

Capitolo I

Il tema della forma di governo nel contesto delle trasformazioni della democrazia

SOMMARIO: 1. Alcune premesse sul tema della riforma della forma di governo: le condizioni di percorribilità. – 2. L'ipotesi di lavoro. Il percorso. – 3. Segue. Perché sarebbero necessarie le riforme costituzionali della forma di governo, anche se non tutti sono d'accordo. – 3.1. Prima obiezione: la forma di governo parlamentare così come formalizzata nella prassi convenzionale è parte della forma di stato, dunque immodificabile. – 3.2. Seconda obiezione: le norme costituzionali sulla forma di governo come norme flessibili. – 3.3. Segue. Critica all'immodificabilità della forma di governo prevista nella Costituzione. – 3.4. Il costituzionalismo e la politica che servono al Paese e alla Costituzione. – 3.5. Terza obiezione: non esiste un problema di governabilità. – 4. Perché è fondata l'esigenza della governabilità. – 5. Il vero nodo di fondo: rappresentatività e governabilità non sono (e non devono essere) in contrapposizione.

1. Alcune premesse sul tema della riforma della forma di governo: le condizioni di percorribilità

Questo lavoro si fonda su alcune convinzioni di fondo che hanno tratto ispirazione da teorie assai note, che dunque non verranno ulteriormente dispiagate, ma solo richiamate.

La prima è che il tema della forma di governo (e delle sue eventuali modifiche anche di livello costituzionale) va inqua-

drato nel contesto delle trasformazioni della democrazia rappresentativa che investono ormai da decenni tutti i sistemi costituzionali.

Ciò implica una prospettiva di analisi in parte diversa da quella per lungo tempo dominante, ed ancora molto diffusa nella dottrina italiana, che intreccia inestricabilmente forma di governo e sistema politico, pur tenendoli concettualmente distinti. Il sistema politico, infatti, è parte della democrazia rappresentativa ma questa non si esaurisce più in esso e ciò ha imposto, agli ordinamenti che si fondavano su tale presupposto, il tema di come raggiungere diversi equilibri consistenti, secondo il linguaggio introdotto da Lijphart, o nella permanenza della democrazia compromissoria (o consociativa o consensuale) o nel passaggio a quella maggioritaria¹.

La seconda convinzione è che quest'ultima alternativa non può semplicisticamente essere ricondotta alla questione della "disintermediazione" dei partiti. I partiti sono protagonisti anche nelle democrazie maggioritarie e, come ha insegnato Fraenkel – non disconoscendo in ciò la lezione di Kelsen² – essi sono fondamentali attori del pluralismo in entrambi i tipi di democrazie³. Democrazia compromissoria e democrazia maggioritaria sono, dunque, varianti dello Stato di democrazia pluralista, secondo caratterizzazioni diverse. Ciò che è cambiato è la selezione del personale politico, che non avviene più solo per intermediazione del partito ma anche direttamente. Il che non equivale alla fine del governo rappresentativo poiché, come ha osservato Manin, il rappor-

¹ A. LIJPHART, *Democrazie contemporanee* (1984), trad. it., Bologna, 1988, p. 11 ss.

² H. KELSEN, *Essenza e valore della democrazia* (1929), trad. it., H. KELSEN, *La democrazia*, Bologna, 1981, p. 51 ss.

³ E. FRAENKEL, *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello Stato costituzionale democratico* (1958), Torino, 1994, p. 63 ss.

to di natura personale è una caratteristica del parlamentarismo⁴.

Ne deriva che la razionalizzazione della forma di governo parlamentare può anche avere ad oggetto una scelta “diretta” del Governo da parte degli elettori, senza che ciò sia necessariamente percepito come una contrapposizione al Parlamento. Il rischio tipico dei sistemi parlamentari non razionalizzati, va ricordato, è quello di produrre crisi che possono sfociare in derive assai pericolose: è quanto accaduto in Europa tra le due guerre mondiali in cui la crisi determinata dalla frammentazione politica e dalla mancanza di solide basi dei governi ha prodotto l’idealtipo dello Stato totalitario.

La terza convinzione è che – come ha evidenziato Gianfranco Pasquino all’inizio degli anni Novanta – nella almeno apparente frattura tra assetti politici governativi e istituzionali e rappresentatività è emerso il tema della “governabilità”: «fintantoché esistette la governabilità, essa non costituì un problema né analitico né, tantomeno, politico. Veniva data per scontata: quindi non si studiarono né le sue cause, né le sue componenti, né le sue conseguenze. Però all’inizio degli anni Settanta e per tutto il decennio, in seguito a fenomeni complessi di cambiamento, i sistemi politici occidentali, e quindi gli stessi regimi democratici, parvero investiti da una crisi di governabilità»⁵.

