

ANNO 158°

NUOVA ANTOLOGIA

Rivista di lettere, scienze ed arti

Serie trimestrale fondata da
GIOVANNI SPADOLINI

Luglio-Settembre 2023

Vol. 631 - Fasc. 2307



EDIZIONI POLISTAMPA

La rivista è edita dalla «Fondazione Spadolini Nuova Antologia» – costituita con decreto del Presidente della Repubblica, Sandro Pertini, il 23 luglio 1980, erede universale di Giovanni Spadolini, fondatore e presidente a vita – al fine di «garantire attraverso la continuità della testata, senza fine di lucro, la pubblicazione della rivista Nuova Antologia, che nel suo arco di vita più che secolare riassume la nascita, l'evoluzione, le conquiste, il travaglio, le sconfitte e le riprese della nazione italiana, nel suo inscindibile nesso coi liberi ordinamenti» (ex art. 2 dello Statuto della Fondazione).

Comitato dei Garanti:

GIULIANO AMATO, PIERLUIGI CIOCCA, GIUSEPPE DE RITA, CLAUDIO MAGRIS, ANTONIO PAOLUCCI

Direttore responsabile: COSIMO CECCUTI

Comitato di redazione:

AGLAIA PAOLETTI LANGÉ (caporedattrice),
CATERINA CECCUTI,
ALESSANDRO MONGATTI, TERESA PAOLICELLI, GABRIELE PAOLINI,
MARIA ROMITO, GIOVANNI ZANFARINO

Responsabile della redazione romana: GIORGIO GIOVANNETTI

Registrazione Tribunale di Firenze n. 3117 del 24/3/1983

FONDAZIONE SPADOLINI NUOVA ANTOLOGIA
Via Pian de' Giullari 139 – 50125 Firenze
fondazione@nuovaantologia.it – www.nuovaantologia.it

Prezzo del presente fascicolo € 16,50 – Estero € 21,00

(Arretrato € 20,00 – Estero € 25,00)

Abbonamento 2023: Italia € 59,00 – Estero € 74,00

I versamenti possono essere effettuati

su conto corrente postale n. 1049326208

intestato a: Leonardo libri srl – *causale:* Abbonamento a Nuova Antologia 2023
(con indirizzo completo di chi riceverà i 4 fascicoli)

su conto corrente bancario IBAN: IT82 G030 6902 9171 0000 0003 850

intestato a: Leonardo Libri srl – *causale:* Abbonamento a Nuova Antologia 2023
(con indirizzo completo di chi riceverà i 4 fascicoli)

Garanzia di riservatezza per gli abbonati

Nel rispetto di quanto stabilito dalla Legge 675/96 “norme di tutela della privacy”, l'editore garantisce la massima riservatezza dei dati forniti dagli abbonati che potranno richiedere gratuitamente la rettifica o la cancellazione scrivendo al responsabile dati di Leonardo Libri srl. Le informazioni inserite nella banca dati elettronica Leonardo Libri srl verranno utilizzate per inviare agli abbonati aggiornamenti sulle iniziative della Fondazione Spadolini Nuova Antologia.

EDIZIONI POLISTAMPA

Via Livorno, 8/32 – 50142 Firenze – Tel. 055 737871
info@leonardolibri.com – www.leonardolibri.com

ISBN 978-88-596-2373-1

S O M M A R I O

Giovanni Spadolini, <i>Montale tra Firenze e Milano</i> , a cura di Gabriele Paolini	5
AA.VV., <i>Per Giuseppe Galasso</i>	11
Galasso e Spadolini. Un lungo sodalizio culturale e civile, di Cosimo Ceccuti, p. 11; Galasso tra Mazzini e il repubblicanesimo di La Malfa e Spadolini, di Angelo Varni, p. 16; Riflessioni sull'Italia come problema storiografico, di Sandro Rogari, p. 23.	
Gino Tellini, <i>Alessandro Manzoni, Firenze e la lingua</i>	30
Brando de Leonardis, <i>Ultima frontiera: da unus verso meta</i>	40
Andrea Manzella, Giuseppe Sangiorgi, <i>"Pensiero lungo e ragionato".</i> <i>La politica per Ciriaco De Mita</i>	51
Luigi Ciaurro, <i>29 giugno 1956: a Firenze nasce il diritto parlamentare</i>	58
Luca Micheletta, <i>Pragmatismo e moderazione. La politica estera</i> <i>di Attilio Piccioni</i>	64
Una politica estera semplice per l'Italia e per l'Europa, p. 65; Ministro degli Esteri, 1954, p. 68; L'Italia non rinuncerà mai a Trieste, p. 73; Intermezzo austriaco, p. 77; Una buona ancora di sicurezza («A good anchor to windward»): ministro degli Esteri 1962-1963, p. 81; Con il centrosinistra organico, p. 86.	
Pier Francesco Lotito, <i>Costituzione, governabilità e democrazia</i>	90
Che tipo di Costituzione è la nostra, p. 92; Come ha funzionato il modello istituzionale, p. 103; Quali cambiamenti auspicare, p. 110; Il modello presidenziale. Alcune considerazioni, p. 115; Conclusioni, p. 121.	
Elio Providenti, <i>Pirandello e Gramsci uniti nelle ceneri</i>	124
Guido Pescosolido, <i>Alcune considerazioni sulla storiografia economica italiana</i> <i>nel secondo dopoguerra</i>	138
Ermanno Paccagnini, <i>Recenti percorsi narrativi al femminile - II</i>	163
Massimo Seriacopi, <i>In memoria di Michela Murgia?</i>	178
Stefano Folli, <i>Diario politico</i>	181
Pierluigi Battista: <i>"I miei eroi del giornalismo"</i> , a cura di Caterina Ceccuti...	198
Francesco Gurrieri, <i>Il complesso di San Firenze</i>	205
I progetti di Pier Francesco Silvani, p. 208; Dall'intervento di Giovacchino Fortini a quello di Zanobi Del Rosso (1730-1776), p. 208.	
Stefano Baruzzo, <i>A margine di una nuova traduzione de Il deserto dei Tartari</i> <i>di Dino Buzzati</i>	211
Allegoria esistenziale? Allegoria politica?, p. 214; <i>Il Deserto</i> e il suo tempo, p. 219; L'ambiguità dell'allegoria, p. 222.	
Claudio Giulio Anta, <i>Bertrand Russell e Albert Einstein tra i meandri</i> <i>del pacifismo scientifico</i>	224
Ugo De Vita, <i>Osservazioni sulle Lezioni americane di Italo Calvino con un</i> <i>ricordo di Pietro Citati</i>	236
Antonio Alosco, <i>Una lettera di Emilio Scaglione a Benedetto Croce</i>	243
Maria Ilaria Maestrelli, <i>La Sosta. Ricordo di Aldemiro Campodonico</i>	252

Renzo Ricchi, <i>L'assurdo e l'amore - I</i>	261
Maurizio Naldini, <i>Giannutri, per esempio</i>	290
Paolo Bagnoli, <i>Il magistero di Tommaso Fiore</i>	299
Domenico Di Nuovo, <i>Tommaso Fiore e Luigi Tamburrano: un dialogo epistolare e culturale</i>	304
Note biografiche del senatore, p. 305; Prime saltuarie lettere, p. 306; Il "cuore" della corrispondenza, p. 308; L'ultimo carteggio, p. 312; La commemorazione del 31 gennaio 1965, p. 318; "La Capitanata nell'opera di Tommaso Fiore", p. 320.	
Simone Fagioli, <i>Ubaldino Peruzzi ed Emilia Toscanelli tra memoria e oblio (1891-1935)</i>	323
Prospettive, p. 323; Quattro casi esemplari, p. 325; Conclusioni, p. 339.	
Tito Lucrezio Rizzo, <i>Diritto romano, Cristianesimo, Islam, tre fiumi da un'unica sorgente: l'etica universale</i>	341
RASSEGNE	352
Eugenio Guccione, <i>Piersanti Mattarella, esempio di politico cristiano</i> , p. 352; Gaetano Bonetta, <i>Il mondo di Beatrice Talamo</i> , p. 355; Gigliola Sacerdoti Mariani, "Si chiamerà Marina!", p. 361; Anna Balzani, <i>Scoperta archeologica a San Casciano dei Bagni: un tesoro intatto che cambia il corso della storia</i> , p. 365; Francesco Pistoia, <i>Virgilio, Enea e il mito del mondo classico</i> , p. 368.	
RECENSIONI	371
Gennaro Sangiuliano, <i>Giuseppe Prezzolini. L'anarchico conservatore</i> , di Cosimo Ceccuti, p. 371; P.L. Ballini, E. Bernardi, <i>Il governo di centro: libertà e riforme. Alcide De Gasperi - Antonio Segni Carteggio (1943-1954)</i> , di Antonio Magliulo, p. 373; Maria Lisa Guarducci, <i>Ho insegnato Storia dell'Arte. Ricordi della mia scuola</i> , di Massimo Seriacopi, p. 375; Federico De Roberto, Ernesta Valle, <i>Parole d'amore e di letteratura</i> , a cura di Sarah Zappulla e Enzo Muscarà, di Pasquale Guaragnella, p. 377; Ottavio Di Grazia, Nico Pirozzi, <i>La croce e la svastica. Il pontificato di Pio XII tra silenzi e complicità</i> , di Andrea Buonajuto, p. 381; Gerard Manley Hopkins, <i>Il naufragio del Deutschland e altre poesie</i> , di Serena Bedini, p. 384; Maria Lenti, <i>Apologhi in fotofinish. Racconti e altri scritti</i> , di Domenico Defelice, p. 386; Paolo Borrometi, <i>Traditori. Come fango e depistaggio hanno segnato la storia italiana</i> , di Andrea Mucci, p. 388; Giuseppe Antonio Camerino, <i>Interrogare i testi. Da Dante a Leopardi</i> , di Bruna Lorenzin, p. 390; Franco Poggianti, <i>Parigi 1911. Il furto della Gioconda e dintorni</i> , di Enrico Mannari, p. 391; Nancy Fraser, <i>Capitalismo cannibale. Come il sistema sta divorando la democrazia, il nostro senso di comunità e il pianeta</i> , di Claudio Giulio Anta, p. 393.	
<i>L'avvisatore librario</i> , di Aglaia Paoletti Langé	395

Riflessioni sul libro di Enzo Cheli

COSTITUZIONE, GOVERNABILITÀ E DEMOCRAZIA

Lo spunto di questo scritto trae origine dalla piacevole e stimolante lettura del bel volume di Enzo Cheli, tra gli studiosi più incisivi e profondi del costituzionalismo, dal titolo *Costituzione e politica*¹.

Il volume raccoglie con una formula agile in cinque capitoli, che riprendono anche scritti anteriori, una serie di riflessioni dell'autore che partono dalla nascita e dallo sviluppo della Costituzione italiana, per poi passare dalla «difficoltà del riformare» alle «riforme della politica» auspiccate e ritenute necessarie, per giungere alle prospettive del bicameralismo contemporaneo e infine alla nuova stagione delle riforme costituzionali «verso il presidenzialismo», che l'autore guarda con esplicito e argomentato scetticismo. Temi tutti sui quali merita aprire una riflessione, traendo spunto dal ricco materiale che viene offerto nelle pagine – come sempre – di esemplare chiarezza e linearità, che si propongono come «appunti» per la nuova stagione di riforme che sembra aprirsi nella XIX Legislatura.

Quale migliore occasione, dunque, per riflettere e studiare il pensiero di un testimone così qualificato con il quale dialogare, raccogliendo una serie di considerazioni su ciò che è stato e ciò che potrebbe divenire del nostro modello costituzionale.

Cheli affronta nel suo volume una molteplicità di domande, che toccano aspetti fondamentali del sistema istituzionale italiano. Come qualificare una Costituzione, quella italiana, così durevole e resiliente, «forte» o meno? Come considerare il sistema politico dei partiti che hanno partecipato alla vita istituzionale repubblicana, se non «fragile»? Nell'insieme, la Costituzione ha ben funzionato, o meno? Quale è ragionevole che sia l'obiettivo prima-

¹ E. CHELI, *Costituzione e politica. Appunti per una nuova stagione di riforme costituzionali*, Bologna, il Mulino, 2023.

rio di una nuova stagione di riforme, la «governabilità» (obiettivo fallito di molti dei passati tentativi di riforma) o la «tenuta della democrazia»? Quali sono le prospettive ragionevoli del bicameralismo, a Parlamento «ridotto» dopo il taglio dei parlamentari? Quali i limiti del modello presidenziale, su cui si concentrano molte delle riflessioni attuali? Quali i rischi di «sostenibilità democratica»? Quali le necessarie coerenze con il contesto europeo?

Tali domande, tutte interessanti e centrali per una riflessione sulle vicende politico-istituzionali dell'Italia, paiono riconducibili a tre quesiti fondamentali, che possono guidare l'analisi e la riflessione: a) che tipo di Costituzione è la nostra, «forte» o meno? b) come ha funzionato negli anni il nostro modello costituzionale repubblicano? c) quali cambiamenti auspicare di tale modello e in che modo realizzarli?

A tutte le domande Cheli risponde in modo netto e chiaro: la nostra è una Costituzione «forte», in quanto durevole ed elastica, consolidatasi negli anni attraverso la prassi, con il consenso della maggior parte dei cittadini che l'autore ricava in particolare dalla bocciatura dei due referendum costituzionali sui progetti di «grandi riforme» del 2006 (Berlusconi) e 2016 (Boschi-Renzi)². Il modello istituzionale ha per molta parte ben funzionato, in particolare per quanto riguarda gli organi di controllo (Presidente della Repubblica e Corte costituzionale), con un ampliamento dei poteri – *in primis* di quelli normativi – di fatto acquisiti dal Governo a discapito del Parlamento, anche se con una instabilità che tuttavia non è imputabile tanto al modello istituzionale, quanto alla classe politica che non ha saputo dar vita quasi mai ad un «buon governo» della cosa pubblica.

