Rivista di Diritto Costituzionale

1998

TI 36515777
RIVISTA DI DIRITTO COSTITUZIONALE 1998
AA VV
GIAPPICHELLI TORINO
T 00000466

Rivista di Diritto Costituzionale

Rivista dell'Associazione «Gruppo di Pisa»

G. Giappichelli Editore – Torino

© Copyright 1996 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO
VIA PO 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX 011-81.25.100
E-Mail: giappi@venturanet.it

ISBN 88-348-9001-9

Comitato di Direzione

V. Angiolini, A. Anzon, P. Costanzo, M. Luciani, C. Pinelli, G. Pitruzzella (Direttore Responsabile), R. Romboli, A. Ruggeri (coordinatore scientifico).

Comitato Scientifico

L. Aguiar de Luque, M. Ainis, G. Azzariti, E. Balboni, M. Baudrez, M. Bertolissi, E. Bettinelli, R. Bin, B. Caravita, P. Carrozza, L. Chieffi, P. Ciarlo, V. Cocozza, L. Diez-Picazo, A. Di Giovine, M. Dogliani, G. D'Orazio †, G.F. Ferrari, G.G. Floridia, S. Gambino, S. Grassi, F. Lanchester, S. Mangiameli, A. Manitakis, R. Nania, L. Pegoraro, A. Pisaneschi, M. Raveraira, P. Ridola, S. Sicardi, R. Tarchi, R. Toniatti, L. Ventura, M. Volpi, A. Weber.

Comitato di Redazione, coordinato da E. Rossi

L. Azzena, P. Bianchi, F. Dal Canto, L. Mannelli, E. Malfatti, S. Panizza, P. Passaglia, A. Pertici, G. Vaglio, N. Vizioli, S. Vuoto.

Registrazione presso il Tribunale di Torino n. 4928 del 5 luglio 1996.

Stampa: Stampatre s.a.s. - Torino

NESSUNA PARTE DI QUESTO VOLUME PUÒ ESSERE RIPRODOTTA IN QUALSIASI FORMA A STAMPA, FOTOCOPIA, MICROFILM O ALTRI SISTEMI, SENZA IL PERMESSO SCRITTO DELL'EDITORE.

Indice

pag.

Presentazione
di *Antonio Ruggeri* IX

I

I Saggi - La rappresentanza politica 1

Atrofia di un'idea. Brevi note sull'«inattualità» odierna della rappresentanza politica
di *Lorenzo Ornaghi* 3

Sulla rappresentanza politica. Note di fine secolo
di *Gianni Ferrara* 20

Le bràci del diritto costituzionale ed i confini della responsabilità politica
di *Vittorio Angiolini* 57

Rappresentatività e governabilità: il dilemma delle macchine che fanno parlare il popolo
di *Alfonso Di Giovine* e *Stefano Sicardi* 114

La rappresentanza e i partiti politici
di *Philippe Ardant* 157

pag.

II

I Fatti - Le proposte della Bicamerale 169

Limiti sostanziali della riforma e scindibilità del testo della Costituzione
di *Adele Anzon* 171

Quali lezioni possiamo apprendere dalla vicenda della Commissione Bicamerale?
di *Cesare Pinelli* 187

Annotazioni sui lavori della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali
di *Mario Esposito* 195

Gli statuti delle Regioni di diritto comune e le loro possibili revisioni tra Costituzione vigente e prospettive di una nuova (o rinnovata) Costituzione
di *Antonio Ruggeri* 235

III

Il Forum - Media, poteri, diritti 297

con interventi di *P. Murialdi, A. Pace, R. Zaccaria, V. Zeno Zencovich*; coordinati da *P. Costanzo* e *C. Pinelli* 299

pag.

IV

I Libri 343

M. FIORAVANTI, *Costituzione e popolo sovrano*, Il Mulino, Bologna, 1998
Recensione di A. Spadaro 345
Replica dell'Autore 356

G. SILVESTRI, *Giustizia e giudici nel sistema costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1997
Recensione di A. Pizzorusso 360
Replica dell'Autore 364

L. FAVOREU (coordinatore), *Droit constitutionnel*, Dalloz, Paris, 1998
Recensione di M. Luciani 366
Replica degli Autori 370

Presentazione

di *Antonio Ruggeri*

Un'importante novità è intervenuta tra la pubblicazione del fascicolo del '97 e quella di oggi: in occasione del Seminario svoltosi a maggio dell'anno scorso a Palermo sul parametro nei giudizi di costituzionalità delle leggi, si è costituita l'Associazione «Gruppo di Pisa», con la precipua finalità di sostegno della nostra Rivista *e, quindi, di promozione ed organizzazione di forme varie di iniziative di studio e di confronto su temi di diritto costituzionale, specificamente indirizzate a giovani studiosi della nostra materia ma aperte altresì al contributo anche di cultori di altre discipline (come, d'altronde, la stessa* Rivista *già fa per quanto la riguarda).*

L'augurio che ancora una volta rinnoviamo in primo luogo a noi stessi, confermando l'impegno assunto al momento della costituzione della Rivista*, è che possa, in tal modo, ricevere ancora maggiore slancio e diffusione il progetto, delineato quasi dieci anni addietro a Pisa e quindi ulteriormente precisato e maturato nel corso dei nostri Seminari annuali, di sollecitare il più ampio e libero scambio di idee su temi e questioni di comune interesse. La neonata Associazione – confidiamo – può, a questo fine, far molto, grazie all'impegno solidale di quanti vi fanno parte (e sono già oggi assai numerosi: più di 150 iscritti) e degli altri che, condividendo l'idea che vi sta alla base, vorranno in seguito aderirvi. D'altronde, un piccolo (ma, per noi, particolarmente significativo) segno della bontà dell'iniziativa assunta a Palermo può vedersi nella nuova composizione degli «organi» della* Rivista*, ovviamente rifatta a seguito della costituzione dell'Associazione ed all'interno di questa, ponendosi ormai la* Rivista *quale sua diretta ed esclusiva filiazione: una composizione allargata altresì ad illustri colleghi di altri Paesi che hanno inteso dare la loro disponibilità ed assicurato il loro impegno a favore della* Rivista*. Anche grazie al loro proficuo concorso, speriamo dunque, di poter procedere speditamente lungo la via intrapresa, facendo del nostro meglio per l'avanzamento degli studi di diritto costituzionale.*

I

I SAGGI

La rappresentanza politica

Atrofia di un'idea
Brevi note sull'«inattualità» odierna della rappresentanza politica

di *Lorenzo Ornaghi*

SOMMARIO: 1. Legittimazione a governare e legittimazione a rappresentare: una questione di grado o di principio? – 2. Competizione elettorale e stili antagonistici di rappresentanza. – 3. Relazioni «inter-rappresentative» e livelli di governo. – 4. Le «rappresentazioni» della rappresentanza politica.

1. Legittimazione a governare e legittimazione a rappresentare: una questione di grado o di principio?

Quasi certamente è stato proprio l'infittirsi delle ricerche sulle fondamentali scansioni storiche del regime rappresentativo-elettivo e della stessa idea (moderna) del «rappresentare» [1] ad aver infine dato forma compiuta a

[1] Indico qui soltanto alcuni degli studi, che, guardando pur con intensità, modalità, e risultati spesso differenti all'idea moderna di rappresentanza politica, ne hanno considerato non solo la 'struttura sepolta' e le principali scansioni concettuali, ma anche le persistenze del calco originario (e le modificazioni più o meno profonde e avvertibili oggi con facilità) nello svolgimento delle istituzioni rappresentative-elettive: H.F. PITKIN, *The Concept of Representation*, University of California Press, Berkeley, 1967; H. RAUSCH (a cura di), *Zur Theorie und Geschichte der Repräsentation und Repräsentativverfassung*, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt, 1968; H. HOFMANN, *Repräsentation. Studien zur Wort– und Begriffsgeschichte von der Antike bis ins 19. Jahrhundert*, Duncker und Humblot, Berlin, 1974; D. FISICHELLA (a cura di), *La rappresentanza politica*, Giuffrè, Milano, 1983; G. MIGLIO, *Le trasformazioni del concetto di rappresentanza* (1984), in *Le regolarità della politica*, Giuffrè, Milano, 1988, vol. II, 971-997 (una straordinaria prestazione ricostruttivo-analitica, questa, che quasi per nulla è stata poi utilizzata – forse proprio per l'ampiezza della prospettiva storica adottata e delle argomentazioni svolte – dalle successive discussioni tra i politologi); A. PODLECH, *Repräsentation*, in O. BRUNNER-W. CONZE-R. KOSELLECK (a cura di), *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Klett-Cotta, Stuttgart, vol. V, 509-547; D. NOCILLA-L. CIAURRO, *Rappresentanza politica*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1987, vol. XXXVIII, 543-609; G. DUSO, *La rappresentanza: un problema di*

quel paradosso che colpisce e maggiormente sorprende, ogniqualvolta ci si chieda senza troppi infingimenti retorici dove *stia* oggi la rappresentanza politica. A mano a mano che la storia del concetto e delle istituzioni rappresentative ci è andata restituendo la natura strumentale e quasi prosaica della rappresentanza, quest'ultima (il paradosso può nei suoi termini più semplici formularsi così) ha visto atrofizzarsi il suo *carattere politico* non solo rispetto all'«idea» moderna del rappresentare, ma anche all'interno del funzionamento stesso di quel «sistema» di istituzioni nel cui centro nevralgico – la separazione-sovrapposizione tra Parlamento e Governo – una tale idea è stata storicamente collocata e rapidamente ipostatizzata [2].

Che l'atrofia nella prassi delle istituzioni rappresentative-elettive (in queste ricomprendendo, come fattispecie primaria, i partiti) possa essere assai meno corrispondente e interdipendente con quella dell'idea moderna di rappresentanza di quanto usualmente non si creda o non risulti in superficie, è naturalmente un dubbio tutt'altro che peregrino. Appare infatti abbastanza improbabile che, in un caso come questo (e di siffatta rilevanza), politologi e giuristi siano riusciti in questi ultimi anni a rivitalizzare quella particolare logica di *social piecemeal engineering* progressivamente estenuatasi nei decenni precedenti [3]. Del resto, se c'è una «struttura» cui ben raramente e con assai poca efficacia si è posto mano da parte della (teoria della) «ingegneria» politologica e giuridica, tale struttura è proprio costituita – in questa seconda metà del Novecento – dalla rappresentanza [4]. La vittoria, dapprima, della

---

filosofia politica, Franco Angeli, Milano, 1988; i saggi di C. Galli, G. Duso, A. Biral, P. Pasquino, contenuti nella sezione *Materiali per un lessico politico europeo: «rappresentanza»*, in *Fil. pol.*, I (1987), n. 1, e, più recentemente, M. Cotta, *Rappresentanza*, in *Enc. sc. soc.*, Roma, 1997, vol. VII, 215-230.