Certo da quella crisi sono scaturite molteplici conseguenze che sarebbe quantomeno superficiale ricondurre unicamente alla stabilità dei governi: dal crollo delle ideologie, alla discussione tra democrazia politica e capitalismo, al tema del “sovraccarico” di domande sul sistema pubblico (...). Ma da essa è anche scaturito, grazie a Lijphart, il dibattito sulla forma di

⁴ B. MANIN, *Principi del governo rappresentativo*, Bologna, 1997, p. 243.

⁵ In *Governabilità*, in *Enciclopedia delle scienze sociali*, 1994.

governo parlamentare e sulla sua revisione e sul suo adeguamento.

La quarta convinzione è che il transito di molte democrazie contemporanee dalla democrazia compromissoria alla democrazia maggioritaria richiede molta attenzione e cautela e, soprattutto, impone di impostare correttamente la stessa questione della democrazia maggioritaria, quale formula che presuppone sia una competizione bipolare, sia l'alternanza al Governo.

Negli anni Ottanta Pizzorno osservava come una costante del sistema politico italiano fosse l'impossibilità per l'opposizione di andare al Governo⁶. Ciò produceva notevoli costi di sistema (transazioni, scambi e concessioni; eccesso di lavoro parlamentare, etc.) e, più in fondo, la sensazione di vivere in un sistema a democrazia "bloccata". Quel blocco, come noto, riguardava l'impossibilità per le ali estreme del sistema politico (il partito comunista e il partito fascista, entrambi considerati antisistema), di governare.

A ben vedere, tuttavia, la stessa metafora della democrazia "bloccata" può essere applicata anche ad un sistema estremamente compromissorio in cui, alla fine, non c'è mai vera alternanza "di" governo. Se, infatti, le maggioranze di governo si possono comporre e scomporre, fare e disfare con il solo obiettivo della stabilità nella legislatura, la funzione di governo come funzione programmatica scompare, sovrastata dalla necessità di dar vita comunque ad un Esecutivo.

Questo modo di concepire la funzione di governo esprime una democrazia bloccata, anche se in senso diverso da quello cui faceva riferimento Pizzorno. Qui, infatti, il blocco consiste nella impossibilità per l'opinione pubblica di rappresentarsi correttamente e in maniera trasparente le diverse opzioni pro-

⁶ A. PIZZORNO, *I soggetti del pluralismo. Classi, partiti, sindacati*, Bologna, 1980, p. 46.

grammatiche, per cui gli stessi partiti, a seconda della coalizione in cui sono inseriti possono dar vita ad opzioni programmatiche completamente opposte.

È indubbio invece che la democrazia maggioritaria favorisce, se ben congegnata, la trasparenza delle opzioni, il ricambio al Governo e consente sempre all'opposizione, ad ogni tornata elettorale, di diventare maggioranza e viceversa, mentre, tra un'elezione e l'altra, consente (dovrebbe consentire) un confronto parlamentare comprensibile all'opinione pubblica.

Tuttavia quella che Duverger ha denominato "democrazia immediata"⁷ – la scelta diretta del Governo – per conciliarsi con i principi del costituzionalismo richiede il rifiuto *a priori* della concezione della democrazia immediata come democrazia plebiscitaria, in cui il "popolo" assume soggettività unica e monolitica. Al contrario, il principio maggioritario, quando viene applicato alla formazione del Governo, va inteso quale formula finalizzata a rendere governabili società complesse, e non quale forma di rappresentanza alternativa e contrapposta alla democrazia consensuale. Ed anzi, è in tale complessità della società, e nel pluralismo di cui è permeata la Costituzione, che lo stesso principio maggioritario trova limitazioni.

La quinta convinzione è che, perciò, rimane centrale la lezione di Fraenkel quando mette in guardia dai rischi delle degenerazioni: della democrazia rappresentativa verso l'oligarchia e della democrazia plebiscitaria verso il cesarismo, indicando la strada di una contaminazione tra i due modelli che neutralizzi i rischi di entrambi e fondi sul pluralismo la propria garanzia costituzionale⁸.

Un pluralismo che aveva già ispirato Tocqueville quando sosteneva che la tirannia della maggioranza (ma potremmo ap-

⁷ M. DUVERGER, *I sistemi politici* (1955), trad. it., Roma-Bari, 1978, p. 71 ss.

⁸ E. FRAENKEL, *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello Stato costituzionale democratico*, cit., p. 40 ss.

plicarla a qualunque tirannia, anche quella del Governo o dei partiti) trova il suo limite solo nella costruzione di un pluralismo sociale che sia messo in grado di partecipare paritariamente alle decisioni comuni. Ciò che Tocqueville paventava era la costruzione di un'unica autorità sovrana, nel senso di un'unica autorità investita del potere di far diventare decisione comune la mediazione tra diverse istanze sociali.