Per Cheli, la riforma di un sistema politico «fragile» è, dunque, l'obiettivo primario da cogliere in un processo di riforma in cui «appare sempre più necessario impegnarsi nella ricerca di un percorso oltre che politicamente utile anche costituzionalmente praticabile, cioè ragionevole alla luce della nostra storia istituzionale, delle condizioni del nostro sistema politico e del quadro europeo»³.

Vale la pena, dunque, ripercorrere più in dettaglio il pensiero originale e per certi aspetti un po' provocatorio – sia consentito dire – dell'autore, che vede le cause del malfunzionamento del sistema istituzionale italiano principalmente nella fragilità del sistema politico e nell'inadeguatezza delle classi dirigenti, piuttosto che in difetti e farraginosità dei meccanismi istituzionali, come per lo più sinora si è ritenuto, almeno dalla maggior parte della scienza costituzionale.

² E. CHELI, *Costituzione...*, cit., pp. 115-116.

³ E. CHELI, *Costituzione...*, cit., p. 119.

Che tipo di Costituzione è la nostra

Come anticipato, per Cheli la Costituzione italiana è un atto «forte», come attestato dalla sua «anzianità» (essendo la più risalente delle costituzioni del dopoguerra in Europa) e dalla sua resilienza di contenuto, che è stato modificato ad oggi da ben 23 leggi costituzionali⁴, ma solo su aspetti di dettaglio che non hanno sensibilmente inciso né sulla forma di stato (con l'eccezione limitata della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione in materia di Regioni nel 2001) né sulla forma di governo, senza che nessuna delle «Grandi Riforme» ipotizzate sia andata in porto⁵.

Nella ricostruzione di Cheli, il modello *sui generis* scelto in Costituzione che nasce dal dibattito costituente e prende le mosse dall'ordine del giorno Perassi, con la cui approvazione si formulava la scelta di una forma di governo parlamentare «corretto» con dispositivi costituzionali adeguati al fine di poter garantire la stabilità dei governi ed evitare i rischi dell'assemblearismo, nasceva «dall'esigenza di garantire l'unità nazionale in un sistema politico fortemente disomogeneo che, dopo i traumi della dittatura e della guerra civile, rischiava di sfaldarsi»⁶.

Di qui le correzioni innovative introdotte rispetto al governo parlamentare «classico», correttivi che andavano «molto al di là di (...) forme di semplice razionalizzazione procedurale dal momento che venivano a incidere in profondità sulla struttura costituzionale determinando nella forma di governo una curvatura del tutto nuova rispetto alle forme di governo sino ad allora conosciute e sperimentate»⁷.

Tale curvatura ha trovato espressione in tre profili fondamentali: a) la rigidità della Costituzione, quale regola suprema imposta agli organi costituzionali e allo stesso popolo, nell'esercizio della sovranità; b) la presenza di un Presidente della Repubblica, rappresentante e garante dell'unità nazionale, «dotato di un complesso di poteri sostanziali in grado di incidere sulla funzionalità del governo parlamentare» attraverso i controlli preventivi e successivi su Governo e Parlamento e la presidenza degli organi

⁴ Ad oggi le leggi costituzionali approvate dal 1947 sono 47, delle quali: a) 16 hanno per oggetto approvazione o modifica di statuti regionali speciali; b) 3 approvate nel 1947 dall'Assemblea costituente; c) 5 approvate nel 1948 dalla stessa Assemblea (cui era riservata la materia costituzionale dal D.lgs. Lgt. N. 98/1946 e prorogata nei poteri, dopo l'entrata in vigore della Costituzione, in forza della XVII disposizione transitoria).

⁵ Come noto, sono rimasti senza esiti il «decalogo» del governo Spadolini (1981), la Commissione bicamerale Bozzi (1985), la Commissione bicamerale De Mita-Iotti (1992), la Commissione bicamerale D'Alema (1997); sono stati bocciati in sede di referendum costituzionale le delibere legislative costituzionali di riforma di Berlusconi (2006) e Boschi-Renzi (2016).

⁶ E. CHELI, *Costituzione...*, cit., pp. 88-89.

⁷ E. CHELI, *Costituzione...*, cit., pp. 90-91.

collegiali di garanzia preposti a due settori delicatissimi, quali giustizia e difesa; c) l'introduzione di un «sistema di giustizia costituzionale» che garantisce, «attraverso il potere di annullamento delle leggi e di soluzione dei conflitti interistituzionali, il rispetto della Costituzione da parte di tutti i soggetti costituzionali e, *in primis*, da parte della maggioranza parlamentare detentrica del potere legislativo»⁸.

La combinazione di questi tre elementi correttivi della forma di governo parlamentare «classico», secondo Cheli, genera un peculiare sistema dualistico, nel quale, «accanto all'indirizzo politico di maggioranza affidato al raccordo corpo elettorale-Parlamento-Governo» (da intendersi maggioranza parlamentare-Governo), si introduce una nuova «funzione di controllo costituzionale» affidata al tandem Capo dello Stato-Corte costituzionale⁹.

È stata così adottata una «bipartizione che sembra in sostanza ricalcare l'antica contrapposizione tra *gubernaculum* e *iurisdictio*» e che supera la tradizionale tripartizione di poteri à la Montesquieu, venendo a rappresentare la base concettuale di quello «Stato costituzionale» che rappresenta la «forma più avanzata dello 'Stato di diritto' e dello 'Stato sociale'»¹⁰.

Una Costituzione originale che manifesta tre qualità «che è ancora in grado di esprimere proprio alla luce della storia che porta alle spalle»¹¹: la prima, individuabile nel valore profondo del «colloquio sviluppatosi tra le culture diverse sottese» a forze politiche radicalmente diverse, come quelle rappresentate in Assemblea costituente; la seconda, riconoscibile nel «tono» garantista dell'impianto costituzionale, «orientato a contenere le spinte disgregatrici di un paese che resta 'disomogeneo' nelle sue componenti di base»; la terza, nella «elasticità di un modello costituzionale che, pur nella sua rigidità formale, oggi come in passato si è agevolmente adattato alle complesse dinamiche della nostra vita politica e istituzionale»¹².

Di qui il monito di Cheli che «in tale situazione le 'grandi riforme', ove non siano precedute e accompagnate da serie e incisive riforme dirette a migliorare le prassi della politica, possono risultare, oltre che inutili, dannose per il rischio di trasmettere a un modello costituzionale che si è dimostrato sinora efficiente, grazie anche alla sua notevole capacità di adattamento, le disfunzioni e le dissociazioni in atto in un sistema politico in affanno»¹³. In conclusione, «le riforme costituzionali, quando necessarie (e

⁸ E. CHELI, *Costituzione...*, cit., p. 91.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ E. CHELI, *Costituzione...*, cit., pp. 20-21.

¹² E. CHELI, *Costituzione...*, cit., p. 21.

¹³ E. CHELI, *Costituzione...*, cit., p. 11.

oggi alcune sono indubbiamente necessarie, come quella relativa all'impianto bicamerale), non possono prescindere dall'adozione di riforme in grado di incidere innanzitutto sulla vita dei partiti e degli altri mediatori sociali»¹⁴.

Pagine illuminanti, con una ricostruzione limpida ed esemplare del quadro storico evolutivo e del modello istituzionale che ha ispirato la nostra Costituzione, che danno lo spunto a molte considerazioni, di cui alcune possono essere proposte in questa sede.

La prima, riguarda la «forza» della Costituzione. Tale definizione, accettando il gioco linguistico, è certamente condivisibile, se si considera la durata del testo costituzionale e la limitatezza di modifiche sostanziali dello stesso, che non hanno comunque mai intaccato veramente la forma di governo e di stato (sia consentito sorvolare sulla riforma del Titolo V, che ha forzato un equilibrio costituzionale di ripartizione delle competenze normative e amministrative tra Stato e Regioni, senza tuttavia giungere alle complete conseguenze di tale scelta, in termini di autonomia e responsabilità fiscale degli enti territoriali)¹⁵.

Una seconda considerazione è che, invero, il modello istituzionale alla fine prescelto nel testo costituzionale non ha corrisposto affatto agli intendimenti dell'ordine del giorno Perassi, richiamato anche da Cheli: i correttivi istituzionali inseriti, lungi dall'introdurre forme effettive di razionalizzazione del parlamentarismo, non hanno affatto garantito la «stabilità dei governi», come dimostrato dall'evidenza dei fatti¹⁶.

Certo, i correttivi di garanzia che – come afferma Cheli – hanno determinato una nuova «curvatura» della forma di governo parlamentare (la rigidità della Costituzione, il Capo dello Stato con ruoli di garante dell'unità nazionale e la Corte Costituzionale arbitro tra i poteri sovrani), hanno svolto una funzione di garanzia delle minoranze parlamentari da prevaricazioni delle maggioranze, ma tutto questo avrebbe avuto un senso diverso se in Costituzione fosse stato scelto un sistema parlamentare «a governo forte» (vale a dire con chiara leadership della maggioranza parlamentare da

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Tutti ricordiamo che tale riforma costituì l'abile strumento di costituzionalizzazione delle cd. Leggi Bassanini e di scavalco politico, per così dire, da parte di un governo di centro-sinistra della Lega Nord che fino ad allora, in modo originale, aveva fatto del tema del potenziamento delle autonomie locali una bandiera vincente e un mezzo di forte identità. La riforma ha rovesciato gli equilibri normativi tra Stato e Regioni, senza tuttavia affrontare il nodo essenziale del federalismo fiscale che avrebbe comportato – se realmente realizzato – una disarticolazione pressoché totale del precedente sistema fiscale, ma soprattutto avrebbe avuto un impatto insostenibile in termini di gestibilità del debito pubblico pregresso e di quello in inevitabile accumulazione per via dei deficit annuali di finanza pubblica.

¹⁶ Ad oggi, sono stati 68 i Governi che si sono succeduti in 75 anni di vigenza della Costituzione, con una durata media di poco superiore ai 13 mesi.

parte di un Governo guidato da un Presidente leader del Consiglio, in quanto effettivamente posto al vertice dell'esecutivo). Così come, per essere ancora più espliciti, quei correttivi avrebbero avuto un senso diverso se fossero stati operativi sin dall'inizio dell'entrata in vigore della Costituzione in presenza di Parlamento a maggioranze politicamente «forti», come tutto sommato erano almeno quelle delle prime tre Legislature.

Invece, il sistema parlamentare prescelto dai costituenti è stato del tipo «a governo debole», in quanto costruito attribuendo sulla carta un ruolo centrale al Parlamento e un ruolo ancillare ad un Governo che ne avrebbe dovuto eseguire il dettato normativo, secondo un equilibrio che nei fatti non ha funzionato ed ha invero portato alla inversione «informale e incompiuta» nel ruolo guida dell'azione pubblica, con un Governo che – come ricorda anche Cheli – nel tempo si è appropriato in via di fatto di maggiori spazi *in primis* normativi (dalla decretazione d'urgenza, alle deleghe legislative, ai provvedimenti di finanza pubblica e alle fonti secondarie di attuazione e completamento degli atti normativi primari, passando naturalmente per i ripetuti voti di fiducia) a discapito di un Parlamento che sembra aver accettato di buon grado tale inversione per evidenti difficoltà operative nei procedimenti decisionali.

Tutto ciò può essere considerato espressione di «forza» della Costituzione? È difficile dire fino a che punto. A dire il vero, la resilienza del testo costituzionale non sembra tanto che sia dipesa dal suo contenuto, quanto da due fattori esterni: in parte, dal meccanismo posto a garanzia della rigidità costituzionale di cui all'art. 138 della Costituzione; in parte, dagli scontri politici che si sono celebrati, in particolare, sulle due «Grandi Riforme» e che hanno avuto epilogo con gli esiti negativi dei due referendum costituzionali sulla riforma Berlusconi (2006) e su quella Boschi-Renzi (2016).

Su questi due punti vanno fatte alcune considerazioni rispetto a quanto sostenuto da Cheli, che non riconosce alcun ruolo frenante della procedura ex art. 138 della Costituzione ai fini della revisione della stessa¹⁷ e ritiene che la bocciatura ad ampia maggioranza dei due referendum costituzionali (2006 e 2016) sia stata espressione di un consapevole rifiuto da parte del corpo elettorale per timore di un «salto nel buio»¹⁸, con conseguente consolidamento della Costituzione per il consenso sociale ottenuto.

In realtà, se si scorre l'elenco delle 47 leggi costituzionali approvate dal 1947 ad oggi¹⁹ e se si contestualizzano storicamente i momenti di approva-

¹⁷ E. CHELI, *Costituzione...*, cit., p. 23.

¹⁸ E. CHELI, *Costituzione...*, cit., pp. 24-25.

¹⁹ Da tale lista, come anticipato in n. 4 vanno espunte le 16 leggi costituzionali di approvazione o

zione delle singole leggi non si può oggettivamente disconoscere che la procedura ex art. 138 della Costituzione abbia costituito un filtro non indifferente per molti possibili contenuti, sui quali una doppia maggioranza qualificata di cui la seconda a due terzi di ciascuna camera per evitare il referendum confermativo era sommamente difficile da raggiungere, legislatura per legislatura. Non a caso, il numero di leggi costituzionali approvate a maggioranza assoluta e non qualificata dopo il 1970 (vale a dire dopo l'approvazione della legge sui referendum) è assolutamente preminente²⁰. Inoltre, il mero dato quantitativo totale delle leggi costituzionali approvate, che per le modifiche e revisioni rilevanti ai fini di questa analisi si riduce a 23 leggi e la cui cadenza cronologica è ampiamente significativa²¹, non può propriamente essere considerato *ex se* come indicativo della insussistenza di difficoltà procedurali e politiche per raggiungere le condizioni di approvazione di leggi costituzionali. In altre parole, a partire dal 1970, vale a dire da metà della V Legislatura, si può sinteticamente affermare che nelle successive legislature non vi sono state materialmente le condizioni politiche di maggioranze qualificate a due terzi dei componenti contemporaneamente sia della Camera dei deputati che, soprattutto, del Senato per approvare senza intoppi referendari riforme costituzionali di spessore, in un Parlamento di grandi numeri (di deputati e senatori) come quello italiano dell'epoca.