[2] Cfr., per il momento genetico tra Ancien Régime e Rivoluzione francese, P. Colombo, *Governo e costituzione. La trasformazione del regime politico nelle teorie dell'età rivoluzionaria francese*, Giuffrè, Milano, 1993.

[3] La logica, qui soprattutto intendo, con cui si è cercato e spesso ancora si cerca di «giustificare» i rapporti di interconnessione e vicendevole funzionalità delle scienze politico-sociali e giuridiche con gli assetti formali dell'organizzazione del potere. Che poi questa logica sia sembrata, e tuttora sembri a più d'uno, soddisfacente e utilmente operante nei «sistemi» in cui minimo parrebbe il grado di reciproca autonomia tra «mercato capitalistico» e «democrazia», è ulteriore elemento di conferma per quel che nel testo si argomenta immediatamente dopo.

[4] Alquanto (e significativamente) diverso è il caso, com'è noto, dell'arco temporale scandito dalla fine dell'Ottocento e dai primi tre decenni del nostro secolo: cfr., a questo proposito, L. Ornaghi, *Stato e corporazione. Storia di una dottrina nella crisi del sistema politico contemporaneo*, Giuffrè, Milano, 1984 (cui mi permetto di rinviare per i necessari approfondimenti bibliografici sullo sviluppo delle principali teorie su «rappresentanza politica» e 'rappresentanza degli interessi', oltre che per l'esame di quelle posizioni secondo cui la prima è soltanto la proiezione o la deformazione ideal-ideologica della seconda).

democrazia in una parte significativa della vecchia Europa, e, dopo il 1989, il moltiplicarsi dei regimi democratici nel cosiddetto «sistema globale», hanno diffuso e rafforzato non solo la convinzione (erronea e assai pericolosa) che rappresentanza politica e rappresentanza elettiva-democratica siano tutt'uno[5], ma persino quella (altrettanto rischiosa e forse ancor più ingannevole) che le attuali istituzioni rappresentative continuino a muoversi seguendo quella stella polare cui s'orientarono, al loro nascere, gli istituti di rappresentanza della società. Una «civile» e «commerciale» società – va peraltro ancora una volta ricordato – che, se cominciava a conoscere gli effetti della «divisione del lavoro» [6], ancora ignorava le conseguenze, lo straordinario dinamismo e le necessità politiche della rivoluzione industriale e dei mercati. Insomma, la stessa insistenza su «rappresentatività», «responsabilità» e *responsiveness* – pur motivata con scopi nobili di ingegneria ricostruttiva e migliorativa del funzionamento dei regimi democratici e del cruciale ruolo dei partiti – ha aggirato, ma non risolto e nemmeno riformulato con termini nuovi, la questione della «virtualità» della rappresentanza, già posta con durezza da Edmund Burke. E alla fine, anziché coprirlo, ha rivelato quanto sia largo nelle odierne discipline politologiche e giuridiche il «vuoto» aperto dall'atrofia della rappresentanza politica.

---

[5] Certo, viene spesso ricordato – lo ha fatto anche G. SARTORI, *Sistemi rappresentativi*, in *Democrazia e definizioni*, Il Mulino, Bologna, 1969[3], 358 – che nel corso della storia si sono più volte avute «cariche elettive senza nessuna implicanza rappresentativa», e che ancor più frequentemente si può avere rappresentanza senza elezione. Tuttavia, quando si tratta di applicarle al reale funzionamento di questo o quel sistema democratico dei nostri giorni, simili distinzioni paiono appannarsi e, se non vengono immediatamente fossilizzate dentro le definizioni della manualistica, quasi sempre risultano avvolte in un circospetto e imbarazzato silenzio. Non è allora inutile ritornare al realismo disincantato (e più fecondo) di R. BONGHI, *Una questione grossa. La decadenza del regime parlamentare*, in *N. Antol.*, II s., LXXV (1884), 494-495, allorché, dopo aver sottolineato come «il regime parlamentare si è sviluppato dal rappresentativo; ma è un figliuolo che ha soffocato il padre», così osservava: «Come s'eleggesse quello che doveva rappresentarlo, era questione di poco conto; e non ce ne resta nei più dei casi notizia. Ché nessuno confondeva la rappresentazione coll'elezione; e mentre questa, come s'è detto, può annullare quella, si figurava invece, che l'una non possa stare senza l'altra».

[6] Richiamo qui la «divisione del lavoro», giacché Sieyes – *anche* rispetto a essa (o, almeno, a quel che di questa aveva appreso leggendo Adam Smith) – elaborò la sua teoria della rappresentanza, con riguardo al fatto che, quanto più sono le possibilità di farsi rappresentare, tanto maggiori sono i vantaggi (e le «economie esterne») per l'espressione concreta della libertà dell'individuo: cfr. J. ROELS, *La notion de la représentation chez l'Abbé Sieyès*, in *Rev. gén. belge*, 1963, 87-105, e più ampiamente, dello stesso autore, *Le concept de représentation politique au dix-huitième siècle français*, Béatrice-Nauwelaerts, Paris, 1969. Si veda inoltre il recente volume di P. PASQUINO, *Sieyes et l'invention de la Constitution en France*, O. Jacob, Paris, 1998.

Non è allora per caso se, di fronte alla percezione di un simile vuoto, diritto e scienza politica abbiano inclinato sempre più – con scelta deliberata e consapevole, o soprattutto per stanchezza e vantaggio immediato – a far rifluire una parte cospicua della «teoria» nella «storiografia della rappresentanza».

E però la storia, anche quando consente di ricostruire senza troppe ombre gli ormai antichi dilemmi tra rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi, tra rappresentanza formale e virtualità della rappresentanza, o, anche, tra rappresentanza democratica e democrazia diretta, da sola non può certo fornire la soluzione a quegli interrogativi che inesorabilmente si sollevano non appena ci si interroghi intorno alla qualità della *fides* (o, quantomeno, al grado di credito fiduciario) di cui oggi dispongono le differenti forme di istituzioni rappresentative ed elettive. Interrogativi, questi, che inevitabilmente inducono a chiedersi se le pratiche feriali *dei* e *nei* regimi democratici – dalle *authorities* ai *quasi autonomous non governmental organizations*, sino alla miriade di istituzioni in cui va articolandosi la *governance*[7] – abbiano inquinato e magari stravolto a tal punto il modello puro della moderna rappresentanza politica, da renderlo ormai inutilizzabile. O se, all'opposto, l'idea centrale di un tale modello non appartenga a quel ristretto novero di valori da cui dipendono la legittimazione e lo sviluppo stesso dei vigenti regimi democratici quali (ancora) applicazioni e derivazioni reali e integrali del *tipo* della «democrazia dei moderni».

Le ricerche intorno alla rappresentanza politica, già per il solo fatto di contenere un nucleo problematico così fortemente ripiegato sulle sorti del proprio paradigma, parrebbero allora condannate a muoversi in controtendenza rispetto al prevalere di concezioni storiografiche e di percorsi analitici sempre più distanti dalla preoccupazione per il problema della «sintesi» politica. Non per caso, da un po' di tempo in qua, le indagini e le riflessioni teoriche sulla rappresentanza politica hanno badato soprattutto a sottolineare e approfondire la rilevanza dei «governi privati», delle relazioni inter-governative, così come delle amministrazioni *al plurale*. E l'ottica prescelta, va aggiunto, quasi sempre è tanto meno propensa ad accogliere un punto di vista unificante quanto poco incline a servirsi di quelle categorie che, impiegate in

[7] Seppur assai di sfuggita, importa notare come l'abbondanza di vocaboli inglesi non abbia affatto ridotto – rispetto a quando erano più comuni, nel lessico giuridico e in quello della teoria politica, le espressioni tedesche – il grado di imperfetta corrispondenza o marcata (e accettata) imprecisione delle corrispettive traduzioni. Quelle presentavano incolmabili scarti semantici e concettuali, giacché di solito riferite a forme astratte. Questi, invece, perché riguardano soprattutto le istituzioni o la struttura e le attività di organizzazioni (antiche o nuove che siano). Per minima che possa risultare questa spia, essa comunque segnala qualcosa di più della mera diversità di denominazione di «realtà» considerate alquanto affini tra loro, se non identiche.

passato per ricomporre la molteplicità delle forme di legittimazione a governare e ad amministrare, vengono *sentite* – quando siano conosciute – come irrimediabilmente obsolete o superflue, perché storicamente antecedenti alla moderna «dimensione» della rappresentanza politica.

Naturalmente non sono mancati, com'è ben noto, numerosi e differenti tentativi di riconnettere il moderno concetto di rappresentanza alle «antiche» istituzioni rappresentative, il cui grado di *politicità*, non di rado, è sembrato accrescersi in misura significativa proprio in forza della riscoperta del loro carattere composito e per nulla riducibile a un modello unitario [8]. Eppure, mentre concetti come quelli di governo, di amministrazione, quando non anche di legislazione, si sono prestati in diversi modi a una operazione storiografica volta a riscoprire la loro declinazione pluralistica, la nozione di rappresentanza politica sembra contenere in sé un «carattere» indeducibile dalla propria *genesi* concettuale e storica. È in questo nodo genetico che si rispecchia l'attuale difficoltà di teorizzare (e fors'anche di riconoscere nella «pratica», senza troppe incertezze o remore dottrinal-ideologiche) una rappresentanza al plurale. Una rappresentanza politica, cioè, intesa non come mera *repraesentatio* di una pluralità di organismi diversamente rappresentativi in un'assemblea sovrana, bensì quale dinamica inter-rappresentativa tra soggetti (per dir ancora così) pubblici e privati, i quali concorrono a determinare a proprio o altrui vantaggio le finalità e gli stili del «rappresentare». In altre parole e da un punto di osservazione leggermente diverso: né la diffusa e ormai quasi convenzionale registrazione dello sfaldarsi progressivo dell'immagine monolitica di uno Stato quale unico ed esclusivo titolare della legittimità a governare e amministrare, né il conseguente infittirsi di ricerche interessate a riscoprire le molteplici forme di legittimazione «privata» operanti fianco a fianco o al di sotto degli apparati pubblici [9], hanno favorito e fatto

---

[8] Per la ricostruzione del dibattito lungo le linee di continuità tra parlamenti medievali e rappresentanza moderna, si veda D. Nocilla-L. Ciaurro, *Rappresentanza politica*, cit., oltre a H. Rausch, *Repräsentation und Repräsentativverfassung. Anmerkungen zur Problematik*, E. Vögel, München, 1979. Una continuità che la recente «storia delle idee» di provenienza anglosassone tende significativamente ad accentuare, forse ben più di quanto abbia fatto – sul piano degli svolgimenti delle istituzioni – una parte rilevante della storiografia tedesca e anche di quella francese: cfr., per esempio, A.P. Monahan, *Consent, Coercion, and Limit. The Medieval Origins of Parliamentary Democracy*, McGill-Queen's University Press, Kingston and Montreal, 1987.