La sesta convinzione è che la “funzione di governo”, secondo un processo storico che, nel nostro Paese, parte almeno dagli anni Venti del secolo scorso e che si è vieppiù accentuato soprattutto dopo la nascita della Unione Europea, è progressivamente divenuta parte integrante del processo di raggiungimento dell'interesse generale. Pur tenendo ferma la superiorità della sovranità legislativa – secondo l'insuperabile dottrina di Hobbes e Bodin – tale fattore reclama un innervamento maggiore della funzione di governo nell'ordinamento costituzionale in quanto strumentale all'inveramento dei valori democratici.

Il venir meno delle tradizionali fonti di legittimazione del potere fa sì che lo Stato debba ricercarle sempre di più anche nella capacità di governo, nella misura in cui questa assicuri l'ordine economico e sociale. Parte sostanziale della legittimazione del potere pubblico si fonda proprio sulla capacità dello Stato di governare per politiche, che non sono solo più quelle classiche dello Stato liberale ma che si sono estese a beni vitali per la persona: istruzione, salute, giustizia. Fukuyama giustamente evidenzia come lo Stato che non mantiene le promesse perde inevitabilmente parte della sua legittimazione⁹, come del resto aveva già avvertito Bobbio rispetto alle promesse non mantenute dalla democrazia¹⁰.

⁹F. FUKUYAMA, *Political Order and Political Decay*, New York, 2014, p. 54 ss.

¹⁰N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia. Una difesa delle regole del gioco*, Torino, 1984, p. 3 ss.

Perciò, riprendendo anche in questo caso Fraenkel, anche il Governo può avere la funzione di selezione delle istanze sociali, ma in questo caso rimane decisivo che si strutturi un modello fondato sulla concorrenza e sulla contrapposizione delle opinioni. Perciò, ricorda l'A., «l'elemento caratteristico di una democrazia parlamentare poggia proprio sul fatto che i suoi partiti sono, in quanto gruppi di governo e, in quanto organizzatori di masse, rappresentanti di un sistema plebiscitario di governo»¹¹.

Elezioni plebiscitarie, dunque, possono ben conciliarsi con elezioni rappresentative, purché non vi sia surrogazione delle prime rispetto alle seconde¹². Fuori da questo schema nasce il cesarismo.

2. *L'ipotesi di lavoro. Il percorso*

Tali convinzioni costituiscono lo sfondo teorico in cui si collocheranno le riflessioni sulla riforma della forma di governo nel nostro Paese.

Ad esse si uniranno altre considerazioni che prenderanno in esame lo sviluppo delle istituzioni, poiché i modelli teorici non possono essere calati come uno stampo dall'alto, ma necessitano di essere adeguati alla storia del Paese, alle linee di continuità che intessono la trama dei rapporti che nel tempo si stabilisce tra gli organi di indirizzo politico. Le trasformazioni della funzione di governo, il profondo mutamento della funzione legislativa e, ancora, il transito verso la logica maggioritaria costituiscono fatti ormai inconfutabili, che influir-

¹¹ E. FRAENKEL, *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello Stato costituzionale democratico*, cit., p. 64.

¹² O. CHESSA, *Il Presidente della repubblica parlamentare*, Napoli, 2010, p. 128.

scono sulla necessità di ripensare la stessa funzione rappresentativa, in una prospettiva più comprensibile e aperta verso la società. Ciò non significa rinnegare la Costituzione ed i suoi principi, bensì modificare taluni aspetti della forma di governo, sia allo scopo di rendere la nostra democrazia meno compromissoria e meno autoreferenziale, sia con l'obiettivo di strutturare la funzione di governo come una funzione "identificabile" agli occhi dell'opinione pubblica e maggiormente partecipata.

Le convenzioni costituzionali e le leggi elettorali, come pure altre innovazioni, hanno certamente sortito importanti effetti, ma non hanno risolto i problemi "politici" connessi al venir meno dell'equilibrio tra sistema politico e forma di governo che sino agli anni Novanta ha retto il nostro sistema e che trovava sostegno in larga parte della società civile, sociale ed economica. Proprio il venir meno di quel sistema politico, tuttavia, rende improbabile, se non impossibile, la soluzione che si fonda sulle convenzioni politiche e sulla legislazione ordinaria.

Non si tratta, dunque, di dar voce a motivazioni contingenti e legate alla ricorrente presentazione di disegni di legge di revisione costituzionale da parte del Governo e di altre forze politiche, che ormai si susseguono ininterrottamente dall'inizio degli anni Ottanta, ma di affrontare nodi reali della nostra forma di governo. Sebbene, va detto per inciso, la perseveranza nel proporre riforme dovrebbe perlomeno far nascere il dubbio che essa non possa essere addebitata solo ad una supposta volontà delle forze politiche di imporre la superiorità della "cultura politica" sulla "cultura delle regole costituzionali".