Non a caso, delle leggi costituzionali deliberate in tale periodo, risultano

modifica di statuti regionali speciali e le 8 leggi non sottoposte alla procedura ex art. 138 della Costituzione, vale a dire le 3 leggi approvate nel 1947 dall'Assemblea costituente e le 5 leggi approvate nel 1948 dalla stessa Assemblea in proroga dei suoi poteri per effetto della XVII disposizione transitoria, dopo l'entrata in vigore della Costituzione. Va inoltre considerato che fino al 1970, mancando la legge sul referendum, poterono essere approvate solo modifiche a maggioranza qualificata.

²⁰ Dal 1970, delle leggi costituzionali ne risultano approvate a maggioranza assoluta 15 e 7 a maggioranza qualificata dei due terzi di entrambe le Camere, come meglio ricostruito nella nota seguente.

²¹ Escluse le leggi costituzionali in materia regionale, risultano approvate ante 1970 le seguenti leggi costituzionali: la 1/1953 recante norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale; la 2/1963 recante "Modificazioni agli articoli 56, 57 e 60 della Costituzione" sull'equiparazione temporale della legislatura del Senato e sulla composizione dello stesso; la 1/1967 sulla "Estradizione per i delitti di genocidio"; la 2/1967 recante "Modificazioni dell'articolo 135 della Costituzione e disposizioni sulla Corte costituzionale".

Dopo il 1970, risultano approvate due leggi costituzionali nel 1980, la n. 1 recante "Modifiche degli articoli 96, 134 e 135 della Costituzione e della l.cost. 11 marzo 1953, n. 1, e norme in materia di procedimenti per i reati di cui all'articolo 96 della Costituzione" e la n. 2 recante "Indizione di un referendum di indirizzo sul conferimento di un mandato costituente al Parlamento europeo che sarà eletto nel 1989"; la l.cost. 1/1991 su "Modifica dell'articolo 88, secondo comma, della Costituzione" in tema di semestre bianco del Presidente della Repubblica; la l.cost. 1/1992 recante "Revisione dell'articolo 79 della Costituzione in materia di concessione di amnistia e indulto".

Si passa poi alle due l.cost. istitutive delle Commissioni bicamerali del 1993 e 1997. In seguito, ai nostri fini dell'impatto sulla forma di stato e di governo, appaiono rilevanti solo la l.cost. 3/2001 con le modifiche del Titolo V parte seconda della Costituzione; la l.cost. 1/2012 recante "Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Costituzione" e le due l.cost. 1/2020 e 1/2021, rispettivamente sulla riduzione del numero dei parlamentari e in tema di elettorato per l'elezione del Senato.

Naturalmente vanno considerati anche gli esiti dei due referendum costituzionali del 2006 e 2016 che hanno bocciato le Grandi Riforme di Berlusconi e Boschi-Renzi.

approvate a maggioranza qualificata dei due terzi di entrambe le Camere – senza considerare ovviamente le leggi di modifica di statuti regionali e quelle di istituzione delle due Commissioni bicamerali del 1993 e 1997 – soltanto poche leggi su temi “bandiera”, per evidente e ricostruibile opportunismo contingente, che non hanno costituito oggetto di forte scontro politico²².

Inoltre, delle 15 leggi costituzionali approvate a maggioranza assoluta²³, solo 2 sono state sottoposte a referendum con esiti confermativi, ad attestazione della scarsa valenza contrappositiva sul piano politico dei contenuti delle modifiche costituzionali adottate.

Quando, invece, lo scontro politico sulle modifiche costituzionali è stato più intenso – e ciò è avvenuto nel 2006 e nel 2016 – si è assistito alla singolare situazione in cui i Governi ispiratori dei progetti di riforma, rispettivamente Berlusconi e Renzi, sono riusciti ad ottenere l’approvazione parlamentare soltanto a maggioranza assoluta delle rispettive deliberazioni legislative costituzionali da ciascuno sostenuta, ma non sono riusciti ad ottenere maggioranza di consensi in sede referendaria da quella porzione del corpo elettorale che ha votato.

L’analisi del voto in sede di referendum costituzionale offre, invero, numerosi spunti di riflessione.

Dei 4 referendum costituzionali che si sono celebrati, 2 hanno avuto esito positivo (nel 2001 e 2020), altri 2 invece esito negativo (nel 2006 e 2016). Sui primi, quelli con esito positivo, dalla ricostruzione delle campagne e dei dati elettorali emerge che – come si è detto – non vi è stato forte ed effettivo scontro politico²⁴⁻²⁵.

²² Si tratta, per la precisione, soltanto di 7 leggi costituzionali: la n. 2/1989, Indizione di un referendum di indirizzo sul conferimento di un mandato costitutivo al Parlamento europeo che sarà eletto nel 1989; la n. 1/1991, Modifica dell’articolo 88, secondo comma, della Cost.; la n. 3/1993, Modifica dell’articolo 68 della Cost.; la n. 2/1999, Inserimento dei principi del giusto processo nell’articolo 111 della Cost.; la n. 1/2007, Modifica dell’articolo 27 della Cost., concernente l’abolizione della pena di morte; la n. 1/2012, Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Cost. e la n. 1/2022, Modifiche agli articoli 9 e 41 della Cost. in materia di tutela dell’ambiente.

²³ Si sta parlando in questo momento delle sole leggi costituzionali approvate anche a seguito di referendum; dunque, non si considerano le due deliberazioni costituzionali delle riforme Berlusconi e Boschi-Renzi, assunte sempre a maggioranza assoluta ma i cui referendum costituzionali (nel 2006 e 2016) hanno avuto esito negativo.

²⁴ Il referendum costituzionale del 2001 fu il primo della storia repubblicana. La percentuale di affluenza al voto fu soltanto di un deludente 34,053% degli elettori (su un totale di 49.462.222 elettori votarono solo in 16.843.420). Il voto favorevole prevalse nettamente con il 64,21% dei consensi (10.433.574 dei voti validi). I voti contrari furono solo 5.816.527, pari al 35,79% dei voti validi. La campagna elettorale referendaria non fu particolarmente accesa e l’opposizione di centro-destra, guidata da Berlusconi, evitò uno scontro frontale dal quale aveva ogni probabilità di uscire sconfitta e che comunque avrebbe riguardato un tema, quello del potenziamento delle autonomie locali, cavalcato tenacemente da suoi alleati quali la Lega Nord e facente parte del proprio programma politico. I dati sono ricavabili dal sito del Ministero dell’interno e dalle voci di Wikipedia.

²⁵ Il referendum costituzionale del 2020 è stato il quarto della storia repubblicana. In questo caso, la percentuale di affluenza al voto è stata del 51,12% degli elettori (su un totale di 50.955.985 elettori

Un discorso a parte meritano, poi, i risultati degli altri due referendum costituzionali (quello del 2006 sulla riforma Berlusconi e l'altro del 2016 sulla riforma Boschi-Renzi), anche alla luce del fatto che – come sopra richiamato – Cheli sostiene nel libro in esame che in entrambi i casi gli esiti della consultazione referendaria, con le bocciature ad ampia maggioranza dei due progetti di «Grandi Riforme», costituirebbero scelte consapevoli e mature del corpo elettorale, in significativa maggioranza contrario in entrambi i casi ad un «salto nel buio»²⁶ per i contenuti delle rispettive deliberazioni legislative, che egli ritiene criticabili e non condivisibili con argomentate ragioni che occorre tralasciare in questa sede.

In particolare, Cheli ritiene che dall'esito dei due ultimi voti referendari in esame (quelli del 2006 e 2016) sarebbe conseguito un consolidamento della Costituzione derivante dal largo consenso sociale ottenuto con il voto contrario alle riforme, a conferma e riscontro della «forza» della Costituzione.

Anche in questo caso merita svolgere alcune considerazioni, partendo ancora una volta dalla analisi dei due voti referendari in esame.

Il referendum costituzionale del 2006 sul progetto di riforma, approvato a fine della XIV Legislatura dal Parlamento sotto la guida del Governo Berlusconi III, rappresentò un momento di rilevante scontro politico nel paese, acquisendo inevitabilmente il senso non tanto di una consultazione referendaria sui contenuti delle modifiche costituzionali proposte dal centrodestra, quanto di una sorta di “conferma” delle elezioni politiche che si erano tenute il 9-10 aprile 2006, tra le più contestate e travagliate della storia repubblicana, e che avevano visto la vittoria di misura del centrosinistra²⁷.

hanno votato in 25.605.096, un numero comunque ridotto di elettori ad attestazione del limitato interesse complessivo per la competizione referendaria). Il voto favorevole è prevalso nettamente con il 69,96% dei consensi (ben 17.915.259 dei voti validi). I voti contrari sono stati 7.691.837, pari solo al 30,04% dei voti validi. Anche in questo caso la campagna elettorale referendaria è stata particolarmente sottotono e l'opposizione alla modifica costituzionale è stata proposta soltanto da gruppi politici in quel momento minori; la modifica costituzionale investiva, infatti, un tema – quello della riduzione dei parlamentari – cavalcato (con sfumature diverse, che andavano dall'efficientamento parlamentare, alla riduzione dei costi della politica, passando per le forme più criticabili della “antipolitica”) da tutte le principali forze politiche, a partire dal Movimento 5 Stelle che, guidando con un proprio esponente il Governo, era stato promotore dell'iniziativa legislativa giunta poi ad approvazione, seppure per effetto di un percorso diverso da quello inizialmente ipotizzato dai promotori che volevano ridurre – attraverso una pluralità di proposte di riforma – i poteri e il ruolo del Parlamento. Anche in questo caso i dati sono ricavabili dal sito del Ministero dell'interno e dalle voci di Wikipedia.

²⁶ E. CHELI, *Costituzione...*, cit., pp. 24-25.

²⁷ Va ricordato che le elezioni del 2006 si tennero – come è noto – con il nuovo sistema elettorale del Porcellum, la l. 270/2005 nota come legge Calderoli, che aveva sostituito il Mattarellum (le leggi n. 276 e 277 del 1993) introducendo un sistema di ripartizione proporzionale dei seggi, a coalizione, con premio di maggioranza. Per la Camera la legge elettorale prevedeva che alla lista o coalizione di liste che avesse ottenuto la mag-

Il referendum costituzionale si tenne invece il 25-26 giugno del 2006, all'esito di una campagna referendaria sostenuta ma non coinvolgente che venne vissuta, nel prevalente disinteresse e distacco dell'opinione pubblica (ormai distratta dalle imminenti vacanze), come una chance di possibile rivincita del centrodestra, ma i cui esiti contrari furono nettissimi²⁸.

In questo caso furono evidenti da un lato la disciplina di voto degli elettori del centrosinistra, recatisi in misura massiccia al voto dopo un'intera Legislatura – la XIV – a guida di Governi Berlusconi (oltre 15,7 milioni di elettori si recarono alle urne per votare no al referendum, a fronte dei poco più di 19 milioni di elettori del centrosinistra alla Camera dei deputati di qualche mese prima) e, reciprocamente, dall'altro lato il disinteresse degli elettori di centrodestra (circa 9,97 milioni di elettori votarono invece sì al referendum, a fronte degli oltre 18,97 milioni di elettori del centrode-

gioranza relativa dei voti, senza conseguire 340 seggi, sarebbero stati assegnati seggi in modo da raggiungere tale numero. Invece, i 12 seggi assegnati nella Circoscrizione estero e il seggio assegnato dalla Valle d'Aosta sarebbero stati attribuiti con altre regole e i relativi voti non sarebbero stati calcolati ai fini della determinazione della lista o coalizione di liste di maggioranza relativa.

Per il Senato la legge prevedeva che alla lista o coalizione di liste che avesse ottenuto la maggioranza dei voti in una Regione, ma senza conseguire il 55% dei seggi da questa assegnati, sarebbe stata assegnata una quota ulteriore di seggi, raggiungendo il numero indicato. Invece, un numero non irrilevante di seggi (i 6 assegnati dalla Circoscrizione Estero, il seggio assegnato dalla Valle d'Aosta, i 2 seggi del Molise e i 7 del Trentino Alto-Adige) sarebbero stati attribuiti secondo regole diverse.

Sulla base di tale sistema elettorale, alla Camera dei deputati il centrosinistra ottenne come coalizione l'aggiudicazione del premio di maggioranza e la relativa maggiorazione di seggi, con un vantaggio di soli 24.755 voti pari allo 0,06% del totale (differenza tra i 19.002.598 voti del centrosinistra e i 18.977.843 di voti del centrodestra), ottenendo 348 deputati a fronte dei 281 del centrodestra, con una differenza di ben 87 seggi. Il dato si commenta da solo, l'effetto maggioritario ha dunque pienamente funzionato in questo caso.

Al Senato, invece, la coalizione di centrosinistra ottenne 4 dei cinque senatori della Circoscrizione estero e, con l'appoggio anche di 4 dei senatori a vita, raggiunse la maggioranza, nonostante il fatto che il numero di elettori totali del centrodestra superasse di 428.577 voti quelli avversari (17.153.978 per il centrodestra contro i 16.725.401 per il centrosinistra). Il centrosinistra ottenne 158 seggi a fronte dei 156 del centrodestra. Anche in questo caso, dunque, l'effetto maggioritario ha funzionato, in una misura che invero non sarebbe stata conforme a quella che Cheli chiama la «dottrina» della Corte costituzionale in tema di leggi elettorali, enunciata attraverso le note sentenze n. 1/2014 e n. 35/2017; v. E. CHELI, *Costituzione...*, cit., pp. 44-46. Dati ricavabili dal sito del Ministero dell'interno e dalle voci di Wikipedia.