[9] Per la dimostrazione dell'incidenza di tali forme di «privato», e per un'analisi sganciata dalla connotazione pre-politica che è loro attribuita in forza della connessione tra politica e Stato quale punto di cesura del *continuum* tra la sfera pubblica e quella privata, si veda soprattutto G. Chittolini, *Il «privato», il «pubblico», lo Stato*, in G. Chittolini-A. Mohlo-P. Schiera (a cura di), *Origini dello Stato. Processi di formazione statale in Italia fra medioevo ed età moderna*, Il Mulino, Bologna, 1994. Altrettanto rilevante, per la comprensione storica

crescere – in modo altrettanto evidente, almeno ad avviso di chi scrive – una chiara presa d'atto dell'insieme di quelle relazioni primarie, non formalizzate e neppure del tutto istituzionalizzate, da cui pure promana la legittimità a rappresentare.

Implicitamente o indirettamente, può essere anche questa la ragione per la quale la formidabile e sempre più logora formula della «crisi dello Stato» è sembrata a un certo punto (guardando soprattutto all'effettualità dei regimi democratici europei, e, fra questi, ai sistemi maggiormente segnati o condizionati dal ruolo centrale dei partiti) più utilmente e realisticamente esprimibile nei termini di una «crisi» delle stesse istituzioni rappresentative [10]. Ma persino questa equivalenza, più o meno congiunturale che sia, non scioglie completamente un dubbio, che anzi, per taluni aspetti, pare rafforzarsi ulteriormente. E il dubbio, per formularlo nei suoi termini più semplici, riguarda proprio il fatto se le indagini sulla legittimazione a rappresentare non abbiano segnato il passo – anche e *soprattutto* rispetto all'approfondimento delle concomitanti dinamiche storiche di legittimazione a governare – giusto a partire dal momento in cui le sorti delle istituzioni rappresentative sono state strettamente legate a quelle di una certa immagine declinante dello Stato [11].

In questo «principio di doppia legittimazione» [12], d'altronde, si rispecchia il duplice binario lungo il quale si sono incamminate non solo le differenti specie di istituzioni politiche, ma anche le contrastanti modalità di teorizzarle.

2. Competizione elettorale e stili antagonistici di rappresentanza

Se è vero che bisogna evitare di confondere i riferimenti al dato fattuale, ovvero a ciò che come tale si presume sia l'*oggetto di riflessione*, con le cor-

---

e teorica dei 'governi privati', è il saggio di P. SCHIERA, *Dal bene comune ai governi privati: aspetti storico-costituzionali dell'amministrazione in politica*, in *Storia Amministrazione Costituzione*, I (1993), 161-1887.

[10] Momento fondamentale per l'introduzione in Italia di questa lettura (e per la diffusione della conoscenza della corrispettiva letteratura) è costituito dall'antologia di R. RUFFILLI (a cura di), *Crisi dello Stato e storiografia contemporanea*, Il Mulino, Bologna, 1979. Cfr. altresì, in proposito, A.M. HESPANHA, *Storia delle istituzioni politiche*, Jaca Book, Milano, 1993.

[11] Per l'analisi di questa immagine, nelle sue diverse e spesso (in apparenza) contrastanti versioni, mi permetto di rinviare a L. ORNAGHI, *Stato*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Torino, vol. XVI, e *Gruppi di pressione*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano (entrambi di imminente pubblicazione).

[12] Come lo ha definito, in particolare, G. MIGLIO, *Le trasformazioni del concetto di rappresentanza,* cit., 990.

rispondenti *riflessioni sull'oggetto* (siano esse teorie, dottrine, o ideologie, secondo una sequenza disposta in maniera altrettanto presuntiva rispetto all'interesse pratico per il dato fattuale in se stesso), è nondimeno evidente che le due cose non procedono mai separatamente. Nel caso della rappresentanza politica ciò significa che il ritardo nel quale si sono venute a trovare le ricerche va principalmente imputato, con ogni probabilità, a un duplice ordine di fattori. Per il primo verso, la difficoltà di pervenire a una ricognizione delle componenti informali della rappresentanza, il cui riconoscimento è stato ed è in larga parte demandato alle indagini sui processi di governo. Per il secondo, la concreta «incapacità» palesata dalle istituzioni rappresentative nel conservare il monopolio delle proprie funzioni di fronte all'emergere dell'insieme di quelle dinamiche concorrenziali e alternative di rappresentanza, le quali sono sembrate più idonee o meglio disposte ad assecondare la partecipazione diretta – o comunque non forzosamente e formalmente costretta a dover passare attraverso la cosiddetta mediazione partitica – di individui e (soprattutto) di gruppi ai processi decisionali e, segnatamente, a quelli non solo di distribuzione ma anche di produzione di diritti, spettanze, risorse di vario tipo.

Se questo fenomeno di sfaldamento (o di fossilizzazione) della legittimità a rappresentare non ha trovato un'adeguata formulazione teorica, è perché le cause che lo hanno determinato nell'immediato (cioè la posizione di dominio dei partiti, e il conseguente «avvitamento» della rappresentanza intorno agli apparati rappresentativi), sono state vagliate più o meno consapevolmente e quasi esclusivamente alla luce del progressivo distogliersi della nozione «pubblicistica» di rappresentanza dai suoi antecedenti di matrice «privatistica». Con ciò, ovviamente, non si intende affatto affermare che il lento processo di affermazione delle moderne istituzioni rappresentative (peraltro concretatosi, com'è ormai risaputo, attraverso un mosaico di esperienze storiche alquanto dissimili l'una dall'altra) abbia reso inoperanti le numerose e molteplici specie di relazioni rappresentative diverse dal *genus* moderno della rappresentanza politica. Al contrario; in quanto concepita per *differenza specifica* rispetto ad altre modalità rappresentative (su base territoriale anziché funzionale, elettorale anziché corporativa), questa tipizzazione della rappresentanza politica è stata di volta in volta esposta ai contraccolpi provocati dalla perdita di *rilevanza generale* delle sue componenti costitutive.

Si pensi soltanto, per richiamare il caso considerato più significativo e maggiormente studiato, all'esperienza tormentosa dell'organizzazione e rappresentanza degli interessi all'interno del «sistema statale» [13]. In stretta conco-

[13] Secondo la prospettiva storica ripercorsa soprattutto da J.H. KAISER, *Die Repräsentation organisierter Interessen*, Duncker und Humblot, Berlin, 1956 (trad. it. *La rappresentanza*

mitanza con il riemergere di cerchie sociali e gruppi di pressione motivati dalla richiesta di una tutela più specifica e puntuale (per dir così) dei propri interessi, l'esigenza di rendere più stringente il «vincolo» tra rappresentanti e rappresentati si è ben presto accompagnata alla percezione che il «gioco» rappresentativo non si svolgesse più, solamente, nelle sedi elettive proprie della rappresentanza politica. Analogamente, la stessa pretesa esclusività che la rappresentanza ha accampato sull'altra delle sue componenti costitutive, e cioè il territorio, è sembrata ridimensionarsi drasticamente in presenza di interessi «funzionali» tutelati in prima persona da organizzazioni in grado di scavalcare – per mezzo dei cosiddetti «circuiti negoziali» – la mediazione esercitata dalle istituzioni rappresentative sul piano territoriale.

Questi fenomeni di svuotamento e talvolta di banalizzazione delle componenti più tradizionali della rappresentanza politica – di quella elettiva innanzitutto, e *poi* di quella territoriale [14] – hanno suggerito numerose ipotesi in ordine alla «crisi» delle istituzioni rappresentative e ai suoi possibili rimedi. Eppure, anche a uno sguardo d'insieme per necessità approssimativo, parrebbe che la gran parte delle ricerche abbia continuato ad orientarsi in prevalenza verso l'individuazione di una «essenza» distintiva della rappresentanza politica, intesa – anche solo in negativo – come un «contrasto essenziale tra la struttura della rappresentanza corporativa degli interessi e la struttura della rappresentanza politica» [15].

---

degli interessi organizzati, Giuffrè, Milano, 1993). Ma sul tema restano altrettanto importanti alcuni studi di P. Rescigno, raccolti in *Persona e comunità. Saggi di diritto privato*, Il Mulino, Bologna, 1966.

[14] Diciamo *poi* nel senso di *a posteriori*, giacché l'elemento territoriale, su cui si è venuta edificando la rappresentanza elettiva, è quello che al momento sembra risentire maggiormente i contraccolpi dei processi opposti e complementari di cosiddetta globalizzazione e di frammentazione localistica: cfr., in proposito, L. Ornaghi, *Interessi e territorio*, in G.C. De Martin-G. Meloni-F. Merloni (a cura di), *Regioni e riforma delle autonomie. Materiali per l'interpretazione e l'attuazione della legge n. 142/1990*, Giuffrè, Milano, 1995, 137-146. Sui processi interdipendenti di globalizzazione e di frammentazione si vedano soprattutto, per l'analisi storica, I. Clark, *Globalization and Fragmentation. International Relations in the Twentieth Century*, Oxford University Press, Oxford, 1997, e, per quella politologica, V.E. Parsi, *Interesse nazionale e globalizzazione. I regimi democratici nelle trasformazioni del sistema post-westfaliano*, Jaca Book, Milano, 1998. Cfr. altresì, in chiave giuridica e soprattutto relativamente al nesso tra «cittadinanza» e «istituzioni», C. Pinelli, *Cittadini, responsabilità politica, mercati globali*, in questa *Rivista*, II (1997), 43-90.