Il percorso che si propone inizia nel primo Capitolo in cui si prenderanno in esame, allo scopo di controbatterle, le obiezioni che frequentemente vengono avanzate con riguardo alle riforme costituzionali – in particolare quelle riguardanti la forma di governo – e, inoltre, si darà conto di alcune convin-

zioni che dovrebbero orientare il dibattito, soprattutto in merito alla rappresentatività e alla governabilità ed alla necessità di trovare una sintesi tra queste due esigenze, entrambe centrali nelle democrazie contemporanee.

Nel secondo Capitolo si cercherà di dimostrare come la tensione tra democrazia compromissoria e democrazia maggioritaria ha caratterizzato non solo il dibattito costituente, ma anche le legislature successive, soprattutto quelle che partono dall'inizio degli anni Novanta, sfociando tuttavia in prospettive assai differenti e in riforme (soprattutto elettorali) che non hanno razionalizzato in maniera decisiva la forma di governo parlamentare.

Nel Capitolo successivo si riprenderà la prospettiva neoparlamentare, esplicitando le condizioni in presenza delle quali essa rappresenta uno sviluppo razionale della forma di governo così come fissata nel nostro impianto costituzionale. Infine, nell'ultimo Capitolo si prenderà in considerazione l'elezione diretta del Presidente del Consiglio, allo scopo di valutare la sua coerenza con la forma di governo parlamentare e con gli obiettivi della democrazia maggioritaria.

3. Segue. Perché sarebbero necessarie le riforme costituzionali della forma di governo, anche se non tutti sono d'accordo

Per meglio focalizzare le questioni sopra evidenziate, va ora maggiormente puntualizzato il rapporto tra riforma della forma di governo e "funzione di governo", essendo tale aspetto uno dei punti nodali dell'intero percorso.

Con riguardo al nostro Paese, va preliminarmente rammentato che taluni mutamenti della funzione di governo precedono la stessa Costituzione e prendono avvio dalle grandi trasformazioni dell'inizio del XX secolo, testimoniate dall'impo-

nente sviluppo delle pubbliche amministrazioni¹³. Già in epoca giolittiana, dunque, gli Esecutivi e i Presidenti del Consiglio tentano di fondare una loro legittimazione che in quel contesto storico non poteva che poggiare “sulla legittimazione parlamentare, anche grazie all’intermediazione dei partiti politici, rappresentati in Parlamento dai neocostituiti gruppi parlamentari”¹⁴.

La teorizzazione dell’organo costituzionale Governo come organo essenziale all’assolvimento delle funzioni di interesse generale trova solidi ancoraggi dottrinali già negli anni Trenta¹⁵, ma la frattura costituita dal periodo fascista impedisce di costruire la continuità tra il “Capo del Governo” della legge n. 100/1926 con il Presidente del Consiglio dell’esperienza repubblicana¹⁶. Così, «in Italia più che altrove, si guarda con sospetto a questi processi di trasformazione del Governo e della funzione di governo nel momento in cui si avvia, con una chiara impronta antifascista, l’ordinamento repubblicano»¹⁷.

Alla paura del “tiranno” si aggiunsero poi anche altre variabili che spiegano le comprensibili cautele del momento, tra cui due in particolare: una Democrazia cristiana fortemente legata all’Occidente e a forme democratico-liberali di organizzazione della società e delle istituzioni; un Partito comunista, che

¹³ Sulla crescita dell’apparato amministrativo ad inizio secolo v. G. MELIS, *Storia dell’amministrazione italiana (1861-1993)*, Bologna, 1996, spec. p. 328; mentre sul rilievo del Presidente del Consiglio, A. PREDIERI, *Lineamenti della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei Ministri. Parte I*, Firenze, 1951, p. 60 ss.

¹⁴ N. LUPO, *Il Governo italiano, settanta anni dopo*, in *Rivista AIC*, 3/2018, p. 6.

¹⁵ C. MORTATI, *L’ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Milano, 1931.

¹⁶ G. PITRUZZELLA, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri e l’organizzazione del Governo*, Padova, 1986, p. 184 ss.

¹⁷ N. LUPO, *Il governo italiano, settanta anni dopo*, cit., p. 10.

vedeva, invece, la Costituzione come il veicolo della possibile fuoriuscita dal capitalismo. Perciò, commenta Amato, «quando le sinistre escono dal governo durante l'Assemblea costituente si manifesta un atteggiamento delle diverse parti volto a costruire un sistema il più equilibrato possibile, il meno idoneo a dar forza a chi governa perché nessuna delle due parti sa chi vincerà: l'unico punto di intesa tra le due è garantire il perdente. Di qui la scelta netta non solo per il sistema parlamentare, ma anche per un sistema parlamentare non corretto dai dispositivi utili a evitare le degenerazioni del parlamentarismo, nonostante questi dispositivi fossero previsti dal famoso ordine del giorno Perassi, che rappresentò il punto di incontro tra chi voleva una forma di governo forte e chi voleva una forma di governo più cauta»¹⁸.