²⁸ Il referendum costituzionale del 2006 fu il secondo della storia repubblicana. La percentuale di affluenza al voto fu del 52,46% degli elettori (su un totale di 49.772.506 elettori votarono in 26.110.925, un numero che comunque testimonia nell'insieme un interesse relativo (per non dire scarso) per la competizione referendaria. In questo caso il voto contrario prevalse nettamente con il 61,29% dei no (15.783.269 dei voti validi). I voti favorevoli alla riforma sono stati invece 9.970.513, pari al 38,71% dei voti validi. La campagna elettorale referendaria ebbe toni decisamente sostenuti, ma fu comunque palese che l'esito delle elezioni politiche dell'aprile precedente (che per evidenti ragioni non vennero fatte coincidere con la consultazione referendaria) aveva condizionato in modo consistente l'elettorato che soprattutto nella componente del centrodestra si astenne dal voto referendario (va ricordato che nelle elezioni politiche dell'aprile alla Camera dei deputati la partita si era giocata su poco più di 24 mila voti, pari allo 0,06% del totale, quale differenza tra i 19.002.598 voti del centrosinistra e i 18.977.843 di voti del centrodestra), condizionandone inevitabilmente l'esito e cancellando la chance di rivincita del centrodestra, che in caso di vittoria alle politiche avrebbe probabilmente beneficiato di un effetto di traino anche per la consultazione referendaria. Dati ricavabili dal sito del Ministero dell'interno e dalle voci di Wikipedia.

stra sempre alla Camera dei deputati nell'aprile precedente). Una sorta di doppio livello di astensionismo: elevato in assoluto, elevatissimo nel centrodestra (come se, avendo perso le elezioni politiche, ormai i giochi fossero fatti anche per il referendum).

Veniamo al referendum costituzionale del 2016 sul progetto di riforma Boschi-Renzi. In questo caso lo scontro politico fu, notoriamente, al calor bianco e assunse, anche per talune prese di posizione dell'interessato, i toni di un referendum sulla persona del premier Renzi. Sulla competizione elettorale referendaria pesarono due fattori politici determinanti: il primo costituito dall'emersione di una consistente opposizione interna allo schieramento di centrosinistra guidato dal Presidente Renzi, che assunse i toni di una vera e propria rivolta di partito, dando poi luogo a scissioni e divisioni (una circostanza che non si era invece prodotta nel centrodestra a guida Berlusconi); il secondo costituito dalla rottura prematura e inattesa, nel gennaio 2015, del "patto del Nazareno", l'accordo politico tra il Premier Renzi e il leader della opposizione del tempo, Silvio Berlusconi, sulle riforme costituzionali da adottare, che non avrebbe dovuto avere – punto invero di notoria discordanza tra i due leader, tanto da determinarne probabilmente la rottura delle intese – alcuna ripercussione sulla elezione del Presidente della Repubblica, resasi necessaria dopo le inattese e irrevocabili dimissioni di Giorgio Napolitano.

Gli esiti di questo quarto referendum costituzionale furono nettissimi e notoriamente contrari al progetto di riforma²⁹. Il numero dei votanti fu da elezioni politiche, con le cifre massime di ogni altra competizione referendaria: in totale i voti validi furono oltre 32,8 milioni; per comprendere, alle ultime elezioni politiche del 25 settembre 2022 hanno votato per la Camera dei deputati, includendo i voti non validi, solo 29.385.111 elettori, pari al 63,85 degli elettori (che erano in totale poco più di 46 milioni)³⁰.

²⁹ Al referendum costituzionale del 2016 la percentuale di affluenza al voto fu ben del 65,48% degli elettori (su un totale di 50.773.284 elettori votarono validamente in 32.852.112, il numero più elevato delle quattro consultazioni referendarie costituzionali, a testimonianza di un elevato interesse per la consultazione, con ogni probabilità per i toni che aveva acquisito – sopra richiamati – di espressione di un giudizio politico sul premier Renzi, piuttosto che di gradimento della proposta di riforma. Il voto contrario prevalse nettamente ma "solo" con il 59,12% dei no (ben 19.421.025 dei voti validi, la cifra deliberativa più elevata di sempre nei referendum costituzionali). I voti favorevoli alla riforma sono stati invece 13.431.087 pari al 40,88% dei voti validi, anche in questo caso la cifra più elevata delle quattro consultazioni referendarie costituzionali, ma con evidenza ampiamente distaccati dai voti contrari. In questo caso la campagna elettorale referendaria ebbe toni fortemente contrappositivi e fu caratterizzata da una singolare prevalenza di iniziative "noiste" organizzate dall'opposizione interna al partito del premier Renzi, ad attestazione indiretta che lo scontro – che avvenne comunque con numero di votanti da elezioni politiche – andava ben oltre i contenuti del progetto di riforma e investiva la leadership del Partito democratico. Dati ricavabili dal sito del Ministero dell'interno e dalle voci di Wikipedia.

³⁰ Dati ricavabili dal sito del Ministero dell'interno e dalle voci di Wikipedia.

Il giudizio di Cheli sui contenuti del progetto di riforma Boschi-Renzi è molto severo³¹ e sia consentito dire che, per le ragioni richiamate su questa rivista in passato e alle quali si rimanda, sommessamente non sembra di poterle condividere³². Una precisazione, tuttavia, sembra dovuta. Cheli afferma, in un passaggio del suo libro, che «questa riforma nasceva *dopo* la riforma elettorale come *complementare* di tale riforma, con un'inversione dell'ordine naturale dei fattori che legano le leggi ordinarie alle leggi costituzionali»³³. In realtà, dalla ricostruzione in dettaglio³⁴ delle vicende parlamentari della XVII Legislatura che riguardano gli iter di approvazione della delibera legislativa di riforma costituzionale e della legge ordinaria di riforma elettorale emerge non già un disegno preordinato di approvazione della seconda, la legge ordinaria elettorale, come stella polare delle riforme costituzionali, ma una oggettiva difficoltà da parte del Governo di gestione dell'agenda parlamentare relativa ad entrambe le riforme per i due fattori politici sopra richiamati: l'emersione nel partito del premier Renzi di una consistente e agguerrita opposizione interna, che guiderà la successiva campagna referendaria dei “no”; la rottura, sulla scelta del futuro Capo dello Stato, del patto del Nazareno con il leader di opposizione, Silvio Berlusconi, che comporterà il rovesciamento di posizioni dello stesso e il venir meno del consenso di Forza Italia nelle Commissioni e nelle aule parlamentari al progetto di riforma, inizialmente votato congiuntamente da maggioranza e principale opposizione³⁵.

³¹ E. CHELI, *Costituzione...*, cit., pp. 46-48.

³² Cfr. P.F. LOTITO, «Forza» della democrazia e «debolezze» della Costituzione, in questa rivista, Luglio-Settembre 2017, Vol. 618, Fasc. 2283, pp. 28 ss.

³³ E. CHELI, *Costituzione...*, cit., p. 48.

³⁴ Per tale ricostruzione sia consentito rinviare nuovamente a P.F. LOTITO, «Forza» della democrazia..., cit., p. 30 ss. in questa rivista, Luglio-Settembre 2017, Vol. 618, Fasc. 2283, pp. 28 ss.

³⁵ Come è noto, il 31 gennaio 2015 venne eletto il nuovo Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella. In precedenza, l'8 aprile 2014 veniva presentato al Senato il ddl costituzionale Boschi-Renzi; l'8 agosto 2014 il Senato approvava con modifiche il ddl con 183 voti favorevoli (inclusi quelli di Forza Italia), nessun voto contrario e 4 astenuti; il 10 marzo 2015, quindi dopo l'elezione del Capo dello Stato e dopo un iter particolarmente travagliato (con nuove modifiche, votazioni su emendamenti anche in notturna per superare l'ostruzionismo delle opposizioni, ecc.), anche la Camera votava la riforma con 357 voti favorevoli (questa volta, senza Forza Italia), 125 contrari e 7 astenuti, tra le polemiche delle forze di minoranza. Sembrava, a quel punto, che il testo si avviasse ad una approvazione non ulteriormente problematica, ovviamente a maggioranza assoluta, ma così non fu. Il 4 maggio 2015 venne approvata in via definitiva alla Camera la nuova legge elettorale; il 13 ottobre 2015 il Senato approvava, ma con ulteriori modifiche, il ddl di riforma costituzionale con 178 voti a favore, 17 contrari e 7 astenuti; le opposizioni lasciavano l'aula al momento del voto, rinviando ormai ogni scontro all'inevitabile referendum approvativo che già si prospettava all'orizzonte; l'11 gennaio 2016 il testo deliberato dal Senato era approvato dalla Camera con 367 voti favorevoli, 194 contrari e 5 astenuti; il 20 gennaio 2016 il Senato della Repubblica approvava il testo per la terza volta, in seconda deliberazione, con 180 voti a favore, 112 contrari e 1 astenuto; il 12 aprile 2016, infine, la Camera dei deputati approvava in via definitiva il ddl di revisione costituzionale con 361 voti a favore, 7 contrari e 2 astenuti tra le proteste delle opposizioni che lasciavano l'aula al momento del voto.

Nulla a che vedere con l'iter parlamentare che aveva scandito l'approvazione nella XIV Legislatura del

Alla luce di quanto richiamato va dunque riposta a questo punto la domanda sopra formulata, se tutto ciò può essere considerato espressione di «forza» della Costituzione, o meno. A dire il vero, i dubbi che di «forza» si tratti prevalgono, se si intende parlare di una accettazione consapevole da parte del corpo elettorale dei contenuti originari della Costituzione e di una espressa volontà di non modificare la stessa.

Dall'analisi svolta si può ricavare, pronti ad un confronto sui dati, che raggiungere una maggioranza qualificata dei due terzi dei componenti in ciascuna delle due Camere fosse sommamente difficile in tutte le passate Legislature a partire dal 1970 (anno di approvazione della legge sul referendum) e dunque da metà della V Legislatura. A riprova, anche al culmine della parabola di Berlusconi, nella XIV Legislatura, non vi furono le condizioni per una approvazione se non a maggioranza assoluta nelle due Camere del progetto di riforma costituzionale, poi sottoposto al referendum del 2006 con gli esiti negativi di cui si è parlato.

Le maggioranze qualificate dei due terzi raggiunte in entrambe le Camere in occasione delle poche leggi costituzionali richiamate hanno riguardato contenuti oggettivamente poco controversi sul piano politico, mentre quando lo scontro politico è stato particolarmente elevato (come avvenuto in occasione delle due Commissioni bicamerali del 1993 e 1997 e dei due progetti di «Grande Riforma», quello Berlusconi bocciato nel 2006 e quello Boschi-Renzi bocciato nel 2016), non si è giunti ad alcun esito positivo delle revisioni, nonostante le lunghe trame parlamentari e politiche.

Dalle considerazioni che precedono si può, dunque, ricavare che – almeno finora – in un Parlamento di quasi mille parlamentari fosse quanto mai difficile raggiungere il quorum deliberativo aggravato richiesto per le innovazioni costituzionali senza referendum approvativo. Le maggioranze che, con modalità diverse nei vari momenti, hanno sostenuto i diversi Governi (tutt'altro che stabili, come auspicava Perassi) non corrispondevano automaticamente – come dimostrato da quanto avvenuto almeno in occasione dei due referendum costituzionali del 2006 e 2016 – a equivalenti maggioranze di elettori favorevoli alle rispettive proposte di riforma. Da ciò ogni futuro governo dovrebbe quanto meno trarne un monito nel promuovere riforme costituzionali che potrebbero essere sottoposte al vaglio del corpo elettorale.

ddl costituzionale contenente la riforma Berlusconi. Il ddl costituzionale di iniziativa del Governo, a firma di Berlusconi, Fini, Bossi e Buttiglione, fu presentato al Senato il 25 marzo 2004 e alla Camera il 15 ottobre 2004; in seconda deliberazione arrivò al Senato il 23 marzo 2005 e alla Camera il 20 ottobre 2005, per essere poi approvato in via definitiva al Senato il 16 novembre 2005.

C'è da chiedersi se nel Parlamento attuale, a ranghi ridotti, alla fine possa risultare in effetti più facile raggiungere in ciascuna Camera il quorum deliberativo dei due terzi degli aventi diritto al voto, per circostanze oggettive di numeri e per le trasformazioni politiche messe in atto dalla riforma. Non resta che attendere, anche per valutare la stabilità dei Governi post taglio dei parlamentari³⁶.

Come ha funzionato il modello istituzionale

Per rispondere alla domanda sul funzionamento del modello istituzionale occorre distinguere, ad avviso di Cheli, tra le due componenti del sistema duale da lui tratteggiato, separando il giudizio tra *gubernaculum* e *iurisdictio*. Il modello originale di forma di governo adottato dalla Costituzione secondo Cheli «non ha ben operato sul terreno della funzione di indirizzo politico per le difficoltà che hanno seguito a caratterizzare l'impianto di un sistema dei partiti che è rimasto nel tempo sempre diviso e molto frammentato e, pertanto, strutturalmente incapace di produrre maggioranze stabili e coese»³⁷.

Giudizio diverso, invece, può essere dato per Cheli sulla componente del modello costituita dagli organi di garanzia che «al contrario, ha ben operato sull'asse della funzione di controllo costituzionale per l'equilibrata distribuzione dei poteri che la costituzione ha definito su questo piano favorendo un'oggettiva connessione tra i poteri neutrali di controllo e vigilanza preventiva del Capo dello Stato e della Corte costituzionale»³⁸.