[15] Così, come è noto, G. Leibholz, *Die Repräsentation in der Demokratie*, de Gruyter, Berlin, 1973[3] (trad. it. in *La rappresentazione nella democrazia*, Giuffrè, Milano, 1989, 269). Si veda, a tale proposito, il recente C. Scalone, *Rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi*, Franco Angeli, Milano, 1996. Mi fermo, qui, all'«essenza» cercata dalle tradizioni europee del pensiero giuridico e teorico-politico. Naturalmente non è per nulla difficile ritrovare aspetti di queste elaborazioni, magari in forma di scampoli, in quelle successive indagini

Ora, è chiaro che questa insistente e quasi ossessiva ricerca del peculiare *modo di essere* della rappresentanza politica segnala qualcosa di più della mera esigenza di pervenire a un'autonoma concettualizzazione di un tale fenomeno istituzionale, le cui molteplici manifestazioni sono pure state descritte per analogia con categorie privatistiche o sociologiche («procura», «delega», «mandato», o «autorizzazione», o ancora «somiglianza» e «rispecchiamento» nel senso di «rappresentatività»). In realtà, mentre per un verso è stato agevole avvedersi del fatto che il rapporto tra rappresentati e rappresentanti si è storicamente configurato in tanti e diversi modi quante sono state le molte e disparate «figure» degli interessi adoperate per descriverlo, per un altro verso è sembrato ancor più necessario circoscrivere la natura o l'essenza della rappresentanza politica, proprio nel momento in cui le sue modalità di svolgimento sono venute moltiplicandosi. Scaturisce da qui la difficoltà di concepire la struttura della rappresentanza politica in chiave di relazioni inter-rappresentative, magari sull'esempio di quei rapporti inter-governativi tra livelli di governo, di cui già da qualche tempo discutono storici e teorici dell'amministrazione pubblica[16]. Per quanto convincente possa apparire, al momento, l'idea che gli spazi di autogoverno siano destinati ad aumentare per effetto del diffondersi di dinamiche concorrenziali nel campo dei processi governativi e amministrativi, l'ipotesi di un'eventuale estensione di questa medesima logica alle istituzioni rappresentative sembrerebbe alla prova dei fatti molto meno plausibile.

In effetti, la stessa possibilità per gli interessi frazionali di scavalcare la mediazione dei rappresentanti istituzionali (e quindi, in sostanza, di autorappresentarsi nelle sedi decisionali), contraddice già per definizione l'idea di una rappresentanza intesa come *repraesentatio* della totalità degli interessi dislocati entro lo spazio statale. Ci si potrebbe però chiedere, a questo punto, perché una simile contraddizione abbia continuato ad alimentare il tema della «crisi» delle istituzioni rappresentative, senza che nel contempo si sia provveduto a distinguere – come è avvenuto altrove – tra la crisi del «paradigma» della rappresentanza elettiva e la vitalità delle sue componenti prese separatamente. Resta infatti sorprendente il motivo per cui, pur quando è sembrato chiaro che l'attribuzione esclusiva della legittimazione a rappresentare non avrebbe potuto trovare alcun riscontro nella legittimazione a

---

che intendono invece fissare il *quid* (e/o il *novum*) della contemporanea rappresentanza «democratico-partitica».

[16] Si possono richiamare, a tale proposito, le analisi di B. Dente, *Governare la frammentazione. Stato, regioni ed enti locali in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1985, nonché, da una diversa prospettiva, quelle di D.R. Weingast, *Constitutions as Governance Structures: The Political Foundations of Secure Markets*, in *J. Instit. Theor. Economics*, 149 (1993), 286-311.

governare (e che, per conseguenza, sarebbe stato necessario ripercorrere questo processo di doppia legittimazione attraverso un duplice «sentiero istituzionale»), neanche allora sia stata avvertita appieno l'urgenza di separare le più vetuste immagini della rappresentanza dalle sue componenti più vitali e dotate di maggior potenziale rappresentativo. Con il risultato, va altresì aggiunto, che alla fine nemmeno si è riusciti a considerare con la necessaria e non convenzionale attenzione le *reali* ragioni del progressivo ampliarsi e moltiplicarsi delle funzioni di governo, rispetto alla circostanza di vedere (e tenere) riservata alla rappresentanza politica la sola ed esclusiva funzione di «controllo» [17].

E tuttavia, a ben guardare, è assai significativo che giuristi e politologi, sia pure attraverso concetti e linguaggi differenti anche se sempre più mescolati, concordino nel concentrare in via esclusiva la funzionalità delle istituzioni rappresentative proprio su questo specifico «strumento» politico-istituzionale: cioè quello – per aderire più strettamente alla tradizionale terminologia giuridica – della «azionabilità della responsabilità dei governanti, di controllo su di essi mediante l'esercizio di una ricorrente facoltà di revoca, di garanzia della traduzione del pluralismo della società nella composizione degli organi politici per mezzo della presenza in essi di minoranze elette su base competitiva» [18].

In altre parole, la moderna rappresentanza politica si configura essenzialmente come un «meccanismo» di attivazione della responsabilità dei rappresentanti. In quanto punto di imputazione (come capita di veder frequentemente asserito) della responsabilità politica dei rappresentanti nei confronti dei cittadini, essa parrebbe restare al contempo – negli assetti contemporanei e reali delle democrazie – fondamento e riscontro della perdurante legittimazione a rappresentare «politicamente» in via esclusiva.

Eppure, è del tutto evidente che accanto a una tale funzione di controllo, per il tramite della quale si è giunti a circoscrivere il profilo funzionale e infungibile della rappresentanza politica, non hanno mai smesso di operare – in coabitazione o in alternativa – altre e diverse modalità di «ancoraggio» dell'attività dei governanti alle preferenze, alle propensioni e ai legittimamente cangianti orientamenti dei governati. Ma tutto ciò, lungi dall'aver assicurato

---

[17] Funzione che – conta rammentarlo, in realtà, soltanto per chi considera la rappresentanza come puramente ascensionale dalla impersonale generalità del popolo alle personificate individualità dei rappresentanti politici – è propria *ab imis* delle istituzioni rappresentative ancor prima che divengano «rappresentative-elettive» ed è racchiusa nella stessa struttura genetica dell'«idea» (quella moderna, almeno) di rappresentanza politica.

[18] Così G. F. Ferrari, *Rappresentanza istituzionale*, in *Enc. giur.*, Roma, 1991, 3. Si veda altresì l'analisi di D. Fisichella (a cura di), *La rappresentanza politica*, cit., 31-37.

una reale funzione «espressiva», come è stato talvolta osservato, tradisce piuttosto il fatto che la selezione delle caratteristiche funzionali del sistema rappresentativo si è svolta – per ripetere la nota terminologia introdotta da Albert O. Hirschman – attraverso la direttrice dell'*exit* anziché della *voice* [19], e cioè per sostituzione *in absentia* anziché per contrapposizione *in praesentia* delle molteplici componenti rappresentative.

L'eventualità che le istituzioni rappresentative, in tal modo, ancor più si avvitino su se stesse, e che per conseguenza il gioco *realmente* rappresentativo (pur solo o prevalentemente di «interessi») tenda sempre più a svolgersi al di fuori del canale elettivo-parlamentare, può costituire una possibilità tanto meno remota quanto più e più visibilmente si manifesta l'inadeguatezza della funzione espressiva di cui viene investita – in modo pressoché esclusivo – la rappresentanza politica [20].

3. Relazioni «inter-rappresentative» e livelli di governo

Anche le più pertinenti analisi sui livelli di governo non sembrano attualmente in grado di fornire una spiegazione soddisfacente del motivo per cui le dinamiche rappresentative, mentre risultano sempre meno in grado di incidere sui «livelli superiori» del processo di governo, tendono invece a risultare sempre più irrequiete a mano a mano che ci si approssima ai «livelli inferiori», cioè laddove dovrebbero aumentare (in linea di principio) le possibilità di autogoverno. Un'ulteriore conferma del fenomeno di sdoppiamento dei processi di legittimazione può essere fornita proprio dalla difficoltà di seguire in parallelo i processi di governo e le dinamiche rappresentative. Difatti, il più vistoso effetto indotto dai mutamenti che hanno interessato le coordinate sia spaziali (territoriali) sia temporali della politica [21] – mutamenti che a loro volta costituiscono la logica e necessaria conseguenza dei processi

---

[19] Per un'applicazione di questo schema di analisi al problema preso qui in esame, resta fondamentale – anche se, mi sembra, fin qui non utilizzato a fondo e coerentemente – S. Rokkan, *I voti contano, le risorse decidono*, in *Riv. it. sc. pol.*, V (1975), n. 1, 167-176.

[20] Cfr. le osservazioni di D. Sternberger, *Kritik der dogmatischen Theorie der Repräsentation* (1971), in *Schriften. III: Herrschaft und Vereinbarung*, Insel Verlag, Frankfurt a.M., 1980, 173-226. Utile è anche vedere S. Cotellessa, *Rappresentanza politica*, in L. Ornaghi (a cura di), *Politica. Vocabolario*, Jaca Book, Milano, 1996, 401-404.

[21] Cfr., a questo proposito, l'analisi svolta da V.E. Parsi, *Oltre il confine: psicologia politica e relazioni internazionali*, in A. Quadrio Aristarchi (a cura di), *Nuove questioni di psicologia politica*, Giuffrè, Milano, 1998, 273-314.

complementari di globalizzazione e di frammentazione localistica – consiste nel rendere sempre più incerti i confini di quei livelli di rappresentanza, cui dovrebbero corrispondere il più efficacemente possibile i livelli di governo.

Se è innegabile che, a partire dal riconoscimento dei cosiddetti rapporti inter-governativi all'interno dei processi di formazione statale, il vecchio problema delle relazioni tra centro e periferia dei sistemi politici ha assunto una fisionomia ben diversa (talmente diversa da rendere ancor più inadeguata la sua formulazione già sul piano terminologico), non è altrettanto sicuro che si possa riscontrare qualcosa di analogo e di parimenti incisivo in materia di relazioni inter-rappresentative tra soggetti pubblici e privati, amministrazioni periferiche e centrali, e così via.