Già nell'Assemblea costituente, in sostanza, la forma di governo non trova un assetto razionale, proiettato alle sfide che dovrà affrontare la nascente Repubblica. Per cui sin da subito saranno le vicende contingenti a riempire di significato le formule costituzionali. Così, ad esempio, fu la sconfitta elettorale del 1953 a condurre Fanfani a rovesciare lo schema degasperiano che stava, invece, conducendo la forma di governo verso una primazia del Governo e del Presidente del Consiglio rispetto al sistema dei partiti. È da allora che la piegatura consociativa ha impedito per decenni di mettere a fuoco l'ordine del giorno Perassi e i governi che si sono susseguiti di lì in avanti sino agli anni Novanta – tutti retti da esponenti della Democrazia cristiana – non hanno avuto alcun interesse a modificare quell'assetto.

¹⁸ G. AMATO, *Il PSI e la riforma delle istituzioni*, in *La "grande riforma" di Craxi*, a cura di G. Acquaviva e L. Covatta, Marsilio, 2010, pp. 39-40. L'intervento di Amato, come si legge nella Nota di Covatta, fu tenuto ad un convegno di studi realizzato a Roma presso palazzo San Macuto il 30 ottobre 2008, dedicato ad analizzare il periodo in cui, appunto, Craxi lanciò il tema della grande riforma, nel 1979.

Ma, anche quando con l'inizio degli anni Ottanta l'assetto inizia a scricchiolare per poi crollare di lì a poco con la crisi di legittimazione politica più rilevante che ha attraversato il nostro Paese, le risposte del sistema politico sono state insoddisfacenti rispetto ai mutamenti epocali intervenuti nel frattempo. Il venir meno del sistema dei partiti che aveva dato origine all'assetto della forma di governo contenuto nella Costituzione del 1948 e l'adesione all'Unione Europea (peraltro motivata anche dalla necessità di imprimere una svolta alle drammatiche vicende del Paese, ancorandolo ad una realtà politica esterna e governata da logiche meno partitiche e più efficientistiche) rappresentano due formidabili spinte verso il cambiamento, alle quali, tuttavia, il sistema politico stenta a dare adeguate risposte sul piano istituzionale.

Sono tuttavia le stesse teorie costituzionali allora imperanti, che si fondano sul nesso "interpretativo" della forma di governo attraverso il sistema dei partiti, che vengono revocate in dubbio dall'emergere di esigenze rappresentative che non trovano più ascolto, com'era sino allora avvenuto, nel classico canale partitico.

Quelle teorie entrano in crisi con la crisi stessa (e non solo italiana) del partito politico moderno, inteso sia come strumento di integrazione o incorporazione degli interessi del popolo nell'apparato statale, sia come strumento di emersione del conflitto sociale e di diverse visioni del mondo. Paradossalmente sembrava di essere tornati all'inizio del secolo scorso, quando Jellinek poteva affermare che nel diritto dello Stato il concetto stesso di partito non poteva trovare posto, e che la vita dei partiti apparteneva tutta alla scienza sociale.

Le risposte del sistema politico a quella crisi giungono con le grandi leggi ordinamentali che si accavallano una dietro l'altra tra la fine degli Ottanta e l'inizio del decennio successivo: la legge n. 400/1988 sui poteri normativi del Governo e sull'organizzazione interna dello stesso; la legge n. 362/1988, sulle pro-

cedure finanziarie; la legge n. 86/1989, sulle procedure europee; oltre alla riforma dei regolamenti parlamentari con il superamento della prevalenza del voto segreto.

Si tratta di un periodo importante da cui emerge un oggettivo rafforzamento del Governo, che non trova però sbocco nella riforma costituzionale bloccata dai veti dei partiti già in profonda crisi e, proprio perciò, incapaci di modificare l'assetto precedente.

Così le successive riforme ordinamentali – i d.lgs. n. 300 e n. 303/1999, entrambi in esecuzione di deleghe contenute nella legge n. 59/1997 – hanno costituito passaggi rilevanti, ma non risolutivi. Soprattutto il d.lgs. n. 303/1999 cerca di supplire alla carenza di altre riforme, dotando il Presidente del Consiglio di un apparato più efficiente, funzionale al migliore assolvimento delle funzioni di indirizzo e coordinamento.

Come è stato correttamente osservato, tuttavia, tali interventi non sortiscono l'effetto di rendere la Presidenza del Consiglio «una struttura governativa di natura peculiare, in funzione servente gli organi di vertice, e dotata di un'autonomia per qualche verso assimilabile a quella di cui godono altri organi costituzionali, quali ciascuna Camera, la Corte costituzionale e la Presidenza della Repubblica»¹⁹.