Cheli ne ricava, pertanto, che «nel complesso, si può, quindi, dire che, nonostante tutte le difficoltà vissute dal sistema politico, il nostro "governo parlamentare corretto" per una sorta di compensazione interna tra indirizzo e controllo, ha di fatto funzionato garantendo la realizzazione di quegli obiettivi storici che la Costituzione si era posta al fine di preservare l'unità nazionale e radicare una democrazia pluralista in un ambiente segnato da

³⁶ Sul punto sia consentito rimandare ad altri interventi nei quali si sostiene che il taglio dei parlamentari è suscettibile di modificare, in combinazione con il sistema elettorale, le aggregazioni tra i partiti, favorendo la formazione di maggioranze "gemelle" nelle due Camere. Tale circostanza si è, in effetti, prodotta all'inizio della XIX Legislatura e solo il tempo potrà confermare se ciò avrà durevole effetto sulla stabilità dei Governi. Cfr. P.F. LOTITO, *Parlamento e genius loci: rappresentanza vs. governabilità*, in S. BOLOGNINI (a cura di), *Prospettiva ponte e genius loci. Materiali per una ricerca*, Milano-Udine, Mimesis Edizioni, 2020, pp. 477 ss.; ID., *Riflessioni all'inizio della XIX Legislatura. Fine della transizione italiana?*, in questa rivista, Ottobre-Dicembre 2022, Vol. 629, Fasc. 2304, pp. 97 ss.

³⁷ E. CHELI, *Costituzione...*, cit., p. 92.

³⁸ *Ibidem*.

un elevato livello di conflittualità»³⁹. L'elasticità del modello «ha consentito, infatti, a seconda delle stagioni politiche, l'uso di prassi diverse di parlamentarismo con una centralità che di volta in volta ha oscillato ora a favore del Parlamento, ora a favore del Governo, ora a favore del Capo dello Stato»⁴⁰.

Di qui l'ulteriore considerazione secondo cui, per Cheli, altro punto di «forza» della Costituzione è da riconoscere «nell'efficienza dei poteri di controllo affidati ai due fondamentali organi di garanzia (Presidente della Repubblica e Corte costituzionale), la cui azione è intervenuta con effetti positivi in tutti i passaggi critici della nostra storia costituzionale»⁴¹.

Anche su questi punti si possono svolgere alcune considerazioni.

Se da un lato pare da condividere il giudizio che la forma di governo parlamentare corretto (seppur, va detto, in modo molto limitato) scelta dalla Costituzione italiana non ha ben funzionato nei meccanismi di base di determinazione dell'indirizzo politico, dall'altro può apparire forse troppo severo il giudizio senza appello sulle forze politiche e sui partiti, incapaci «di produrre maggioranze stabili e coese»⁴².

La questione viene in esame sotto due distinti profili: il primo riguarda proprio la possibilità nel tempo di costituire maggioranze stabili (prescindendo al momento dalla coesione, che non sembra essere sempre necessaria ai fini della stabilità, come dimostrano numerosi precedenti storici che non possono essere considerati in questa sede); il secondo riguarda la capacità dei Governi di esprimere un indirizzo politico «minimo», che avesse almeno un qualche contenuto evidente e riconoscibile al di là dell'ordinaria amministrazione necessitata da procedure ed eventi.

Dall'esperienza storica si constata la oggettiva difficoltà di costituire in Italia maggioranze stabili ed equivalenti in entrambi i rami del Parlamento, che potessero dar vita a Governi durevoli. Occorre naturalmente distinguere l'analisi tra prima e dopo la caduta del muro di Berlino nel 1989, che in conseguenza dei nuovi equilibri geopolitici ha disarticolato le ragioni ideologiche di contrapposizione tra partiti e fatto venir meno le ragioni della *conventio ad excludendum* di quella che era stata la principale forza di opposizione, a lungo tenuta ai margini della macchina di governo a tutela degli equilibri e interessi della NATO.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ E. CHELI, *Costituzione...*, cit., p. 116.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² E. CHELI, *Costituzione...*, cit., p. 92.

Al contempo, la fine della «guerra fredda» è innegabile che abbia determinato anche una disarticolazione del sistema di finanziamento (lecito e illecito) dei partiti, da intendersi di tutti i partiti, come si era andato definendo nel tempo, al mutare del quadro geopolitico e degli equilibri interni agli stessi partiti.

Sia consentito dire, sinteticamente, che tutti conosciamo questa parte della storia, di cui occorre tener debito conto, al di là delle valutazioni e dei giudizi individuali.

Nel mondo «ante caduta del muro» il cattivo funzionamento della forma di governo parlamentare corretto, di cui parla Cheli, aveva garantito la non prevaricazione da parte delle forze politiche filo-occidentali rispetto a quelle filo-sovietiche, anche nei primi decenni dall'entrata in vigore della Costituzione, quando buona parte dei meccanismi di riequilibrio e garanzia dei poteri (dalla Corte Costituzionale, al Consiglio Superiore della magistratura fino alle Regioni) non era stata ancora attivata.

Da una analisi nelle Legislature dei Parlamenti e dei Governi che si sono succeduti anche «dopo la caduta del muro» emergono con evidenza molteplici tensioni e contrapposizioni dentro e fuori le maggioranze di governo su scelte di politica estera ed interna, ma soprattutto emerge sempre una estrema difficoltà dei Governi di guidare le proprie maggioranze politiche. Esattamente in questo è consistito il cattivo funzionamento della nostra forma di governo parlamentare (marginalmente) corretto, come confermato dall'elevato numero di Governi a fronte dell'elevata durata media delle legislature parlamentari⁴³.

A poco, oggettivamente, sono serviti, a partire dal 1993, i tentativi di correzione della forma di governo parlamentare mediante sistemi elettorali con componenti maggioritarie che, con un parlamento bicamerale a così grandi numeri, come era in passato, hanno solo mitigato la frammentazione del voto e la difficoltà di formazione di maggioranze gemelle nelle due Camere⁴⁴.

A questo punto la domanda da porsi è quanto abbiano pesato in questo cattivo funzionamento i meccanismi istituzionali scelti in Costituzione e riassumibili nella formula sopra richiamata del sistema parlamentare «a

⁴³ Ad oggi, come è noto, a fronte dei 68 governi con una durata media ciascuno di poco meno di 14 mesi, si sono succedute XIX legislature parlamentari, inclusa quella in corso, con una durata media dei Parlamenti di circa 48 mesi.

⁴⁴ E. CHELI, *Costituzione...*, cit., p. 93 afferma che «le condizioni critiche del nostro sistema politico si sono aggravate per l'azione congiunta di molti fattori. In primo luogo per il fallimento della legislazione elettorale avviata nel 1993 al fine di trasformare il nostro impianto politico in un sistema bipolare fondato su coalizioni estese: fallimento che ha condotto ad aggravare quella frammentazione che si voleva correggere e a incrementare la fluidità delle maggioranze e il trasformismo parlamentare».

governo debole» e quanto, invece, la frammentazione dei partiti e l'inadeguatezza delle classi dirigenti cui Cheli imputa in maniera pressoché esclusiva ogni responsabilità del cattivo governo.

Ovviamente non è possibile fornire una vera e propria controprova fattuale di quanto si sta affermando, ma dall'analisi svolta pare evidente che proprio il sistema parlamentare «a governo debole» abbia dato enfasi alla frammentazione e conflittualità dei partiti, *in primis* per effetto di un bicameralismo perfettamente paritario di cui Cheli ricorda che si sono sempre più attenuati nel tempo gli elementi di differenziazione, perdendosi le ragioni della duplicazione di Camere in cui formare maggioranze era diversamente complicato. Andrebbe aggiunto che l'enfasi alla frammentazione politica è intervenuta *in primis* per effetto delle stesse dimensioni – uniche al mondo – del precedente Parlamento italiano, composto da quasi mille parlamentari nelle due Camere, selezionati con una competizione elettorale basata su sistemi con correttivi di fatto insufficienti a favorire la formazione di maggioranze stabili equivalenti nelle due Camere (si intende, in particolare, post 1993, quindi dal Mattarellum in poi) e su collegi elettorali eterogenei, con costi rilevanti e difficilmente finanziabili di partecipazione alla competizione stessa, contribuendo tutto ciò a frammentare l'identità politica dei nuovi partiti e movimenti ed implicando una vocazione naturale agli esodi tra gruppi parlamentari (tra i massimi della storia repubblicana, dalla XIII Legislatura in poi) e quindi l'instabilità di maggioranze.

In sintesi, se si considera nell'insieme la forma di governo parlamentare corretto in esame la si può descrivere come un sistema che – sembra proprio per scelta consapevole – in relazione alla determinazione dell'indirizzo politico *non* doveva funzionare e a lungo non ha funzionato oltre l'ordinaria amministrazione e le urgenze contingenti (Covid *docet*) gestite dai tanti Governi che si sono succeduti, certo con diversa capacità ma sempre con ridotta incisività di indirizzo politico.

Se questa era la vera intenzione dei Costituenti, l'obiettivo è stato pienamente raggiunto. Se, invece, l'intenzione era di dare effettiva attuazione all'ordine del giorno Perassi, vale a dire di adottare una forma di governo parlamentare «corretto» con dispositivi costituzionali adeguati al fine di poter garantire la stabilità dei governi ed evitare i rischi dell'assemblearismo, si dovrebbe concludere che tale obiettivo non è stato propriamente raggiunto, per non dire altro.

Detto questo del *gubernaculum*, veniamo ora alla *iurisdictio*.

Che gli organi di garanzia, quale seconda componente essenziale della forma di governo parlamentare corretto in esame, abbiano in amplissima misura ben funzionato, è fuor di dubbio. Le limitazioni nell'esercizio della

sovranità da parte di Parlamento, Governo e corpo elettorale (con l'aggiunta, andrebbe detto, anche delle Regioni) hanno costituito una componente fondamentale degli equilibri istituzionali complessivi nel corso delle varie legislature.

Da questo punto di vista certamente ha costituito un fattore importante la stabilità di mandato dei due organi costituzionali di garanzia che, attraversando più legislature parlamentari e, quindi, più mandati governativi, hanno finito con il divenire organi di sutura degli equilibri politici e, in molti casi, di facilitazione della soluzione delle crisi.

Talvolta questi organi di garanzia, disegnati in Costituzione come poteri neutri (come ricorda Cheli), hanno assunto un ruolo di supplenza nel vuoto decisionale di maggioranze e governi e si può affermare in sintesi che l'estensione dei poteri di garanzia è in parte dipesa dalla contrazione dei poteri di indirizzo politico di maggioranze parlamentari e governi.

Ciò è avvenuto anche, come ricorda Cheli, in materia di leggi elettorali da parte della Corte costituzionale, in particolare con le due sentenze (la n. 1/2014 sulla legge Calderoli e n. 35/2017 sull'Italicum di Renzi) che hanno tracciato quella che Cheli ricorda come la «dottrina»⁴⁵ sul tema dei sistemi elettorali articolata in quattro punti: a) l'indicazione della sottoponibilità della legislazione elettorale al vaglio del giudice costituzionale «anche correndo il rischio di forzare (come di fatto è avvenuto) le tecniche del giudizio costituzionale incidentale»; b) la enunciazione che le pronunce di incostituzionalità su leggi elettorali devono in ogni caso garantire la «sopravvivenza di una legislazione di risulta immediatamente applicabile»; c) l'affermazione che la ampia libertà di scelta del legislatore incontra, tuttavia, il limite della ragionevolezza qualora introduca premi di maggioranza che non devono «alterare irragionevolmente il rapporto tra elettori ed eletti né attribuire a una minoranza politica una rappresentanza parlamentare sproporzionata rispetto alla sua forza reale»; d) l'enunciazione che i partiti, se pure hanno il potere di presentare candidature, «non possono spogliare del tutto gli elettori del loro potere come accade sia con le liste bloccate che con le candidature multiple che offrono al candidato eletto in più collegi un incondizionato potere di scelta del collegio»⁴⁶.

Anche su questo punto si possono formulare alcune considerazioni.

Non si ritiene di entrare nel merito della giurisprudenza costituzionale in materia elettorale, limitandosi ad osservare che in entrambi i casi delle due sentenze sopra citate la forzatura delle tecniche del giudizio costituzio-

⁴⁵ E. CHELI, *Costituzione...*, cit., p. 28.

⁴⁶ E. CHELI, *Costituzione...*, cit., pp. 28-29.

nale incidentale (come riconosce lo stesso Cheli) è stata davvero evidente: le questioni sono state poste dai ricorrenti e accolte dai giudici *a quibus* – a partire dalla Suprema Corte di Cassazione – con motivazioni che si potrebbero qualificare “politiche”, in procedimenti elettorali che sarebbe interessante conoscere come sono stati conclusi, ma non è dato sapere per il silenzio che è calato sugli stessi; procedimenti alquanto forzati nei quali ad un osservatore neutrale appaiono davvero labili – per non dire altro – le *causae petendi* e i *petita* mentre è, come detto, incognito il *decisum* finale dei giudici *a quibus*, post pronunce di incostituzionalità della Corte.

A ben vedere, tuttavia, ciò che emerge dagli episodi richiamati in materia elettorale e che si ritiene di sottolineare in questa sede non è tanto la palese forzatura delle tecniche del giudizio costituzionale incidentale (che Cheli, come detto, riconosce e che pure palesa una discrezionalità di attivazione e decisione dell'organo di garanzia nella materia in esame che dovrebbe sorprendere, travalicando l'ambito che sarebbe proprio), quanto invece l'esistenza di un “cono d'ombra” nelle garanzie, sul quale si tornerà più avanti, costituito dal fatto che l'accesso al giudizio costituzionale è consentito – sembra, potenzialmente su qualunque oggetto – ma solo nel caso di convergente volontà di una qualche autorità giudiziaria *a qua* e della stessa Corte costituzionale, di fatto con una discrezionale selezione da parte dei giudici dei soggetti ammessi a tutela.