È pacifico, ben s'intende, che l'esistenza di un radicamento locale della rappresentanza, nonché di meccanismi privati di «nominazione», ha costantemente accompagnato il funzionamento dei moderni sistemi rappresentativi, anche quando con la fine del vecchio Stato per ceti si è provveduto a espungere dal loro interno ogni residua imperatività di mandato. Non può invece considerarsi altrettanto scontato il fatto che ciò sia avvenuto con modalità analoghe, e per ragioni simili, a quelle che hanno permesso di riconoscere la presenza dei rapporti inter-governativi come logica e necessaria conseguenza dell'impossibilità per gli apparati statali di disporre delle funzioni altrimenti svolte dai governi locali, quando non proprio da «governi privati». Semmai, è la stessa natura inclusiva del rapporto tra la rappresentanza elettiva e le sue «controparti» a livello locale ad aver impedito di configurare il problema delle dinamiche rappresentative in termini di relazioni inter-rappresentative tra organi periferici e centrali, o anche tra quant'altro potesse suggerire un percorso analogo in chiave di pluralismo istituzionale. E del resto, non è senza significato se – anche quando si è badato a distinguere tra l'autorappresentazione unitaria, che il sistema rappresentativo-elettivo (sino alla sua più avanzata forma parlamentare) ha cercato di avvalorare per se stesso, e le concrete pratiche di mediazione tra gruppi confliggenti messe in campo dai rappresentanti nei loro rapporti con i rappresentati – neanche allora abbia preso corpo un'ipotesi in grado di spiegare soddisfacentemente in qual modo questa difformità dal modello potesse tornare non già a detrimento della legittimazione a rappresentare, bensì a vantaggio della complessiva tenuta del gioco rappresentativo.

Ma, se non si vuole ridurre tutto questo a un mero errore o difetto di prospettiva, bisogna concludere che la riflessione sulla rappresentanza politica – più che subire una vera e propria battuta d'arresto – abbia imboccato un percorso divergente (o, quantomeno, non del tutto convergente) rispetto al diffondersi di indagini sempre più decisamente orientate a riconoscere e spiegare il carattere plurimo e composito dei processi di governo. Certo, anche le ana-

lisi sulla rappresentanza politica non hanno mai smesso di oscillare tra l'uno e l'altro orientamento teorico, ora favorevole all'apertura verso stili rappresentativi antagonistici ora ostile a ogni commistione del modello pubblicistico della rappresentanza elettiva (parlamentare-fiduciaria). Eppure, il periodico riproporsi del dilemma tra diverse concezioni della rappresentanza, il più delle volte legate da un «nesso disgiuntivo» [22], non toglie nulla al dato relativo alla persistenza del sistema parlamentare-fiduciario in corrispondenza dell'arresto (parziale, almeno) del processo di sostituzione delle componenti rappresentative pubbliche da parte delle dinamiche «private» o locali di autogoverno.

Stabilire in quale misura continui a pesare qui l'eredità di un passato non ancora del tutto «storicizzato» [23], e quanto, invece, sia dipeso dall'indispensabilità di una tale forma di rappresentanza per la legittimazione dei regimi democratici [24], equivale a porsi la medesima questione nella prospettiva di una «fusione di orizzonti» (per dirla con la nota formula di Hans-Georg Gadamer) fra una «tradizione» da cui non ci si è ancora del tutto allontanati e il suo manifestarsi in forme che – «nuove» o meno nuove – comunque ne annunciano con ogni probabilità, e spesso già ne suggellano, i cambiamenti.

4. Le «rappresentazioni» della rappresentanza politica

Si potrebbe dunque facilmente sostenere che, al pari di qualunque altro procedimento di raffigurazione, anche la rappresentanza politica si è trovata

---

[22] Come si esprime T. KLITSCHE DE LA GRANGE, *Rappresentanza politica e rappresentanza degli interessi*, in *N. st. pol.*, XIII (1983), 35-59, in particolare 58.

[23] Con riferimento alla «persistenza» dello Stato moderno, ma con implicazioni che valgano anche e soprattutto per lo Stato rappresentativo-elettivo, si veda R. RUFFILLI (a cura di), *Crisi dello Stato e storiografia contemporanea*, cit., 185. In un altro contesto, la questione della «sopravvivenza» dei partiti viene analizzata da A. PIZZORNO, *Il sistema pluralistico di rappresentanza*, in S. BERGER (a cura di), *L'organizzazione degli interessi nell'Europa occidentale. Pluralismo, corporativismo e la trasformazione della politica*, Il Mulino, Bologna, 1983, 351-413 (ed. or. Cambridge University Press, Cambridge, 1981).

[24] Come argomentato da E.-W. BOCKENFORDE, *Demokratie und Repräsentation. Zur Kritik der heutigen Demokratiediskussion*, in G. MULLER et al. (a cura di), *Staatsorganisation und Staatsfunktionen im Wandel. Festschrift für K. Eichenberger*, Helbing & Lichtenhahn, Basel, 1982 (trad. it. *Democrazia e rappresentanza*, in *Quad. cost.*, V (1985), n. 2, 227-263). Si veda, altresì, la classica esposizione di E. FRAENKEL, *Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat*, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1958 (trad. it. *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello Stato costituzionale democratico*, Giappichelli, Torino, 1994).

ripetutamente al bivio di una concezione duplice e alternativa del «rappresentare». L'una si muove nello spazio d'una rappresentanza per così dire «scorporata», dove le risultanti dinamiche rappresentative sono determinate dal prevalere di vettori di forze virtualmente indipendenti dai loro referenti sociali o territoriali. L'altra concezione, viceversa, opera in uno spazio già occupato da contenuti predeterminati, e quindi cerca di riprodurre l'equivalente rappresentativo di questi stessi contenuti con uno sforzo – minuzioso quanto vano – di adeguamento della rappresentanza alla totalità del rappresentabile.

In modo analogo, proprio come accade per l'alternarsi degli stili e dei canoni estetici, l'oscillazione tra l'una e l'altra modalità di «rappresentazione» ha investito la divisione di campo all'interno del quale hanno preso corpo le diatribe intorno al contrasto tra «realtà» e «virtualità» della rappresentanza politica. A tale proposito, probabilmente non giova più molto insistere sul nesso (disgiuntivo) tra rappresentanza e rappresentazione o, anche, tra *Repräsentation* e *Vertretung*, al fine di avvalorare il rilievo della dimensione simbolica legata alla rappresentanza politica. Sarebbe meglio, semmai, non perdere di vista il sostrato degli interessi concreti – non solo le risorse materiali, ma anche le prospettive e le aspettative per il futuro – intorno a cui ruotano i tentativi di ridisegnare le procedure rappresentative.

Pur senza cadere in quel sofisma funzionalista che è spesso sotteso alle concezioni «procedurali» dei sistemi decisionali, abbastanza agevole è riconoscere come le istituzioni politiche – quelle rappresentative soprattutto – traggano la loro legittimazione dal fatto di contenere e incanalare pratiche d'azione reiterate nel tempo, e come un ulteriore motivo di «straordinarietà» della (rappresentanza) politica stia proprio, per logica conseguenza, nella sua capacità di contrastare il continuo cambiamento delle regole altrimenti generato dall'attrito tra gli interessi frazionali. Non per caso quest'ultima prospettiva appare congeniale alla tesi secondo cui la chiave di volta di un sistema pluralistico di rappresentanza risiede, anche e soprattutto, nel carattere straordinariamente continuativo e relativamente stabilizzato delle procedure rappresentative, a fronte di ciò che l'ordinaria politica degli interessi tende viceversa a modificare in maniera incessante [25].

Si può avere in concreto una riprova *a contrario* della fecondità analitica di un tale schema teorico, non appena si consideri che, quanto più i tentativi congiunti di innovare i contenuti della rappresentanza tendono a concentrarsi sulle «regole del gioco» rappresentativo, tanto più si moltiplicano gli obiet-

[25] È questo il senso della tesi «neo-federalista», o più esattamente «neo-madisoniana», formulata da B.A. ACKERMAN, *Neo-federalism?*, in J. ELSTER-R. SLAGSTAD (a cura di), *Constitutionalism and Democracy. Studies in Rationality and Social Change*, Cambridge University Press, Cambridge, 1988, 153-193, sul quale si tornerà più avanti.

tivi per il raggiungimento dei quali ciascuna parte politica sostiene l'adozione dell'una o dell'altra procedura elettorale. Accade così che la profonda diversità di orientamenti dell'elettorato si rifletta, in modo ancor più frammentario ed eterogeneo, nella varietà di proposte di riforma delle procedure elettorali impiegabili per la composizione delle assemblee parlamentari.

In realtà, anche un ordine di questioni strettamente circoscritto all'individuazione del peso specifico e dell'effettiva «intensità» delle preferenze espresse elettoralmente trascende di gran lunga la riflessione intorno all'opportunità di ostacolare o assecondare la «sovra-rappresentanza» di una parte dell'elettorato (che può essere la più «interessata» rispetto a una restante parte, poco o tanto indifferente agli esiti della competizione elettorale). Dietro il moltiplicarsi delle discussioni intorno alla scelta tra sistemi maggioritari, proporzionali o misti, al numero e all'estensione dei collegi e così via [26], si cela un contrasto di ordine più ampio tra una duplice esigenza: quella di selezionare il contenuto di stili antagonistici di rappresentanza tesi al conseguimento di obiettivi contrapposti (quali – per esemplificare con i temi più noti – il radicamento territoriale dei rappresentanti, l'aggregazione delle preferenze dei gruppi maggioritari, o la tutela dei gruppi minoritari), e quella di rispecchiare la pluralità dei modelli organizzativi proponibili per la formazione degli organismi rappresentativi. Con l'eccezione di coloro che sostengono una visione dell'agire rappresentativo come «processo comunicativo» che si svolge tra le opposte ragioni addotte a sostegno dell'una o dell'altra modalità di rappresentanza [27], si è per lo più propensi ad accentuare il peso delle difficoltà in cui si imbattono i sistemi rappresentativi sottoposti a sollecitazioni conflittuali e irriducibili a uno stile omogeneo di rappresentanza.