Di qui un'avvertenza: non bisogna sovrapporre il tema dell'assetto interno del Governo e delle fonti con quello della forma di governo, poiché le due questioni non sono sovrapponibili. Le fibrillazioni che i partiti possono produrre sulla governabilità, infatti, non trovano un correttivo sufficiente nelle pur importanti leggi ordinamentali che hanno più razionalmente e adeguatamente strutturato l'organizzazione del Governo e della Presidenza del consiglio.

Insomma, secondo una linea di continuità che parte dagli

¹⁹ N. LUPU, *Il Governo italiano, settanta anni dopo*, cit., p. 20.

anni Venti, la “funzione” di governo come funzione di interesse generale, al pari della funzione legislativa, non trova ancora quella valorizzazione che comporterebbe il suo incardinamento strutturato nelle dinamiche della democrazia rappresentativa e nella sistematica costituzionale.

Ciononostante, e indipendentemente dalle soluzioni, non tutti sono d'accordo ad intervenire attraverso la riforma costituzionale allo scopo di valorizzare per un verso la funzione di governo e, per l'altro, il suo nesso con i meccanismi della democrazia rappresentativa.

Vi sono, infatti, posizioni che contestano alla radice la stessa possibilità della revisione costituzionale e ciò per diversi motivi che potremmo raggruppare in tre obiezioni che, pur contenendo elementi in parte condivisibili, assumono tuttavia l'esistenza di condizioni di contesto in larga parte superate e si basano su contrapposizioni perlomeno controvertibili. Vediamole.

3.1. Prima obiezione: la forma di governo parlamentare così come formalizzata nella prassi convenzionale è parte della forma di stato, dunque immodificabile

La prima obiezione si fonda sulla difesa del “patto costituente” in cui rientrerebbe anche la forma di governo, in quanto parte fondamentale della forma di stato.

In sostanza la forma di governo parlamentare, così come fissata nelle norme costituzionali, sarebbe difficilmente modificabile perché ogni suo elemento sarebbe frutto di un delicato bilanciamento e la modifica potrebbe alterare la democraticità del sistema. In questa prospettiva la crisi della regolazione convenzionale della forma di governo sarebbe un “sintomo” della crisi della Costituzione, nel senso che lo stesso meccanismo convenzionale o cooperativo farebbe appunto parte della forma di stato.

Non si potrebbe così introdurre l'elezione diretta del Presi-

dente del Consiglio, perché altererebbe l'equilibrio tra Parlamento e Governo, e neppure il principio della legge elettorale maggioritaria, poiché il proporzionalismo, sebbene non scritto, farebbe parte integrante dei principi fondamentali che reggono il sistema. Tali modifiche concreterebbero dunque una riforma costituzionalmente illegittima, poiché farebbero venire meno l'idea della Costituzione come "limite".

Il principio democratico, in questa prospettiva, non potrebbe essere incarnato da legittimazione diretta (o democrazia diretta), ma solo da democrazia rappresentativa, bilanciata da altri poteri (partiti, P.d.R., etc.) ed erede del parlamentarismo compromissorio di kelseniana memoria²⁰.

Indubbiamente forma di governo e forma di stato sono connesse da fili indistruttibili che percorrono le dorsali della democrazia e del pluralismo. Inoltre la loro interdipendenza consiglia di maneggiare con cautela gli esperimenti di ingegneria costituzionale, proprio a causa del legame tra la storia di un Paese e la sua forma di stato e, di conseguenza, la forma di governo. Non è tuttavia ragionevole, né motivabile sul piano costituzionale, propugnarne la completa sovrapposizione: la forma di governo è modificabile a Costituzione vigente, purché non revochi in dubbio i presupposti della forma di stato.

In secondo luogo, posto che l'idea di limite è consustanziale al costituzionalismo e, dunque, al fatto che non possano esservi poteri illimitati, neppure se legittimati dalla volontà popolare, il punto è come si interpretano tali limitazioni. Se esse, infatti, rendono possibile solo un parlamentarismo compromissorio si pongono in contrasto con qualunque ipotesi che preveda strumenti di democrazia diretta, il che è difficile da giustificare alla luce di taluni sistemi certamente democratici e fondati, invece, sulla democrazia maggioritaria (Gran Bretagna, Stati Uniti, tra

²⁰ R. CHERCHI, *Il governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Napoli, 2006, p. 76 ss.

tutti). Risultano peraltro difficili da sostenere anche sulla base della lettura dei dibattiti in Assemblea costituente, in cui la proposta della democrazia maggioritaria emerse non certo da settori minoritari o da intellettuali che potevano essere tacciati di connivenza con il regime precedente, ovvero di poca sensibilità rispetto ai valori costituzionali che si andavano prefigurando. Mortati, Calamandrei, Tosato, Einaudi ed altri ancora, come vedremo, sostennero, e con ragioni più che fondate, l'elezione diretta del vertice dello Stato e/o del Governo, anche se le loro posizioni vennero superate dal realismo politico del momento.

