ragionare su un maggiore equilibrio numerico e/o di funzioni tra quelle che vengono configurate entrambe (ed è forse il vizio di fondo del progetto) come due camere parlamentari. Ma che la riduzione del numero dei senatori sia la causa del conferimento potenziale nelle mani della maggioranza della revisione della Costituzione non ci pare potersi affermare perché la questione è in verità sul tappeto dal 1993 (e, più ancora problematicamente, dal 2005, fino alla sentenza n. 1 del 2014), mentre, all'opposto, per un chiaro difetto del sistema abbiamo avuto sempre maggioranze debolissime (perfino coi premi di maggioranza, su cui comunque *infra*) con un prezzo assai salato in termini di governabilità nelle ultime legislature. Tuttavia qui, a differenza che per l'elezione delle cariche di garanzia, riteniamo di dover sottolineare la debolezza e discutibilità del dato primigenio dell'138 Cost., certo aggravata dalle ultime due leggi elettorali, ma presente fin dall'inizio: per quanto si dia spazio ad una presupposizione proporzionalistica dei Costituenti sarebbe davvero troppo affermare che essi immaginassero quale condizione fisiologica che il governo non disponesse della maggioranza assoluta nelle camere. Perciò occorrerebbe prevedere una più alta maggioranza rispetto a quella assoluta (e il referendum non è detto che sia una garanzia...), certamente indisponibile alla maggioranza<sup>100</sup>. Seguendo ancora una volta soluzioni semplici e al contempo più funzionali rinvenibili all'estero.

---

<sup>100</sup> La questione si pose, in Italia, con la legge elettorale del 1953 allorchè ci si interrogò sull'entità del premio e, in contrasto con alcune opinioni che sollecitavano il contrario, si decise di collocare il premio ad di sotto, per quanto di pochissimo, della maggioranza dei due terzi. Va ricordato che si trattava allora dell'unica via disponibile, per l'assenza dell'attuazione del referendum.

Come si vede i punti problematici non mancano anche se l'impianto di una critica globale e onnicomprensiva al testo non trova, a nostro avviso, adeguato supporto in una riflessione ben ponderata.

Zagrebesky nell'intervento che abbiamo citato faceva riferimento a fattori di ordine costituzionale formale e "materiale". Diremmo di ordine positivo (costituzionale e legislativo) e materiale (politico-culturale). Diciamo le cose nei termini loro propri. Al di là di alcuni aspetti ben specifici, è su questo piano che il progetto riformatore può creare qualche apprensione. Ma è una responsabilità delle soluzioni previste nell'ambito della revisione o, comunque, ragione per opporvisi e denunciarne la vena autoritaria? Ad ogni piano la sua valutazione e la sua critica.

Allora, il vero punto problematico dell'attuale percorso riformatore opera su un diverso piano. Preso atto con sollievo che la revisione costituzionale non cede ai grezzi meccanismi neo-parlamentari, resta che, su altro piano, continua a prevalere una visione della "democrazia di mandato" e, più nello specifico, che avanzano le tendenze per una "democrazia di investitura", in cui il mandato riposa per lo più nella testa del *leader* e nel presunto rapporto con la cittadinanza. E sarebbe nulla, se tale visione non volesse farsi spazio con artifici giuridici ben oltre il possibile.

I difetti di impianto della proposta di legge elettorale (come della legge n. 270 del 2005) retroagiscono *solo* in parte sulla revisione, accentuando processi politico-culturali che sono ben avanzati. Il giurista che non voglia lasciarsi all'allarmismo e al rischio di confusionismo cercherà di sottolineare i nodi gordiani che vanno affrontati e, se si vuole, tagliati anziché addebitare alla revisione in quanto tale, sia pure letta entro i processi di innovazione in corso, sviluppi autoritari come se da essa dipendesse l'eventualità o la probabilità dell'esito che la maggioranza condizioni o addirittura asservisca le cariche di garanzia. La questione è invece molto puntuale e se non la identifica e