Eppure, anche senza scomodare i «paradossi del voto» alla cui comprensione ci hanno educato i teorici delle elezioni e dei comitati, non è laborioso osservare come persino nel ristretto intergioco di una commissione parlamentare o bicamerale, in cui gli stili di rappresentanza parrebbero dover risul-

---

[26] Anche se la letteratura che si è sviluppata intorno a questi temi è ovviamente sterminata, si veda almeno S. ROKKAN, *Citizens, Elections, Parties*, Universitetsforlaget, Oslo, 1970 (trad. it. *Cittadini, elezioni, partiti*, Il Mulino, Bologna, 1982); R. ROSE, *Electoral Systems: A Question of Degree or of Principle?*, in A. LIJPHART-B. GROFMAN (a cura di), *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*, Praeger, New York, 1984, 73-81; F. LANCHESTER, *Forma di governo e innovazioni istituzionali: il problema delle leggi elettorali*, in *Rappresentanza, Responsabilità e tecniche di espressione del suffragio. Nuovi saggi sulle votazioni*, Bulzoni, Roma, 1990, 199-213.

[27] Prendo lo spunto dal «modello comunicativo» formulato da B. WEßELS, *Politische Repräsentation als Prozeß gesellschaftlichparlamentarischer Kommunikation*, in D. HERZOG-H. REBENSTORF-B. WEßELS (a cura di), *Parlament und Gesellschaft. Eine Funktionsanalyse der repräsentativen Demokratie*, Westdeutscher Verlag, Opladen, 1993, 99-137.

tare per necessità meno disomogenei, si possa produrre uno stallo decisionale che impone di rimettere le decisioni all'aula, quando non anche di scavalcare o aggirare la stessa rappresentanza parlamentare. In realtà, occorre distinguere tra i modelli organizzativi della rappresentanza e gli scopi che vi sono sottesi, e che possono risultare tanto meno univoci quanto più monocorde è lo strumento per il tramite del quale si dà loro «voce». Così come è vero, per converso, che la formazione di ampie aggregazioni d'interessi o d'opinione può essere agevolata dall'ambivalenza degli strumenti rappresentativi, le cui risorse espressive sono connesse alla capacità di attingere dai più diversi canali, formali e informali, attraverso i quali viene modulata (e spesso «distorta» ad arte) la sintonia fiduciaria tra rappresentati e rappresentanti, tra collegi elettorali e parlamentari, tra singoli elettori e partiti o coalizioni o frazioni di partito.

E però, anche alla luce di queste variazioni di percorso, si riconferma l'indispensabilità del meccanismo elettorale, intorno al quale s'incardina l'organizzazione delle forme ultime (in senso cronologico, e nelle attuali condizioni) della moderna rappresentanza politica. Come si è visto, la rappresentanza parlamentare-fiduciaria non esaurisce affatto il composito universo delle relazioni rappresentative, ma semmai lo *contiene* entro i limiti di un confronto circoscritto alla competizione elettorale tra partiti o movimenti politici. Quando allora si parla della rappresentanza nei termini di una sineddoche linguistica, nel senso in cui la parte sta per il tutto [28], occorre ricordare che il tutto in questione non è riferibile in maniera diretta alla generalità degli interessi e degli orientamenti rappresentabili in concreto (come, per esempio, nel caso del dato percentuale di un campione statisticamente rappresentativo), bensì ai *modi differenti* di «rappresentare» una tale generalità.

Si può rileggere, da questa diversa angolatura, anche il più tradizionale dei dilemmi che hanno investito il rapporto tra i regimi democratici dei «moderni» e la rappresentanza elettiva: cioè, se le contrastanti concezioni dei rappresentati «circa il modo di trattare i problemi generali e di mediare i bisogni e gli interessi nella prospettiva di ciò che li riguarda in quanto collettività» [29] siano preferibilmente da rispecchiare nella pluralità degli orientamenti partitici, o non piuttosto da ricomporre, invece, nell'unità delle maggioranze parlamentari. Paradossalmente, ciò che in tal caso è «preferibile» non può essere deciso sulla base delle preferenze dell'elettorato per l'una o per l'altra maniera di essere rappresentati, ma neppure può prescindere del tutto o solo in parte dalle aspettative che le diverse componenti del corpo elettorale nutrono intorno alla possibilità di riconoscersi nel modo in cui sono effettivamente rappresen-

---

[28] Per una critica di questa concezione «semiotica» della rappresentanza, si veda di nuovo B.A. Ackerman, *Neo-federalism?*, cit., 168-170.

[29] E.-W. Bockenforde, *Democrazia e rappresentanza*, cit., 256.

tate. Il campo di tensione generato dalla democrazia rappresentativa si risolve così nella «scissione» che spinge una medesima entità rappresentativa a tendere ora verso la generalità ora verso l'«introversione» particolaristica [30].

Occorre cercare proprio qui, a un livello apparentemente astratto di teorizzazione, la risposta a quei problemi (invero incombenti) sollevati da chi – nel tentativo di serrare il giunto sempre più allentato tra i contenuti e la forma, gli esiti e le procedure della rappresentanza democratica – si è trovato a chiedersi se la segmentazione e diversificazione dell'elettorato in ordine alle sue componenti territoriali, d'interessi, o anche (in una prospettiva neppure troppo remota) etniche, non abbia reso ormai del tutto inadeguata la composizione di quelle assemblee parlamentari formatesi all'insegna di una concezione del corpo elettorale quale «unità» indistinta e indifferenziata. La conseguente incapacità della rappresentanza elettiva di corrispondere, puntualmente o anche soltanto approssimativamente, agli interessi e ai bisogni che si vanno autorappresentando in maniera conflittuale e spesso scomposta, lascia intendere allora come il *deficit* di rappresentanza sia da addebitare all'impossibilità di trovare strumenti diversi con cui rendere congruente la coesistenza tra le opposte esigenze alle quali storicamente dà voce la democrazia rappresentativa. Ed è proprio in questo senso che, a mio avviso, l'insistenza sulla «centralità» del ruolo contestuale di rappresentanza e di governo dei partiti finirebbe soltanto col mascherare alla bell'e meglio la vera questione del *deficit* di rappresentanza politica dei regimi democratici: giacché, appunto, il semi-problema della centralità dei partiti costantemente tende a costituire questi ultimi quale causa (e unica *soluzione*) dello stato di debilitazione della rappresentanza politica, anziché riconoscere in essi – come sempre più risulta dai fatti – una delle conseguenze, seppur rilevantissima, di una simile condizione.

Non è però, questo *deficit*, l'esito ultimo della crisi dell'idea moderna di rappresentanza politica. È semmai la misura del grado di atrofia che una tale idea sconta per effetto dell'ipertrofia della formula che la contiene. In ciò soprattutto risiede il senso profondo dell'equivalenza – per altri aspetti, ormai, così rischiosamente semplificante e autolimitativa – tra la rappresentanza parlamentare-fiduciaria e quella «moderna» rappresentanza politica che ha alimentato e fatto crescere la democrazia dei moderni.

---

[30] Il significato più ampio di questa paradossale condizione rappresentativa si trova espresso in quell'idea di «scissione» (*Entzweiung*), che per BOCKENFORDE caratterizza l'«identità» dei singoli così come delle collettività democratiche. Si veda *ivi*, 256-257, anche per il richiamo al saggio di D. SUHR, *Repräsentation in Staatslehre und Sozialpsychologie*, in *Der Staat*, XX (1981), n. 4, 517-538, su cui – per l'originale e interessante sentiero di ricerca che intraprende – occorrerebbe soffermarsi più approfonditamente di quanto non sia possibile in questa sede.

Sulla rappresentanza politica
Note di fine secolo

di *Gianni Ferrara* [*]

SOMMARIO: 1. Ripensare le categorie del diritto costituzionale. – 2. Definizione della rappresentanza politica e rifiuto di un'autorevole dottrina. – 3. Gli albori della rappresentanza e la sua connotazione politico-finanziaria. – 4. La rappresentanza come compromesso tra egemonia consolidata ed egemonia nascente. – 5. L'egemonia nello stato assoluto e l'eclisse della rappresentanza. – 6. Funzione storica e qualificazione giuridica della rappresentanza politica. – 7. La rappresentanza nell'Assemblea nazionale francese del 1789 e la sua (fraintesa) funzionalizzazione costituente. – 8. La rappresentanza costituente ha un cuore antico ed inesausto. – 9. Rappresentare sì, ma chi? La questione del suffragio, del censo e delle tasse. – 10. Stato rappresentativo-sociale e distribuzione della ricchezza socialmente prodotta mediante la leva fiscale. – 11. Crisi dello stato sociale e crisi della rappresentanza. E la democrazia?

1. Ripensare le categorie del diritto costituzionale

Che il processo di mondializzazione stia coinvolgendo le categorie fondamentali del diritto costituzionale è, ormai, abbastanza evidente. Non è stato invece individuato il grado di questo coinvolgimento e non ne è stata misurata la portata [1]. È quindi estremamente difficile definire, quanto ad incisività e ad estensione, le trasformazioni che, anche se non sono state avvertite, si sono già compiute e che potrebbero aver investito in eguale misura tutte queste categorie o, invece, solo alcune. Potrebbe trattarsi, infatti, di un processo ad effetti, su questo piano, differenziati a seconda delle categorie impli-

[*] Questo saggio è destinato agli Scritti in onore di Giuseppe Abbamonte.

[1] Anche se non mancano contributi importanti che proprio in ragione del processo di mondializzazione ritematizzano i *topoi* della nostra scienza; cfr. infatti i saggi sulla sovranità di G. Silvestri, E. Cannizzaro e M. Luciani contenuti nel primo numero (1/1996) di questa *Rivista*.

cate. Se così fosse, e non è improbabile che sia così, le mutazioni intervenute nella configurazione di ciascuna di esse sarebbero quantitativamente e qualitativamente diverse. Andrebbero, in ogni caso, accertate una ad una, sulla base di analisi specifiche che dovrebbero tendere a due obiettivi distinti da congiungere successivamente. Il primo è quello di individuare esattamente la mutazione subita da ciascuna delle categorie esaminate ed il ruolo che l'evolversi tumultuoso ed inedito della realtà ordinamentale complessiva ha disegnato per ognuna di esse. L'altro è quello di constatare quante e quali ricadute culturali ne scaturiscono sul modo di fare diritto da parte dei costituzionalisti e se da esse emergono esigenze del tutto nuove. Che non sono affatto da escludere e che potrebbero comportare l'eventualità di dover apportare innovazioni anche di metodo, con l'abbandono di tecniche logorate e l'adozione di quelle più idonee a cogliere il senso (e ad elaborare e sistemare le forme ed i contenuti) della giuridicità che scaturisce dall'interdipendenza intercontinentale, che non è solo economica, riflettendo sui fattori che la hanno costituita, che la sostengono e la riproducono e che non sono solo tecnologici. Si consideri, in questo quadro, l'importanza degli apporti provenienti da altre discipline e, insieme, la necessità di respingere contaminazioni snaturanti e di difendere l'identità scientifica della materia il cui sviluppo potrebbe probabilmente coincidere con la prospettiva della ridefinizioni di campi e di compiti.