In altri termini, anche nell'operato degli organi di garanzia, la cui azione – non si può che concordare con Cheli – «è intervenuta con effetti positivi in tutti i passaggi critici della nostra storia costituzionale»⁴⁷, si rilevano delle discontinuità e asimmetrie che in molti casi hanno attribuito a tale azione una valenza altamente politica, non propriamente neutrale. Ne sono esempio proprio le sentenze “elettorali” della Corte costituzionale sopra menzionate, ma si potrebbero richiamare molti altri episodi.

Si può dunque ritenere, con Cheli, che abbia così operato «una sorta di compensazione interna tra indirizzo e controllo»⁴⁸? Probabilmente sì, nel «preservare l'unità nazionale e radicare una democrazia pluralista in un ambiente segnato da un elevato livello di conflittualità»⁴⁹, ma non propriamente nel supplire al deficit di indirizzo politico di maggioranze parlamentari e governi.

Tutta o in massima parte colpa di partiti e classi dirigenti, allora? Questa è la tesi convintamente ribadita in tutto il libro da Cheli: «quello che

⁴⁷ E. CHELI, *Costituzione...*, cit., p. 28.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ *Ibidem*.

(...) ha sempre mal funzionato nel nostro modello di governo parlamentare è stato il sistema degli snodi sottesi all'indirizzo politico considerato nel suo complesso (...) Una disfunzione che, peraltro, a ben guardare non va imputata tanto a un modello costituzionale che ha sempre manifestato un'elevata capacità di risposta e adattamento al variare delle diverse congiunture politiche quanto alle strozzature di un sistema politico guidato da partiti incapaci di tenere in vita un rapporto aperto e dinamico con il tessuto sociale»⁵⁰.

Tale giudizio può oggettivamente apparire troppo severo, per più ragioni. *In primis*, le classi dirigenti che si sono succedute hanno dovuto imparare *ex novo* la competizione democratica dopo la lunga parentesi del regime fascista, in un clima per decenni di forte scontro ideologico e sistemico in cui i partiti dovevano essere organizzazioni totalizzanti e pervasive presenti in ogni ambito della società, con apparati complessi e onerosi del tipo che – è facile prevedere – probabilmente non saranno mai più dopo la «caduta del muro». Non che la competizione politica non costi anche ora, ma la diffusione territoriale delle sedi e il reticolo di personale assoldato soprattutto dai partiti maggiori e, certo in proporzioni notevolmente diverse, anche da quelli minori «prima della caduta del muro» non pare assolutamente più prospettabile nel futuro.

Il che indurrebbe a riflettere profondamente su qualunque tipo di regolazione dei partiti, ma anche su questo si tornerà più avanti.

Ancora, dati i sistemi elettorali proporzionali delle due Camere, la estesa composizione numerica delle stesse e tutti gli altri meccanismi della forma di governo parlamentare «a governo debole» è stato sommamente difficile per le classi politiche repubblicane addivenire di volta in volta alla formazione di doppie maggioranze parlamentari a sostegno dei vari governi: nell'intreccio di questi meccanismi istituzionali paiono risiedere principalmente le ragioni dell'instabilità governativa che ha caratterizzato, almeno finora, la nostra storia costituzionale.

A voler fare un gioco di simulazione, come sarebbero andate le cose se il premio di maggioranza della «legge truffa» fosse scattato nel 1953 o se le coalizioni che poi si sono succedute avessero dovuto confrontarsi con un meccanismo di sfiducia costruttiva del Governo?

Del resto, le similitudini tra la storia parlamentare repubblicana in Italia e le vicende che sono state vissute nella IV (e prima ancora nella III) Repubblica francese sono molte ed evidenti, mentre l'esperienza della V

⁵⁰ E. CHELI, *Costituzione...*, cit., p. 115.

Repubblica in Francia attesta come meccanismi istituzionali idonei che hanno trasformato quell'ordinamento in un sistema parlamentare «a governo forte» (prima ancora che semipresidenziale) abbiano inciso in maniera determinante sulla stabilità dei Governi e sulla capacità degli stessi di determinare indirizzi politici effettivi. Succede anche adesso, nel momento di minor partecipazione al voto del corpo elettorale francese e di più difficile aggregazione di schieramenti o partiti con nuove identità politiche.

Se ne può ricavare che, lungi dall'esonerare di ogni colpa le classi dirigenti e i partiti che si sono succeduti, probabilmente è altrove che occorre guardare per trovare quei correttivi che enunciava nel suo ordine del giorno Tomaso Perassi.

Quali cambiamenti auspicare

Anche su questo punto la posizione di Cheli è estremamente lineare: «la Costituzione si può e si deve riformare per correggerne i difetti più evidenti e migliorarne il funzionamento, ma la riforma, alla luce dell'esperienza, va indirizzata verso la parte (limitata) che ha funzionato male e non verso la parte (prevalente) che ha ben funzionato»⁵¹.

Di qui un secondo monito. Per Cheli, «la valutazione del nostro impianto costituzionale alla luce della sua storia e del suo attuale stato di salute favorisce, quindi, una certa cautela verso il rilancio del tema delle riforme costituzionali cui oggi assistiamo. E questo perché, se alcune riforme sono indubbiamente necessarie per migliorare la funzionalità complessiva del nostro impianto istituzionale, esse non dovrebbero essere tali da squilibrare ciò che di questo impianto ha nel complesso sinora ben funzionato, ma risultare ben mirate sulle vere patologie che occorre affrontare»⁵².

Terzo passaggio, per Cheli «le riforme costituzionali, quando necessarie (e oggi alcune sono indubbiamente necessarie, come quella relativa all'impianto bicamerale), non possono prescindere dall'adozione di riforme in grado di incidere innanzitutto sulla vita dei partiti e degli altri mediatori sociali così da favorirne un riavvicinamento del corpo sociale agli apparati di governo»⁵³.

Ciò in quanto è una «tesi fallace» quella di coloro che «sembrano essersi ispirati a una convinzione apprezzabile, ma astratta: alla convinzione

⁵¹ E. CHELI, *Costituzione...*, cit., p. 116.

⁵² E. CHELI, *Costituzione...*, cit., p. 117.

⁵³ E. CHELI, *Costituzione...*, cit., p. 11.

cioè che al malfunzionamento della politica e all'inadeguatezza di una classe governante si possa porre rimedio attraverso modifiche del modello costituzionale»⁵⁴. In questo modo si «viene a riferire a un difetto della macchina costituzionale le disfunzioni prodotte essenzialmente dalla cattiva qualità della politica cui spetta il compito di far funzionare tale macchina»⁵⁵.

Ne consegue che «il rischio di fondo che va evitato è quello di considerare le riforme costituzionali (e in particolare, quella della forma di governo) come lo strumento più idoneo a superare le disfunzioni in atto nel sistema politico (...) Queste disfunzioni, per il livello raggiunto, mettono a rischio non tanto la governabilità quanto la stessa sostenibilità dell'impianto democratico così come definito nelle sue basi dalla Costituzione»⁵⁶.

Di qui l'indicazione di un doppio binario: il primo, focalizzato su «riforme appropriate della politica, un'azione di risanamento fondata ai sensi dell'art. 49 della stessa Costituzione sul rilancio della funzionalità interna dei partiti come strumenti primari di mediazione sociale»⁵⁷; il secondo, centrato su «nuovi strumenti di razionalizzazione quali la sfiducia costruttiva»⁵⁸.

In relazione al primo punto, le riforme della politica, Cheli ritiene che non si possa più affidare ai soli statuti dei partiti le scelte sulla selezione del personale politico e sulla elaborazione delle linee politiche; auspica pertanto la introduzione di una legge quadro sui partiti, finalizzata a definire standard minimi di democraticità interna di partiti e movimenti politici, in attuazione dell'art. 49 della Costituzione⁵⁹.

Tali standard minimi interni potrebbero essere individuati in almeno sei parametri: a) nella disciplina sulle forme di collegamento, in ingresso e in uscita, tra persone e partito; b) nell'elettività e temporaneità di tutte le cariche elettive di partito; c) nella responsabilità dei dirigenti in relazione a procedure e trasparenza di assetti patrimoniali e di bilancio; d) nella partecipazione di (almeno) tutti gli iscritti alla determinazione di scelte di indirizzo e di candidature; e) nella circolazione interna delle informazioni; f) nella presenza di organi interni di controllo e di giurisdizioni arbitrali.

A ciò si dovrebbero aggiungere almeno due presidi esterni: g) il condizionamento di benefici a carico della finanza pubblica all'onere di inseri-

⁵⁴ E. CHELI, *Costituzione...*, cit., p. 98.

⁵⁵ E. CHELI, *Costituzione...*, cit., pp. 98-99.

⁵⁶ E. CHELI, *Costituzione...*, cit., p. 117.

⁵⁷ E. CHELI, *Costituzione...*, cit., p. 95.

⁵⁸ E. CHELI, *Costituzione...*, cit., p. 94; si v. anche pp. 56 ss.

⁵⁹ Cfr. E. CHELI, *Costituzione...*, cit., p. 61.

mento in statuto degli standard minimi di cui sopra; h) la introduzione di controlli esterni di natura giurisdizionale, sia ordinaria per le controversie sull'esercizio dei diritti individuali, che costituzionale per le controversie sulla compatibilità di statuti e «metodo democratico»⁶⁰.

In relazione, poi, al secondo punto sopra indicato, vale a dire agli strumenti di razionalizzazione del parlamentarismo, Cheli richiama le tre risposte principali emerse nel dibattito politico e dottrinale, anche alla luce della riduzione del numero dei parlamentari: la prima, individuata nel percorso di «coordinamento funzionale» tra le due Camere, da realizzare a Costituzione invariata «attraverso l'assimilazione dei regolamenti parlamentari, la programmazione comune dei lavori, l'unificazione del personale e l'adozione di strutture serventi comuni»; la seconda, diametralmente opposta, della «diversificazione delle funzioni» tra le due Camere, con il passaggio ad un «bicameralismo imperfetto» e l'attribuzione alla Camera dei deputati dell'indirizzo politico e al Senato della guida dello «Stato regionale»; la terza e, per Cheli, più convincente risposta, nell'«ampliamento delle competenze del Parlamento in seduta comune»⁶¹.

La razionalizzazione del bicameralismo muove «dall'esigenza di dare uno sbocco razionale al modello irrazionale che abbiamo sinora utilizzato (e che, nel corso del tempo, ha aggravato la sua irrazionalità), senza, d'altro canto, trascurare il radicamento storico che il Senato ha maturato nel nostro sistema istituzionale dalla fase risorgimentale ad oggi»⁶². Ciò «conduce necessariamente alla conclusione che, se all'originaria equiparazione funzionale del nostro bicameralismo l'evoluzione del sistema viene ad aggiungere progressivamente anche una piena equiparazione strutturale, il bicameralismo perde ogni giustificazione per la sua esistenza»⁶³.

In conclusione, «tutto sembra, dunque, indurre a pensare che, quantomeno sulle lunghe distanze, la transizione verso il monocameralismo rappresenti per il nostro Paese un processo ormai avviato e in linea con il flusso delle grandi trasformazioni in atto, a livello mondiale, nella vita delle moderne democrazie rappresentative; una situazione che induce a procedere con riforme costituzionali graduali, a partire dal maggior coordinamento regolamentare tra le due Camere e da un più largo impiego del Parlamento in seduta comune per le funzioni di maggior impatto sull'indirizzo politico generale»⁶⁴.

⁶⁰ Cfr. E. CHELI, *Costituzione...*, cit., pp. 61-63.

⁶¹ Cfr. E. CHELI, *Costituzione...*, cit., pp. 84-85.

⁶² E. CHELI, *Costituzione...*, cit., p. 85.

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ E. CHELI, *Costituzione...*, cit., pp. 85-86.

Quali considerazioni si possono svolgere su quanto da ultimo richiamato?

In merito ad una disciplina articolata sui partiti si rimanda ogni considerazione in sede di conclusioni, esprimendosi in questa sede soltanto il dubbio che la vita politica si possa davvero vivificare con una normativa che pone così tanti paletti ad entità (come le associazioni, i movimenti o i comitati elettorali) che hanno una intrinseca difficoltà di costituzione e sopravvivenza, al di fuori di un contesto ideologizzato – come è avvenuto in passato – e con oggettiva difficoltà di finanziamento di ogni iniziativa.

Certamente è, invece, da condividere una visione minimalista e prudentziale di riforme costituzionali, dal momento che – come sostiene Cheli – buona parte della Costituzione ha ben funzionato: è accaduto in tema di organi di controllo, ma anche di affermazione di diritti e libertà fondamentali e di molti altri istituti, ma certo non in tema di procedimenti di determinazione dell'indirizzo politico di governo.

Certamente il bicameralismo è al centro di una prolungata fase di riconsiderazione e ne stanno venendo fuori in forma di limiti proprio quegli elementi che ne fondavano le ragioni di conferma: in epoca repubblicana gli elementi, sin dall'inizio labili, di differenziazione delle due Camere (a differenza di quanto accadeva nel Regno d'Italia) sono serviti a giustificare la duplicità di organi parlamentari, ma la scelta fondamentale – in linea di continuità, come ricorda Cheli, con la fase risorgimentale – era invero la duplicazione dei momenti decisionali dell'indirizzo politico (dalla fiducia, alla approvazione annuale degli atti di finanza pubblica, alla deliberazione degli atti normativi primari) proprio per rafforzare il ruolo dell'organo rappresentativo e quindi «indebolire» il Governo che – almeno sulla carta – avrebbe dovuto limitarsi a proporre ed eseguire l'indirizzo politico determinato medio termine dal Parlamento. Sono proprio questi i tratti del sistema parlamentare «a governo debole», coerentemente ancorato ad un bicameralismo «perfetto», a macro-dimensioni delle due Camere e a sistemi elettorali di tipo proporzionale.