circoscrive si finisce per contestare l'essenza e il funzionamento caratteristico delle democrazie parlamentari, un sistema di governo dove la caratterizzazione di "stato di partiti" degli stati democratici-rappresentativi contemporanei si incanala in decisioni tramite le maggioranze parlamentari. La proposta di legge elettorale è gravemente discutibile in quanto tale e, in ciò, ovviamente potrebbe avere effetti sistemici. Al di là di specifici congegni, e oltre le già impegnative affermazioni della sent. n 1 del 2014, alla stregua delle quali alcuni aspetti del sistema attualmente in discussione potrebbero apparire di dubbia legittimità costituzionale, per chiarire il nostro pensiero appieno va detto che mentre è da ritenere che non sia problematico il fatto in sé che una maggioranza disponga dei numeri assoluti in seggi (ripetiamo, esito auspicabile, e comunque in linea di massima fisiologico per tanti sistemi), è invece problematico che di siffatta maggioranza se ne venga a disporre (anche solo inizialmente) *juris et de jure*, ovvero in modo automatico e per garanzia di legge. I premi di maggioranza, a scampo della veicolazione della discussa (e ... sfornita) categoria delle leggi elettorali "majority assuring", sono un *unicum* al mondo<sup>101</sup>. Se il sale dell'ingegneria istituzionale sulle leggi elettorali verte sul giusto tasso di disproporzionalità onde agevolare maggioranze (scontando ovviamente dei dati materiali e di fatto), ben diverso è assicurare per "garanzia giuridica" tale esito dando corpo ad una "fabbricazione" della maggioranza, traducendo una virtualità in certezza fosse anche solo per il giorno delle elezioni (il famoso "vincitore certo la sera delle elezioni")<sup>102</sup>. E tutto lo strumentario di contorno,

---

<sup>101</sup> Lo ammetteva già R. D'Alimonte, *Quel "premio" è unico al mondo*, Il sole 24 ore, 7 ottobre 2005, il quale ha peraltro prestato notevole impegno e strumenti concettuali all'affermazione per vie discutibili dei canoni della cosiddetta democrazia immediata attraverso, ad esempio, assimilazioni improprie tra i modelli di governo locali e regionali e quello nazionale, con conseguente veicolazione dell'idea di una trasponibilità degli uni sull'altro piano "a costituzione invariata".

<sup>102</sup> Dunque non è che "grazie anche all'Italicum il potere finirà per essere conferito, senza contrappesi alla coalizione che conseguirà il premio di maggioranza alla Camera dei deputati, e quindi al suo leader" (A. Pace, *Quei punti critici della riforma costituzionale*, la Repubblica, 29 agosto 2014), ma, a parte ogni altra discussione puntuale su questo o quella conclusione, è

sebbene meno gravemente, è pure discutibile e di dubbia compatibilità costituzionale, come la rilevanza giuridica delle coalizioni (a chiaro detrimento dei partiti di cui all'art. 49 Cost.), assicurate come soggetti pre-elettorali con artifici come i meccanismi plurisoglia, con soglie disincentivanti la corsa solitarie delle liste tali da elidere quasi del tutto ogni discrezionalità politica a riguardo. E cioè contenenti uno spiccato *favor* per le coalizioni e un altrettanto spiccato *sfavor* verso i partiti, con probabile lesione dell'identità partitica di cui all'art. appena citata.

Certamente, ma questo ne consegue, si aggrava la debolezza dell'attuale art. 138 Cost. ma il problema, e praticamente solo qui, è sia nel 138 Cost., in sé considerato, che nelle leggi "a premi" e nella loro logica improntata alla "democrazia immediata", uno strumento concettuale che predica la necessità di coalizioni pre-elettorali se non è possibile l'*optimum* del partito maggioritario (dato che neanche Duverger e la dottrina francese che molto ha spinto sul "mandato" a coalizioni era riuscita a immaginare un utile ricorso a leggi a premi). Una cosa sono i meccanismi distorsivi o dis-proporzionali in uso nei sistemi elettorali, altro l'attribuzione artificiale di una forza secondo modalità nettamente differenti rispetto a quelle più consolidate (con un problema anche di logica dei modelli che di per sé è un profilo di razionalità/ragionevolezza) in quanto frutto di un'impropria trasposizione del principio maggioritario dal suo ambito tipico e modellistico, la circoscrizione (i collegi), ad un piano estraneo alla logica del modello (il collegio unico nazionale), al quale livello non dovrebbe mai operare, né poco né tanto.