Appare certo, comunque, che si tratta di incombenze non declinabili e da assolvere senza indugio. È quanto mai necessario, infatti, redigere almeno un inventario, anche se provvisorio e parziale, del patrimonio disponibile per rispondere alle sfide della mondializzazione, distinguendo, nell'ambito di questo patrimonio, gli strumenti utilizzabili per le ricerche che hanno ad oggetto i processi produttivi del diritto ed il prodotto che ne deriva (il diritto oggettivo vigente) e quelli che dovranno essere riservati a ricostruire la storia del costituzionalismo.

Si potrà così tentare di soddisfare – con argomenti, si spera, rasserenanti – anche una esigenza molto importante ma continuamente rimossa, perché costa molto confessare l'inquietudine che si prova nel doversi chiedere se, a seguito dei profondi sommovimenti connessi alla mondializzazione, gli argini costruiti per definire gli specialismi della scienza giuridica riescono a trattenere i fatti, gli atti, i soggetti e i rapporti ritenuti finora materia della disciplina specifica che si denomina costituzionalista o stanno, invece, per cedere, provocando così la fuoriuscita di questi fatti, atti, soggetti, rapporti, dall'alveo del diritto costituzionale con conseguente ed incalzante desertificazione di quest'alveo e col rischio del dissolvimento della disciplina.

I termini usati sono crudi. Ma l'allarme è motivato. E denunzia l'urgenza di privilegiare la riflessione sui temi di fondo del diritto costituzionale. Quello

della rappresentanza (che ancora si suole chiamare politica [2]) è certamente uno di questi sia per la sua connessione alle forme di governo, cioè ai modi specifici di produzione del diritto mediante l'esercizio del monopolio statale della forza legittima, sia per il rilievo che a questo tema deriva dalla sua inerenza alla democrazia moderna, di cui misura la quantità ed accerta la qualità nei singoli ordinamenti costituzionali. Perciò non sembra arbitrario sceglierlo per contribuire ad una riflessione sulla sua rilevanza e sulla sua configurazione in una fase storica caratterizzata dalla contrazione del ruolo dello stato al proprio interno e dalla interazione degli ordinamenti giuridici la cui efficacia sempre più scaturisce dalla partecipazione statale alla produzione normativa in sedi ed in forme sovranazionali.

2. Definizione della rappresentanza politica e rifiuto di un'autorevole dottrina

Senza minimizzarne o banalizzarne la complessità, si può supporre che il dibattito sulla questione della rappresentanza politica (*rectius*: di diritto pubblico) che da secoli impegna giuristi, filosofi e storici della politica, possa essere riferito, in ultima istanza, al tipo di risposta che va data ad una domanda che, con inevitabile approssimazione, può essere così formulata: a quali condizioni, attraverso quali procedimenti e istituendo quale tipo di organo si rende possibile e credibile la presenza di una pluralità di soggetti che fisicamente presenti non sono, né possono esserlo, nella sede in cui, tuttavia, si decide di interessi che sono riconosciuti normativamente come propri dei soggetti che formano questa pluralità a cominciare da quelli connessi «al prelievo dei mezzi finanziari destinati alle spese necessarie alla soddisfazione dei bisogni pubblici» [3]?

Alcune integrazioni di questa formula sono obbligate. La prima è quella che indica la condizione indefettibile perché la rappresentanza di diritto pubblico possa sussistere: la proiezione dell'entità da rappresentare, cioè l'organo che la rappresenta, deve configurarsi in modo da riprodurne la struttura plurale [4], su

---

[2] Le motivazioni addotte a sostegno di questa aggettivazione sono puntualmente e motivatamente distinte in cinque gruppi da D. NOCILLA-L. CIAURRO, *Rappresentanza politica*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXVIII, Milano, 1987, 543 s.

[3] Questa nitida definizione dell'attività finanziaria è di G. ABBAMONTE, *Corso di diritto finanziario*, Napoli, 1969, 22.

[4] «Perché la rappresentanza non va concepita come rappresentanza di un qualunque elemento che non sia il popolo stesso, ma unicamente come *sua autorappresentanza*» e non può

scala evidentemente minore ma a vocazione inclusiva. La seconda integrazione è volta ad esplicitare che per presenza nella sede della decisione si deve intendere condivisione paritaria del potere che in essa si esercita da parte dei presenti. Con la terza integrazione si vuole far rilevare che gli interessi riconosciuti come propri e magari intangibili di chi nella sede della decisione non è presente, quanto a gestione e quanto a concreta misura dell'intangibilità sono sempre demandati al rappresentante [5]. Ultima integrazione: la rappresentanza non implica che chi presente non può essere nella sede in cui si decide, resti assente in ogni altra sede rilevante, come se fosse destinato a dissolversi a seguito del suo essere rappresentato. Infatti, essere assente da dove si decide in ordine alla generalità degli interessi gestiti dai rappresentanti, non può comportare che, nell'ambiente complessivo che include la sede in cui si decide, scompaia chi, pur assente, presta alla decisione singola ed a tutte le altre non solo l'autorizzazione a decidere in sua vece ma anche l'obbedienza al contenuto della decisione. E non può prestare l'una e l'altra e neanche solo l'una o l'altra senza che qualche condizione venga posta a chi decide invece e per conto degli assenti. Se decide secondo qualche idea della legalità e sempre che qualche impronta di razionalità la legalità riesca a rivelare in ragione di qualche principio politico in essa trasfuso [6].

Da queste prime notazioni potrebbe sembrare che si accettino i termini tradizionali della questione della rappresentanza, che si assuma cioè come esaustiva della problematica sottesa a questa categoria la contrapposizione tra coloro che hanno pensato la rappresentanza solo (o soprattutto) come situazione giuridica soggettiva (di potere) dei rappresentanti e coloro che, invece, ne hanno privilegiato il denotato relazionale, la connessione dei due termini, come tramite della legittimazione del rappresentante e come ragione logico-

---

essere autorappresentanza del popolo quella che non è plurale (il corsivo della citazione è mio ma la frase è di) K. MARX, *Scritti politici giovanili*, Torino, 1950, 266. Si ritiene quindi che non possa mai essere rappresentanza politica quella che si opinerebbe di poter attribuire ad un organo od ufficio monocratico, anche se di derivazione elettiva. È appena il caso di far notare che, ad es., se è vero che il Pontefice della Chiesa cattolica è eletto, è altrettanto vero che non si pone come rappresentante del collegio elettorale che lo ha eletto (composto dai cardinali) ma viene definito come rappresentante di Cristo in terra. Così come diversa da quella politica è la rappresentanza riferibile al Presidente della Repubblica o ai Presidenti delle due Camere, etc.; su questo tipo di «rappresentanza» rinvio a quanto sostenuto in G. FERRARA, *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, Milano, 1965, 15-74.

[5] A causa del suo «stare al posto del rappresentato» secondo l'icastica formula di C. ESPOSITO, *La rappresentanza istituzionale*, in *Studi giuridici in onore di Santi Romano*, Padova, 1940, I, 361.

[6] Cfr. A.A. ROMANO, *La rappresentanza politica come legittimazione*, in *Arch. dir. cost.*, 1990.

sociale e politico-giuridica dell'istituto. Si vedrà in prosieguo che è su di un terreno diverso che si cercherà di spostare la riflessione.

Sembra, intanto, metodologicamente corretto anticipare il rifiuto di concezioni politiche e giuridiche che, attraverso recise decontestualizzazioni storiche di istituti e di rapporti, spingono le categorie del diritto pubblico a rovesciamenti integrali di senso. È il caso di quella autorevole dottrina [7] che dichiara di assumere la coppia presenza/assenza come fondamento dello sviluppo della dialettica specifica della «rappresentazione» [8] – approccio che, in sé, potrebbe essere logicamente e storicamente fondato – ma concepisce la presenza e l'assenza come contemporanee evenienze che si determinano nel solo ambito della sede decisionale («qualcosa viene pensato come assente e nello stesso tempo presente» [9]). Pensare come *presente* e non come *da rendere presente* il qualcosa che la rappresentazione è chiamata a realizzare comporta già il declassamento del rappresentato, la sua sussunzione nel rappresentante. Infatti, la stessa dottrina [10], sulla scorta della teoria e della ideologia prevalsa nell'Europa continentale quando si consolidò uno stato rappresentativo a forte connotazione statualistico-autoritaria [11], pur partendo dal rapporto tra rappresentato e rappresentante, ne dissolve qualsivoglia correlazione. Insistendo sulla funzione del rappresentante di «potere e volere rendere presente l'entità da rappresentare» ne esaspera l'autonomia, la assolutizza, prima ancora di distinguerla, per opposizione, da quella della raffigurazione. Rivela il compimento di un salto logico, operato, ovviamente, per scelta ideologica.

Nel definire che cosa del rappresentato deve essere riprodotto nella realtà,

---

[7] Cfr. G. Leibholz, *Die Repräsentation in der Demokratie*, Berlin, 1973, trad. it. *La rappresentazione della democrazia*, Milano, 1989, 70.

[8] Termine che G. Leibholz, *op. cit.*, ritiene che debba essere scelto invece di rappresentanza che sarebbe «propria delle modalità associative regolate dal diritto privato» anche se «la distinzione tra rappresentanza e rappresentazione non coincide comunque con l'opposizione esistente tra diritto privato e diritto pubblico» (74-75) quindi comparabile, per differenza, a quella del diritto pubblico ma non identificabile con essa e che «si dà piuttosto solo all'interno di una sfera di valore del tutto specifica e presuppone "una superiore qualità d'essere"» perché solamente «là dove il portatore dell'idea rappresentativa rivendica per sé un valore specifico, una dignità ed un'autorità particolari, si può parlare di rappresentazione» (74).

[9] G. Leibholz, *op. loc. cit.*

[10] G. Leibholz, *op. cit.*, 70.