Si trattava, dunque, di una macchina «difettosa»? Se il fine fosse stato quello di dare corpo all'ordine del giorno Perassi, certamente sì. Invece non lo è stato, se il fine era di dar vita ad un sistema che nella determinazione dell'indirizzo politico doveva funzionare lasciando ai Governi essenzialmente la gestione dell'ordinaria amministrazione e delle urgenze contingenti. Va ovviamente ricordato il contesto geopolitico, sopra richiamato, nel quale sono state vissute almeno le prime dieci legislature parlamentari.

A ben vedere, la «governabilità» del sistema parlamentare corretto non era, in effetti, il problema principale nel sistema istituzionale prescelto,

come sbandierato dall'avvio della stagione delle riforme negli anni Ottanta del secolo scorso; invece, reciprocamente, la *non* governabilità era esattamente la clausola di garanzia di un sistema a Parlamento che si voleva «centrale» e che solo in tale modalità poteva effettivamente funzionare, seppure come luogo di mediazione non propriamente virtuosa di interessi e politiche. È in questo intreccio che trova radice l'immenso debito pubblico accumulato principalmente a partire dagli anni Settanta del Novecento, vale a dire proprio dalla stagione della «centralità del Parlamento», in cui le leggi si approvavano a maggioranze ampie e, ovviamente, in deficit spending.

Come hanno operato gli organi di garanzia su queste dinamiche? La risposta è sotto gli occhi di tutti. La pericolosità di queste politiche pubbliche di spesa non è stata colta, non è intervenuta nessuna supplenza o estensione dei poteri di garanzia e il debito pubblico è stato lasciato accumulare, anche per effetto dei "coni d'ombra" nelle garanzie, a partire dalla difficoltà di attivazione delle procedure di giudizio costituzionale incidentale, sulle quali meriterebbe riflettere.

Si può, dunque, ritenere che abbia operato una sorta di supplenza tra organi di garanzia e organi di determinazione dell'indirizzo politico? Probabilmente solo in parte e solo per taluni aspetti, senza realmente sopperire alle esigenze decisorie che si sarebbero dovute affrontare in tutti gli ambiti, dal governo territoriale, alla spesa sanitaria e previdenziale, alle dismissioni delle imprese e aziende pubbliche e così via. Tutti processi vissuti in emergenza, a partire dal 1992, da Governi certamente coraggiosi, ma intrinsecamente fragili.

In un quadro di questo tipo diventa sommamente difficile, invero, poter valutare le esatte colpe delle classi dirigenti e dei partiti che si sono succeduti. Tale giudizio potrebbe fondatamente essere espresso soltanto se tali soggetti fossero stati messi nel loro tempo in condizione di determinare con nettezza gli indirizzi politici di maggioranza grazie ad una forma di governo efficiente e funzionante, cosa che non è stata.

Resta, allora, la governabilità come problema centrale degli assetti istituzionali? Oppure basta correggere il bicameralismo paritario per ottenere univocità di leadership e di politiche pubbliche?

Certo la razionalizzazione del bicameralismo lungo i percorsi richiamati da Cheli è una strada percorribile ed auspicabile, a partire dal «coordinamento funzionale» tra le due Camere che può avvenire in parte a Costituzione invariata (in termini regolamentari, di programmazione lavori e anche di personale e strutture serventi) e in parte richiede modifiche costituzionali (per l'ampliamento di competenze delle Commissioni bicamerali e del Parlamento a seduta comune).

Probabilmente avrebbe senso, non solo per ragioni di continuità storica, mantenere una duplicità di Camere, assegnando finalmente al Senato il ruolo di «Camera delle Regioni», a cavallo tra una camera federale e una super-conferenza Stato-Regioni-autonomie locali, naturalmente con competenze diversificate rispetto alla seconda Camera.

Tuttavia, nulla di tutto questo risolverebbe il problema centrale che è nel riuscire a rovesciare il sistema (volutamente) disfunzionale attuale di determinazione dell'indirizzo politico di governo, correggendo effettivamente il sistema parlamentare con meccanismi che garantiscano, a parte la stabilità degli esecutivi, un effettivo raccordo tra maggioranze parlamentari e azioni di governo. In altri termini, il problema rimane nella macchina di Governo e nel modo in cui tale organo può operare in Parlamento con la propria maggioranza. Sono esattamente questi elementi della forma di governo parlamentare «a governo forte» che vengono ancora una volta in esame, è di essi che si deve constatare la mancanza.

Il modello presidenziale. Alcune considerazioni

Nella parte conclusiva del proprio percorso argomentativo Cheli affronta anche il dibattito politico e dottrinale sul presidenzialismo, «un tema carsico che ha attraversato sotto traccia l'intero percorso di questa storia per emergere, di volta in volta, in congiunture politiche diverse e in passaggi cruciali della vita nazionale»⁶⁵. La sua posizione è molto netta, come emerge dalla intestazione del secondo paragrafo del quinto e ultimo capitolo: «perché dico “no” al presidenzialismo».

Cheli ripercorre il dibattito sul tema sin dalla Assemblea costituente e dalle posizioni del Partito d'azione e di Piero Calamandrei, rimanendo tuttavia questa posizione minoritaria e venendo presto abbandonata «forse ancor più che per lo “spettro del tiranno” che ancora aleggiava, per la valutazione molto realistica che i costituenti operarono in ordine alle condizioni che venivano a caratterizzare il sistema politico nel momento in cui si dovevano stabilire con la nuova Costituzione le regole fondamentali della nascente Repubblica. Un sistema politico che, come rilevava Costantino Mortati, introducendo il tema della forma di governo, si presentava segnato da forti tensioni e divisioni interne per la presenza di “molti partiti molto divisi” (...)»⁶⁶.

⁶⁵ E. CHELI, *Costituzione...*, cit., p. 95.

⁶⁶ E. CHELI, *Costituzione...*, cit., p. 96.

Fallito il progetto della Commissione D'Alema nel 1997 di introdurre un «semipresidenzialismo temperato all'italiana» sul modello francese della V Repubblica (che, tuttavia, va detto era un modello molto diverso da quello di cui si discute attualmente), dopo lungo tempo il tema del presidenzialismo è tornato di attualità per il disegno di legge costituzionale del giugno 2018 per l'elezione diretta del Capo dello Stato presentato da Fratelli d'Italia alle Camere (atto Senato n. 1489 e Atto Camera n. 716)⁶⁷ e facendo parte del programma di governo della forza politica che guida la maggioranza attuale di Governo.

In sintesi, il progetto prevedeva l'elezione diretta del Capo dello Stato, con mandato quinquennale rinnovabile una sola volta, posto a capo del Consiglio dei ministri e con poteri di direzione della politica generale del Governo, con poteri di nomina del Presidente del Consiglio e, su proposta di questi, di nomina e revoca dei ministri, nonché di scioglimento delle Camere, il tutto senza vincoli di controfirma. La modifica di ruolo del Capo dello Stato sarebbe stata attestata anche dalla sottrazione della presidenza del Consiglio Superiore della Magistratura, da affidare al Presidente della Corte di Cassazione.

La domanda che Cheli si pone è se un progetto come quello in esame (o equivalenti) «risponde alle condizioni attuali del nostro sistema politico»⁶⁸. La sua risposta è che una tale riforma sarebbe «difficilmente praticabile», avendo come finalità ultima non tanto quella di rafforzare la stabilità dei governi, ma «la volontà diretta a recidere, attraverso uno strumento incisivo quale l'elezione diretta del Capo dello Stato, le stesse radici storiche di un impianto repubblicano nato nel secondo dopoguerra su una larga e comune piattaforma antiautoritaria»⁶⁹.

Ciò in quanto «il nucleo centrale del progetto in esame tende, dunque, in primo luogo ad annullare, attraverso l'elezione diretta del vertice statale, l'attuale funzione del Presidente della Repubblica quale garante imparziale dell'unità nazionale (e cioè sia della maggioranza sia delle minoranze) per trasformarla in una funzione di parte quale è quella che spetta al maggior titolare dell'indirizzo politico di maggioranza. Con questa operazione le minoranze, attraverso la trasformazione dell'organo supremo di garanzia nell'organo supremo di governo, vengono a perdere una delle loro maggio-

⁶⁷ Cfr. E. CHELI, *Costituzione...*, cit., p. 98 ss. Il d.d.l. cost. in esame è stato invero respinto dalla Camera nel maggio 2022, ma il tema rimane sul tavolo, facendo parte del programma di governo per la XIX legislatura di Fratelli d'Italia.

⁶⁸ E. CHELI, *Costituzione...*, cit., p. 101 ss.

⁶⁹ E. CHELI, *Costituzione...*, cit., p. 102. Per l'A., *ivi*, p. 103, questa finalità è confermata anche dall'ulteriore proposta di legge costituzionale di Fratelli d'Italia nel marzo 2022 (Atto Camera n. 3541) di istituzione di una assemblea costituente per la riforma della seconda parte della Costituzione.

ri linee di difesa, mentre si concentra nelle mani di una sola persona fisica un potere particolarmente esteso e penetrante»⁷⁰.

Il quadro diventa ancora più critico, per Cheli, se si inserisce tale proposta nell'alveo di altre due revisioni costituzionali proposte dalle medesime forze politiche dell'area di destra: la prima che prevederebbe il riconoscimento formale del diritto costituzionale interno sul diritto europeo; la seconda sulle procedure da adottare per il varo delle riforme costituzionali, attraverso una commissione bicamerale o un'assemblea costituente che operi in parallelo alle due Camere, aggirando o scavalcando in tal modo la rigorosa procedura di cui all'art. 138 della Costituzione⁷¹.

In conclusione, la contrarietà di Cheli ad una riforma in senso presidenziale si fonda essenzialmente nella difesa della Costituzione e della forma di governo parlamentare, da non abbandonare, essenzialmente per la «sostenibilità del tessuto democratico» che hanno garantito a fronte di una società e di un sistema dei partiti molto frammentati e conflittuali⁷².

Per completezza di analisi, si segnala che Cheli richiama sinteticamente anche le più recenti proposte di revisione costituzionale della sinistra, orientata fondamentalmente alla conservazione della forma del nostro governo parlamentare, all'impiego più efficiente e razionale del modello di bicameralismo, anche da differenziare e coordinare nelle funzioni, con strumenti di stabilizzazione dei governi del tipo della «sfiducia costruttiva» e dell'assegnazione al Presidente del Consiglio di una posizione di *primus effectivus*, in linea con il modello di cancellierato tedesco⁷³.

Anche su questi passaggi si possono svolgere alcune considerazioni.

Come afferma lo stesso Cheli, «in linea di principio, non esistono forme di governo “buone” o “cattive”, ma solo forme di governo “funzionali” o “disfunzionali” rispetto al tessuto politico che vengono a regolare»⁷⁴.

La domanda da porsi, a questo punto, è se una forma di governo presidenziale potrebbe davvero risultare «disfunzionale» e, se sì, rispetto a cosa, se al «tessuto politico» o all'esigenza di determinazione di un indirizzo politico di maggioranza.

La prima considerazione da fare è a quale tipo di presidenzialismo si intenda guardare. Esclusa la forma di governo statunitense che invero nessuno pare intenda promuovere nel nostro contesto per evidenti ragioni (dalla separazione tra esecutivo e legislativo, all'impianto federale, ai pote-

⁷⁰ E. CHELI, *Costituzione...*, cit., p. 103.

⁷¹ E. CHELI, *Costituzione...*, cit., pp. 109 ss.

⁷² Cfr. E. CHELI, *Costituzione...*, cit., pp. 105-106.

⁷³ Cfr. E. CHELI, *Costituzione...*, cit., pp. 111-113.

⁷⁴ E. CHELI, *Costituzione...*, cit., p. 105.

ri estesi della Corte Suprema, ecc.), i sistemi che sembra possano ispirare il nostro dibattito paiono fondamentalmente essere quelli europei, a partire dal sistema francese o polacco.

Tuttavia, al di là poi delle formule ed etichette, il punto fondamentale diventa: se si dovesse scegliere di far eleggere direttamente dal corpo elettorale il Capo dello Stato, che ruolo e quali poteri dovrebbero essere attribuiti a tale organo? Sembra evidente che il nuovo ruolo che avrebbe senso fosse riservato a tale organo, rafforzato dalla legittimazione del voto popolare, sarebbe quello di guidare l'esecutivo e la maggioranza parlamentare. Il nodo gordiano è ancora una volta questo, l'attribuzione al vertice dell'esecutivo di tutti quei poteri che consentano di guidare la propria maggioranza parlamentare nella determinazione dell'indirizzo politico di legislatura, come in ogni sistema «a governo forte», altrimenti si rischierebbe di far cortocircuitare il sistema tra un presidente «forte» e un parlamento ingovernabile.

Appare evidente che, qualora eletto dal corpo elettorale, nel nostro contesto il Presidente della Repubblica muterebbe l'attuale natura di «organo di garanzia» nel senso sinora svolto, fermo restando il ruolo di garante dell'unità nazionale (come accade nel caso del presidente francese); ma tale perdita di ruolo non costituirebbe un problema irrisolvibile, dal momento che ben potrebbe essere compensata dalla attribuzione di ulteriori funzioni di garanzia a tutela delle minoranze ad altri organi, a partire dalla Corte costituzionale, cui potrebbe essere consentito più facile accesso dei soggetti che lamentino lesione di diritti costituzionalmente garantiti, come avviene in altri ordinamenti.

Né si può temere che l'elezione diretta del Capo dello Stato crei *ex se* tensioni e lacerazioni nel tessuto democratico, né più né meno di qualunque altra competizione elettorale o referendaria, cui la nostra democrazia è ampiamente vaccinata.