Le posizioni radicali che estendono i limiti alla revisione costituzionale a tutti i congegni derivanti dalla forma di governo parlamentare, in sostanza, oltre a non trovare agganci formali nel testo costituzionale, hanno l'effetto di "pietrificare" le soluzioni istituzionali della Costituzione del 1948, divaricando sempre di più la distanza tra regole costituzionali e assetto effettivo dei rapporti tra organi costituzionali e tra sistema politico e società, con la conseguenza, in qualche misura aberrante, di produrre una strisciante incostituzionalità.

Infine, si tratta di posizioni difficilmente conciliabili con la storia istituzionale del nostro Paese: i quasi quarant'anni di ipotesi di riforma, proprio della forma di governo, tentati da tutti i governi e tutte le parti politiche sarebbero tutti tentativi di eversione della forma di stato? Tesi che prova troppo.

Il tema in realtà è assai più articolato.

Sui limiti alla revisione costituzionale, la dottrina si è interrogata relativamente al confine tra l'esercizio del potere costituente e del potere costituito e, in particolare, sulla quantità e qualità delle modificazioni possibili nell'ambito dell'esercizio di quest'ultimo, individuando tre prospettive diverse.

Per alcuni non vi sarebbe gerarchia tra i due poteri: il potere costituito, sebbene originante da fatti storici successivi, avrebbe la stessa forza di quello costituente; forza basata sulla

effettività più che sulla conformità a regole precostituite. Se così non fosse, infatti, non sarebbe possibile affermare neppure astrattamente la possibilità di revisione della Costituzione, poiché un potere cui si attribuisce una forza minore non potrebbe modificare l'atto prodotto da un potere superiore. I limiti al procedimento di revisione, in questa prospettiva, sono solo quelli espressamente previsti dalla Costituzione stessa²¹.

Per altri, al contrario, quella diversità si traduce in una preminenza di un potere (quello costituente) sull'altro (quello costituito) determinando, nel contempo, la necessità di limiti nell'esercizio del secondo. Limiti assoluti e vigenti, al di là di ogni richiamo espresso²².

Secondo altri, infine, anche il potere costituente è in ogni caso espressione di un potere sottoposto a limiti, fossero anche solo gli "autolimiti" cui si vincolano le forze politiche e sociali che hanno dato origine alla Costituzione²³. Le differenze nell'esercizio dei due poteri, pertanto, riguarderebbero sostanzialmente la quantità delle limitazioni che i due poteri sopportano e, per quanto riguarda il potere costituito, queste sarebbero, oltre quelle esplicitate nella Costituzione, anche quelle tacite da circoscrivere «ai soli principi ideologici assolutamente fondamentali ed a quel minimo di strutture organizzative che siano con essi collegate da un necessario rapporto di strumentalità»²⁴.

²¹ S.M. CICCONE, *La revisione della Costituzione*, Padova, 1972, p. 226 ss.

²² P. BARILE, U. DE SIERVO, *Revisione della Costituzione*, in *Noviss. Dig.*, XV, Torino, 1968, 776 e A. PACE, *Problemi della revisione costituzionale in Italia*, in *Studi parl. pol. cost.*, 1995, p. 14 ss.

²³ C. MORTATI, *Concetto, limiti, procedimento di revisione costituzionale*, *Scritti sulle fonti del diritto e sull'interpretazione* (1952), Milano, 1972, p. 16 ss.

²⁴ V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale, I, Introduzione al diritto costituzionale italiano*, Padova, 1984, p. 323.

Tra le obiezioni volte ad estendere la categoria dei limiti impliciti²⁵, una in particolare va evidenziata, anche alla luce dell'esperienza repubblicana, e cioè che una eccessiva restrizione del potere costituito di revisione nasconde un rovescio inquietante: più si allargano le zone della Costituzione ritenute formalmente intoccabili secondo procedimenti legalmente previsti, più si diffonde l'idea che, per cambiare davvero, debba per forza entrare in campo un illimitato (e ingovernabile) potere costituente²⁶.

Ne abbiamo avuto una conferma significativa nel messaggio del Presidente Cossiga del 26 giugno 1991, concernente le riforme costituzionali e le procedure idonee per realizzarle, in cui l'accentuazione dei molti limiti impliciti era finalizzata a spianare la strada all'ingresso di un potere costituente. In quel messaggio, non a caso si enfatizzavano i limiti alla revisione costituzionale connessi all'intangibilità della forma repubblicana, ritenendo che a tale limite fossero connessi: il principio del bicameralismo e forse anche quello del bicameralismo così detto paritario²⁷, come pure la forma di governo parlamentare nella forma classica²⁸.