E' la legge elettorale, quindi, che nell'ambito di una Costituzione parlamentare (e di una revisione che si mantiene, nonostante tutto, entro

---

*esclusivamente* per l'Italicum (in tal senso anche M. Olivetti, *Una via, oltre il manicheismo*, cit.). Il quale, per chiarire ancora meglio il nostro punto di vista, è discutibile, a prescindere da altri aspetti, per il fatto di realizzare con certezza giuridica quello che è un esito mediato (un governo che disponga di una solida maggioranza) altamente desiderabile per i sistemi parlamentari. Tutto il resto sono convenzioni e culture istituzionali.



questi alvei) che è improntata a logiche presidenzialiste: quelle della elezione delle cariche monocratiche, dove per necessità il collegio di elezione della carica è unico. Come nei nostri modelli regionali e locali. Una incerta tassonomia delle forme di governo ha su questo piano reso cattivi servigi<sup>103</sup>. E' chiaro allora che questa logica, nel caso in cui entrambi i provvedimenti dovessero essere approvati, realizzerà le potenzialità di una torsione monocratica della forma di governo parlamentare. Ciò non significherebbe peraltro che l'esito sarebbe senz'altro autoritario, per quanto è da ammettere che il sentiero imboccato dal sistema sarebbe estraneo al modo in cui si fa strada la *leadership* nelle democrazie parlamentari, e quindi alcune preoccupazioni sarebbero ben riposte, soprattutto se la logica della legge elettorale intendesse prevaricare la già scossa logica parlamentaristica della Costituzione. Perciò, oltre che auspicare il superamento dell'armamentario concettuale di questi anni (l'abbandono di logiche neo-parlamentariste per una futura disponibilità a discutere di presidenzialismo è un elemento di chiarezza, comunque sia), occorrerebbe muoversi anche su altri piani. In questa prospettiva può utilmente tenersi in conto di uno sviluppo del pensiero montesquieiano, poi ulteriormente raffinato dal filone democratico-procedurale. Come è stato ben detto, la "stilizzazione" della separazione dei poteri ben presto, persa l'originaria purezza, si tramutò nell'introduzione dei "congegni attraverso cui rendere effettivo il controllo sull'operato del governo, sancendo chiaramente la responsabilità politica del governo verso il Parlamento"<sup>104</sup>. Spetterà ad una prossima revisione costituzionale (se non sarà possibile integrare questa, che tuttora sembra per nulla certa nell'*an*) nonché ad una riforma dei regolamenti

---

<sup>103</sup> M. Plutino, *Che cos'è la Seconda Repubblica*, cit., passim.

<sup>104</sup> G. Pitruzzella, *Responsabilità e potere politico*, in S. Labriola (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano*. 1. Sovranità e democrazia, Laterza, Roma-Bari, 2006, p. 220.

parlamentari, di predisporre un più esplicito “statuto delle opposizioni”<sup>105</sup>, sviluppando l’indicazione dell’art. 6 del progetto di modifica dell’art. 64 Cost. laddove afferma: “Il regolamento della Camera dei deputati garantisce i diritti delle minoranze parlamentari”<sup>106</sup>.

---

<sup>105</sup> In quest’ottima preziose riflessioni in G. Rizzoni, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa*, cit., in part. p. 203 e ss. ma passim.

<sup>106</sup> Per completare il discorso facendo cenno ad un aspetto cui pure si è voluto dare qualche rilievo e qualche significato simbolico, non è certo da un assegnamento su un rinvigorismento degli istituti di democrazia diretta (segnalando un presunto indebolimento in occasione della riforma, da cui in verità si traggono elementi variegati, propendendosi infine per un giudizio più che altro di calibratura) che potrà venire un contributo significativo a riguardo. E’ invece facilmente predicabile come l’uso del referendum negli ultimi anni abbia costituito un notevole fattore e di disturbo e di interferenza al libero dispiegarsi della dialettica politico-rappresentativa, senza peraltro potersi disconoscere, occasionalmente, una funzione di sblocco relativamente a singole questioni.