Non paiono esserci, pertanto, ragioni veramente ostative alla forma di governo presidenziale, almeno a tre condizioni: che siano chiaramente delineati la filiera di comando dell'esecutivo e i poteri di guida della maggioranza parlamentare nella determinazione dell'indirizzo politico di legislatura; che sia tutelato il potere di rappresentanza del parlamento, il potere legislativo e le condizioni di scioglimento; siano introdotti quegli istituti di garanzia a tutela delle minoranze e comunque di tutti i soggetti portatori di diritti costituzionalmente garantiti, *in primis* con garanzia di accesso alla giurisdizione costituzionale⁷⁵.

⁷⁵ Rispetto alla proposta di revisione costituzionale presentata da Fratelli d'Italia nella XVIII Legislatura, un tema delicato da affrontare è quello dello scioglimento delle Camere, che veniva rimesso alla

Alla luce di tali considerazioni si può esaminare anche il recente disegno di legge costituzionale proposto dal Senatore Matteo Renzi, che prevede l'elezione diretta del Presidente del Consiglio (il Sindaco d'Italia, come presentato ai media), in luogo del Capo dello Stato, i cui poteri rimarrebbero pressoché quelli attuali, fatta eccezione per il caso di scioglimento delle Camere⁷⁶.

Valgono anche in questo caso le considerazioni di cui sopra. Non di presidenzialismo, ma di premierato si parla in questo caso e l'elezione diretta del Presidente del Consiglio da parte del corpo elettorale mira con evidenza ad una forte investitura politica dello stesso, senza intaccare il ruolo di garanzia del Capo dello Stato (forse con meno enfasi di leadership, almeno d'immagine, rispetto al modello propriamente presidenziale).

In questo caso sembrano chiaramente delineati la filiera di comando dell'esecutivo e i poteri di guida della maggioranza parlamentare nella determinazione dell'indirizzo politico di legislatura. Infatti, nel testo di revisione che viene proposto all'art. 92 della Costituzione si prevederebbe che:

«Il Governo della Repubblica è composto del Presidente del Consiglio e dei Ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei Ministri.

Il Presidente del Consiglio dei ministri è eletto a suffragio universale e diretto, contestualmente alle elezioni delle Camere.

Il Presidente del Consiglio dei ministri nomina o revoca i ministri».

Inoltre, nel testo di revisione dell'art. 95 della Costituzione viene proposto che:

«Il Presidente del Consiglio dei ministri è l'organo di vertice del Governo, ne dirige la politica e ne è responsabile. Mantiene l'unità politica ed amministrativa, indirizzando e coordinando l'attività dei ministri.

Il Presidente del Consiglio dei ministri e i Ministri sono responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei Ministri, e individualmente degli atti dei loro dicasteri.

La legge provvede all'ordinamento della Presidenza del Consiglio e determina il numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei Ministeri, nonché gli atti di competenza del Presidente del Consiglio quale organo di vertice del Governo».

Fin qui non vi sono considerazioni critiche da fare. Le revisioni propo-

libera discrezionalità del nuovo Capo dello Stato eletto dal corpo elettorale, senza necessità di controfirma del Presidente del Consiglio. Altro punto critico era la sottrazione al Capo dello Stato della presidenza del CSM. Per un ragionamento su questi ed altri punti di dettaglio pare opportuno attendere le future proposte di riforma delle varie parti politiche.

⁷⁶ Il disegno di legge di revisione costituzionale, annunciato dal Senatore Matteo Renzi del gruppo Italia Viva e presentato alla stampa, risulta al momento pubblicato sul sito della testata giornalistica «Il Riformista»; è a questo testo che si fa riferimento nel presente scritto.

ste rientrano tra le formule di sistemi parlamentari «a governo forte», del tipo di quello francese.

Qualche dubbio e necessità di approfondimento, da rinviare doverosamente in dettaglio ad altra sede, si manifestano in relazione al nuovo meccanismo fiduciario, di cui viene proposta adozione: le Camere non sarebbero chiamate a votare inizialmente la fiducia del nuovo Governo, ma potrebbero solo revocarla con una mozione di «sfiducia costruttiva», mentre la questione di fiducia, se rigettata, potrebbe essere riproposta dal Presidente del Consiglio che si dovrebbe dimettere in caso di secondo voto contrario.

Infatti, secondo il testo di revisione dell'art. 94 della Costituzione viene proposto che:

«Entro dieci giorni dal giuramento il Governo si presenta alle Camere per illustrare le linee programmatiche.

Ciascuna Camera revoca la fiducia mediante mozione motivata e votata per appello nominale.

Il voto contrario di una o d'entrambe le Camere su una proposta del Governo e sulla questione di fiducia non importa obbligo di dimissioni. Nel caso di voto contrario sulla questione di fiducia il Governo può, dal giorno successivo, chiedere una nuova deliberazione. Se sulla nuova deliberazione le Camere si esprimono con voto contrario, il Presidente del Consiglio dei ministri rassegna le dimissioni. La sua approvazione comporta le dimissioni del Presidente del Consiglio dei ministri.

La mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno un decimo dei componenti della Camera e non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione».

Altro punto critico riguarda la revisione del potere di scioglimento delle Camere. La proposta del Senatore Renzi prevede, infine, una revisione anche dell'art. 88 della Costituzione, in tema di potere di scioglimento delle Camere da parte del Capo dello Stato, nei seguenti termini:

«In caso di dimissioni, morte o impedimento permanente del Presidente del Consiglio dei ministri il Presidente della Repubblica scioglie le Camere».

In relazione alle proposte di revisione presidenzialiste o a premieriato, di cui sopra, va poi rilevato che, almeno al momento, paiono mancare due componenti che si ritengono fondamentali per un completamento e riequilibrio tra i poteri di vertice: i poteri del Governo in Parlamento; uno statuto delle minoranze parlamentari che consenta accesso alla giurisdizione costituzionale.

Il dibattito politico e dottrinale su questi punti è pienamente aperto e si avrà certamente modo nel prosieguo di approfondire anche tali aspetti.

Conclusioni

Quali conclusioni si possono trarre dalla lettura del bellissimo saggio di Enzo Cheli e dalle considerazioni precedenti?

Che la forma di governo italiana sia, nei fatti, «disfunzionale» rispetto alla determinazione dell'indirizzo politico di maggioranza, è – si può ritenere – constatazione del tutto pacifica.

Come si è detto in precedenza, proprio questo sembra essere stato l'effettivo risultato di una Costituzione che *non* doveva consentire la prevalenza di alcuna parte politica sulle altre, ma in cui gli indirizzi politici dovevano essere generati nel Parlamento bicamerale, essendo assegnato ai Governi essenzialmente un ruolo di gestione della ordinaria amministrazione (sia per regole espresse, che per situazioni di fatto derivanti dalla elevata instabilità degli stessi governi).

In questo sistema gli organi di garanzia, Capo dello Stato e Corte costituzionale *in primis*, ma anche Regioni e magistratura indipendente, hanno svolto nel tempo un importante ruolo di arbitri dell'esercizio della sovranità, anche se tuttavia non hanno potuto supplire completamente al deficit di indirizzo politico di maggioranza. Ne è derivato un gioco alla dispersione entropica di poteri e risorse finanziarie, che ha comportato una dilatazione normativa e un incremento di debito pubblico, entrambi senza precedenti.

Che il sistema bicamerale «perfetto» sia disfunzionale è anche questo pacifico, così come appare probabile che la riduzione del numero dei parlamentari possa finire per stimolare un maggior coordinamento funzionale e di lavori tra le due Camere, aprendo la via ad un eventuale incremento di procedimenti decisori, anche di indirizzo politico, in seduta comune (dovendosi considerare che ciò porrebbe almeno il problema della ponderazione dei voti tra le due componenti parlamentari).

Tuttavia, tutto questo, anche qualora fosse realizzato, non risolverebbe i problemi di deficit decisionario del nostro sistema istituzionale in termini di indirizzo politico di maggioranza che coinvolgono essenzialmente la possibilità per il Governo di portare a compimento la realizzazione delle proprie politiche pubbliche in tempi ragionevoli, in linea con i tempi decisionali richiesti dall'Unione europea, oltre che dal contesto internazionale.

Per raggiungere tale obiettivo occorrerebbe mettere mano a quegli istituti che consentono di realizzare un sistema «a governo forte», intervenendo almeno su tre ambiti: quello interno al Governo, relativo alla filiera di comando e della chiara leadership del Primo ministro rispetto agli altri componenti dell'esecutivo, con poteri di nomina e revoca dei ministri, interventi direttivi e se del caso sostitutivi; quello esterno, del

Governo in Parlamento, con poteri di guida effettiva della maggioranza parlamentare, determinazione dell'ordine del giorno dei lavori, poteri di emendamento e di eventuale blocco di quelli contestati, ridefinizione alla francese della questione di fiducia con approvazione automatica e rapida dei provvedimenti salvo delibera di sfiducia; l'altro esterno, del Governo in rapporto alle Regioni, potenziando il ruolo di coordinamento delle conferenze con gli enti territoriali e con adeguati poteri di intervento sostitutivo.

Se questo debba avvenire in un contesto di elezione diretta del Capo dello Stato o del Presidente del Consiglio, oppure in un sistema parlamentare bicamerale come quello attuale, pare francamente secondario.

Avrebbe senso, caso mai, portare avanti il lento processo trasformativo del bicameralismo e spingere, per quanto possibile, sul coordinamento funzionale delle Camere e, quando possibile, sulla separazione di talune funzioni e sui procedimenti in seduta comune.

Così come parrebbe aver senso prevedere – come ormai da tempo si sostiene – un vero e proprio statuto delle opposizioni, che può giungere a compimento soltanto ove si preveda la possibilità delle stesse di attivare su tutte le questioni procedurali o di contenuto controverse dei giudizi preventivi di costituzionalità dinanzi alla Corte costituzionale, arbitro dei poteri e dell'esercizio di sovranità.

Rispetto a tutto questo, si ritiene sinceramente che sia da considerare con molta cautela ogni intervento normativo su partiti, movimenti politici e libertà di associazione. Appare quanto meno dubbio che, in un contesto di crescente disaffezione per la politica e di difficoltà organizzativa dei soggetti politici, si possa ritenere di vitalizzare tali soggetti esponenziali imponendo *ex lege* standard di democrazia interna e addirittura controlli giudiziari ordinari o costituzionali (in teoria anche oggi possibili, nei limiti delle previsioni statutarie delle singole associazioni).

Un discorso diverso potrebbe essere fatto per il regime fiscale di tali enti e le forme di finanziamento in generale dell'attività politica e delle competizioni elettorali in particolare. Assunto che in democrazia l'attività politica costa, e molto, da sempre e per sempre, si dovrebbe ragionare di abbattere il più possibile le barriere di ingresso e di permanenza di nuovi soggetti nell'agone della competizione, con agevolazioni fiscali (del tipo di piena detraibilità fino a importi significativi per i sostenitori e regime di "IVA zero" per gli enti, vale a dire con possibilità di detrarre questa onerosa imposta senza che costituisca un costo, ecc.), agevolazioni nell'accesso a media di ogni tipo, tutele efficaci contro azioni di disturbo e hacking e così via.

In sintesi, pare quanto mai opportuno che sia lasciata la più ampia libertà in punto di associazioni di qualsiasi natura; ma anche questo è un tema sul quale si deve rimandare ogni ulteriore considerazione.

Detto questo, non si può che condividere quanto afferma in chiusura Cheli, vale a dire che «appare sempre più necessario impegnarsi nella ricerca di un percorso oltre che politicamente utile anche costituzionalmente praticabile, cioè ragionevole alla luce della nostra storia istituzionale, delle condizioni del nostro sistema politico e del quadro europeo»⁷⁷.

Verrebbe da aggiungere che, forse, sarebbe davvero giunto il momento di ripartire dall'ordine del giorno Perassi e completare quel lavoro incompiuto di «correggere» la forma di governo parlamentare con dispositivi costituzionali adeguati a garantire la stabilità dei governi ed evitare i rischi dell'assemblearismo, dando vita nel modello perfettamente democratico e bilanciato della nostra Costituzione ad un sistema finalmente «a governo forte».

La domanda conclusiva da porsi – in linea con le tesi di Cheli – è se tutto questo possa avvenire nel contesto di un sistema politico frammentato e contrappositivo come il nostro. Verrebbe da dire che se è avvenuto nella Francia della IV Repubblica, dilaniata dalla «*guerre d'Algérie*», non vi è ragione perché non si possa realizzare nell'Italia contemporanea, se si vuole. Si aggiunga che uno degli effetti che ci si attendeva dall'entrata a regime del taglio dei parlamentari (anche in connessione al sistema elettorale) e che in effetti sembra essere in atto è proprio la semplificazione dei partiti, con la costituzione di chiare maggioranze finalmente “gemelle” in entrambe le Camere, circostanza che, in concorso con altri elementi (quali il mutamento delle leadership, talune modificazioni dei regolamenti parlamentari, ecc.), pare prospettare una probabile riduzione delle migrazioni di parlamentari tra gruppi e schieramenti.

Alla luce di tutto questo, senza voler affidare alle modifiche del modello costituzionale alcun ruolo salvifico rispetto alle disfunzioni del sistema politico, si può dunque ragionevolmente ipotizzare che un adeguato strumento istituzionale, che finalmente «correggesse» il vigente sistema parlamentare nel senso sopra auspicato, renderebbe finalmente possibile la formulazione di un indirizzo politico chiaro da parte dei futuri Governi e, inoltre, consentirebbe di valutare nettamente *ex post* il «buon governo», o meno, degli esecutivi e delle maggioranze parlamentari che li sostengano, contribuendo così ad avviare una nuova stagione anche per la politica.

Pier Francesco Lotito

⁷⁷ E. CHELI, *Costituzione...*, cit., p. 119.