Se un insegnamento va tratto da quella vicenda, allora, è che l'eccessiva svalutazione delle regole sulla revisione costituzionale può facilmente tradursi nella svalutazione della stessa

²⁵ Su cui v. G. SILVESTRI, *Spunti di riflessione sulla tipologia e sui limiti della revisione costituzionale*, in *Scritti in onore di Paolo Biscaretti di Ruffia*, II, Milano, 1987, p. 1183 ss.

²⁶ Sul punto sia consentito rinviare nuovamente alle argomentazioni svolte in A. POGGI, *Il sistema giurisdizionale tra "attuazione" e "adeguamento" della Costituzione*, Napoli, 1995, p. 376 ss.

²⁷ Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica del 26 giugno 1991 a norma dell'art. 87, comma 2, Cost, in *Giur. cost.*, 1991, punto 4.2.1.b).

²⁸ *Ibidem.*

Costituzione. Dal momento che teorizzandosi tale svalutazione, la sola strada che resta aperta è il ricorso al potere costituente, il solo in grado di imporne un'altra.

3.2. *Seconda obiezione: le norme costituzionali sulla forma di governo come norme flessibili*

La seconda obiezione fa leva sul fatto che non vi sarebbe bisogno di modificare le norme sulla forma di governo, poiché esse hanno mostrato un alto grado di adattabilità e flessibilità a Costituzione vigente. Va precisato che tale posizione non deriva dalla nota e autorevole teoria elaborata da Leopoldo Elia, secondo cui le norme sulla forma di governo sarebbero a fattispecie "aperta", nel senso che necessitano dell'integrazione di norme non scritte in Costituzione e che trovano la loro sede principale nell'assetto dei partiti. Elia elaborò quella teoria con tutt'altro scopo, e cioè quello di spiegare il nesso tra forma di governo e "sistema" dei partiti.

Al contrario, vi è chi ritiene che la malleabilità di tali norme consentirebbe di adattare continuamente le regole che da esse si possono desumere alle diverse situazioni e che questa sarebbe una virtù da preservare. Dalle norme costituzionali, in sostanza, si dovrebbero trarre tutti i significati possibili, purché coerenti con il testo scritto, che si porrebbe «come linea ultima di difesa della regolarità del gioco, linea della cui presenza ci si deve accorgere solo nel momento in cui viene varcata»²⁹.

Proprio qui sta il punto, poiché ormai quella linea è stata varcata e talune norme costituzionali sono state "stravolte" (rispetto al testo scritto) nella loro immutabilità. Per fermarci ai casi più evidenti: la funzione legislativa non è più esercitata

²⁹ R. BIN, *Diritti e argomenti*, Milano, 1992, p. 158.

collettivamente dalle due Camere come, invece, afferma l’art. 70 della Costituzione; il Presidente della Repubblica non ha più solo la missione di rappresentare l’unità nazionale secondo quanto fissato nell’art. 87, comma 1, ma co-governa a tutti gli effetti, soprattutto nelle sempre più ricorrenti crisi di governo; il Presidente del Consiglio non è in grado con gli strumenti attuali di mantenere l’unità di indirizzo politico e amministrativo, come afferma, invece l’art. 95, comma 1.

Insomma, la tanto declamata capacità di “adattamento” è invece una continua deroga e/o sospensione delle norme costituzionali vigenti che in tal modo perdono la loro effettività. Chi ha a cuore la Costituzione dovrebbe difenderne la valenza prescrittiva, non potendosi accontentare che essa viva di soli principi. Un tale modo di vedere la Costituzione è altresì giuridicamente pericoloso, poiché consegna ai soli “custodi” e agli “interpreti” il potere incontrastato di trarre dalle norme costituzionali qualunque significato, senza alcun controllo democratico.

3.3. Segue. Critica all’immodificabilità della forma di governo prevista nella Costituzione

Ora, che qualunque forma di governo, ma quella parlamentare in particolare, sia significativamente influenzata dal sistema dei partiti, è noto e pacificamente accettato.

Allo stesso modo è evidente che il potenziale manipolativo dei partiti (nel bene e nel male, ovviamente) più di tanto non sia coercibile. E di ciò erano assolutamente consapevoli i nostri Costituenti (da Calamandrei a Vittorio Emanuele Orlando) che dopo l’esperienza del Ventennio, pur consapevoli dei rischi di cui sopra, hanno affidato ai partiti il ruolo di mediatori per eccellenza della volontà dei cittadini nel concorrere alla politica nazionale (art. 49 Cost.).

Quel contesto, come già sopra si accennava (par. 1), è en-