[11] Quella ascrivibile sopratutto a P. Laband, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, 5ª, Tübingen, 1911, II, 50, Id., *Il diritto pubblico dell'impero germanico*, in *Biblioteca di sc. pol.* dir. da A. Brunialti, 3ª rs., 1914, VI, 400 ss. ed in Italia, come è noto, a V.E. Orlando, *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica*, ora in *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940)*, Milano, 1950, 427 ss.

traduce quel dato strutturale della rappresentazione che è l'immanenza della duplicità personale nell'assorbimento del rappresentato. Che viene ridefinito, infatti, in termini tali da risultare una entità priva di ogni credibile concretezza. Dalla dualità deduce «la struttura spirituale» del concetto di rappresentazione per sopprimere il rappresentato, negando che questa struttura consenta che il rappresentato possa «diventare nuovamente percepibile in modo oggettivo e concreto nel rappresentante» [12]. Il che, naturalmente, nessuno avrebbe mai potuto e potrebbe pretendere e neanche pensare se per «oggettivo e concreto» si dovesse intendere qualcosa che sia naturalisticamente percepibile come un clone o un somigliante.

Se lo si sostiene è allora per diradare fino alla rarefazione la consistenza del rappresentato e per far rilevare come unico rappresentato concepibile quel dato dell'astrazione desumibile dalla formula schmittiana della «comunità di popolo, in quanto concreta comunità di valori ... unità ideale che agisce realmente e, al contempo, unità ideale e politica ... unità statale ...» aggiungendo poi che il «popolo può essere rappresentato solo se ci si riferisce a questa comunità politico-ideale» ... e che se «all'unità del popolo mancasse la connotazione di valore ideale, essa sarebbe semplicemente un nome collettivo dato alla somma dei membri dello stato ...» [13]. La verità della ricostruzione di Leibholz della rappresentanza come rappresentazione appare, a questo punto, al massimo della sua evidenza. È quella che dalla affermazione secondo cui «solo la rappresentazione rende possibile la formazione della volontà all'interno della comunità del popolo» fa derivare la conseguenza che «dal punto di vista della teoria costituzionale essa è il principio costitutivo più importante dello stato moderno, sia esso retto in maniera parlamentare, monarchica o dittatoriale» [14]. Il che significa svuotare la rappresentazione di ogni significato politico reale, ridurla a mera funzione organizzativa dello stato in vista ed in ragione del dogma dell'unità politico-ideale del popolo e dell'identificazione del popolo stesso nello stato che verrebbe a porsi come l'organizzazione giuridica del popolo inteso come unità politico-ideale [15]. La funzionalizzazione della rappresentanza-rappresentazione a qualunque tipo di regime politico, a qualunque forma di governo, misura esattamente a qual punto di mistificazione può giungere il processo seriale di ipostatizzazione con cui si realizza la costrizione di un istituto nelle strettoie della ideologia giuridica e politica.

---

[12] Cfr. G. Leibholz, *op. cit.*, 71.

[13] Cfr. G.Leibholz, *op. cit.*, 94.

[14] Cfr. G. Leibholz, *op. cit.*, 100 s.

[15] Cfr. G. Leibholz, *op. cit.*, 195 ss.

3. Gli albori della rappresentanza e la sua connotazione politico-finanziaria

In origine, almeno, di «spirituale» e di «ideale» la rappresentanza, invece, non ha nulla. Quando nel 1188, i rappresentanti dei comuni furono convocati alle Cortes di Léon per la prima volta (di cui si ha notizia certa e non solo per la Spagna) lo furono, come d'altronde tutti gli altri membri delle Cortes, per contrattare gli aiuti finanziari richiesti dal re in cambio dell'accoglimento delle petizioni delle quali il re, prima che si deliberasse sull'imposizione fiscale concordata, doveva dichiarare l'accoglimento o la reiezione [16]. Nessun'altra attività potevano esercitare, nessun altro compito era loro riconosciuto o pensavano di dover svolgere in ragione di nessuna altra funzione o ruolo o missione.

Ma ben si sa che le Cortes spagnole non hanno potuto ergersi a modello da imitare e riprodurre (o da credere e da far credere che debba essere mutuato e riprodotto) e che, da più di due secoli, per il costituzionalismo è, invece, emblematica la vicenda specifica della rappresentanza nella storia costituzionale inglese, come del resto l'andamento di quasi tutte le altre istituzioni di quell'ordinamento [17]. Certo, la Magna Charta, che nel 1215 i baroni d'Inghilterra costrinsero Giovanni Senza Terra a sottoscrivere, è ricordata ed esaltata per il riconoscimento che operava dell'*habeas corpus* a tutti i vassalli del re ed agli uomini liberi dei singoli feudi (con esclusione quindi dei servi della gleba e dei contadini, cioè della stragrande maggioranza della popolazione). Non la si menziona, almeno con la stessa frequenza, come l'atto giuspolitico che sanciva, assieme alla libertà personale, un principio di pari importanza che avrebbe svolto maggiore e comunque decisiva influenza sulla dinamica della storia statale perché atteneva alla distribuzione del potere già all'interno di un ordinamento monarchico-feudale [18]. Era questo principio quello per cui

---

[16] Cfr. H. HALLAM, *Middle Ages*, London, 1818, I, 410; A. MARONGIU, *L'istituto parlamentare in Italia dalle origini al 1500*, Roma, 1949, 43 e 87.

[17] E non soltanto per il «periodo critico del Cinque e Seicento» e solo «per alcuni aspetti della costituzione inglese» come credeva C.H. MCILWAIN, *Costituzionalismo antico e moderno* (1947), Bologna, 1990, 159, con grave sottovalutazione di preziosi materiali normativi come ad es. quello delle Costituzioni di Melfi, (cfr. F. TARDIOLI, *Le Costituzioni di Melfi di Federico II*, trad. it. di G. Fortini, Roma, 1985) di poco successive alla Magna Charta, che affermavano nella forma più moderna il principio di eguaglianaza di tutti i sudditi (*Costituzioni di Melfi*, 2, XVII, 1) di fronte alla legge «senza eccezione per tutti e per ognuno» (*ibidem*, XXXI, 2).

[18] Cfr. invece S. BARTHOLINI, *Il principio di legalità dei tributi in materia di imposte*, Padova, 1957, 31, 55 ss., 60.

l'imposizione di prestazioni finanziarie doveva essere consentita dal Comune Consiglio del Regno (art. 12) e la determinazione dell'ammontare del diritto di scutaggio [19] spettava non più al sovrano ma al Gran Consiglio del Regno (art. 14). Il potere politico, proprio nel suo riflesso finanziario-sociale, veniva sottratto alla potestà esclusiva del monarca, almeno in via di principio e risultava, anche se non di certo in via definitiva, strappato al re, almeno in parte, ed in parte considerevole, per essere collocato nella sede coincidente con la classe dominante, che era quella che possedeva i mezzi di produzione fondamentali e che era costituita dai nobili proprietari fondiari [20].

È rilevante la constatazione che le disposizioni sulla potestà impositiva ripartita tra monarca e rappresentanza (la si potrebbe definire ad esercizio congiunto) venivano fatte valere [21] anche nei decenni successivi e nonostante le omissioni degli artt. 12 e 14, operate nelle edizioni della Magna Charta che seguirono la sua prima emanazione [22]. E non per caso. Si trattava infatti della funzione primigenia della rappresentanza, del ruolo che andava assumendo e che già implicava conseguenze politiche ed istituzionali evidenti: il contenimento e la riduzione del potere regio nel momento stesso in cui provvedeva a sostenerlo finanziandone l'azione politica aveva come presupposto ormai non inficiato la compartecipazione alla potestà impositiva. Particolarmente significativo, in proposito, è il contenuto del decreto con cui nel 1254 veniva convocato il Gran Consiglio a Westminster al quale ciascun sceriffo avrebbe inviato due cavalieri, che dovevano essere eletti dalla assemblea della contea in rappresentanza di tutti e di ciascuno, per decidere insieme ai rappresentanti delle altre contee e ai rappresentanti eletti delle contee, quindi collettivamente, quale aiuto finanziario avrebbero potuto concedere al re [23].

In tal modo – e constatarlo non è di scarso valore – la rappresentanza già in quell'anno, quindi agli albori di quel lungo processo storico che doveva culminare con l'attribuzione del nome di rappresentativo allo stato, riuscì a coinvolgere persone al di là del ceto e del luogo di appartenenza. Infranse

---

[19] Si trattava di un tipo di tassazione, ignoto alla tradizione feudale sui beni mobili, che colpiva tutti i proprietari; cfr. G.L. Harris, *King, Parliament and Public Finance in Medieval England to 1369*, Oxford, 1975, 260.

[20] Cfr. in tal senso P. Anderson, *Lineages of the Absolutist State*, 1974, tr. it., *Lo stato assoluto*, Milano, 1980, 19 secondo cui «fino agli inizi dell'epoca moderna la classe economicamente e politicamente dominante rimase a lungo *la stessa* che nell'età medievale: l'aristocrazia feudale.» (il corsivo è nel testo).

[21] Cfr. W.S. Mc Khechnie, *Magna Charta*, Glasgow, 1905, 300 s.

[22] Cfr. C. Stephenson-F.G. Marcham, *Sources of English Constitutional History*, New York, 1972, I, 15.

[23] F.W. Maitland, *The Constitutional History of England*, Cambridge, 1974, 72.

vincoli particolaristici tradizionali, superò distinzioni consolidate e si pose come fattore accomunativo dei sottoposti al potere. Al potere impositivo fiscale innanzitutto, determinando, con quel decreto e in quella occasione, il presupposto per fare in modo che la trattativa concreta sull'obbligazione tributaria specifica potesse svolgersi non più contea per contea, ma impegnando l'universo dei contribuenti mediante l'azione deliberativa di coloro che ne avevano la rappresentanza. Risultò evidente che l'aggregazione operata dei destinatari del potere impositivo non escludeva la possibilità di altre aggregazioni. Rivelava invece la potenzialità della rappresentanza di assommare i destinatari di qualunque altro potere politico, purché questo potere si lasciasse condizionare da, o condividere con, o trasferire ad una entità rappresentativa. Va anche osservato che questa attitudine della rappresentanza mostrava di essere confermativa e non manipolativa o trasmutativa della sua natura, rivelava lo stesso radicamento dell'implicazione finanziaria derivante dal rapporto di sudditanza di cui però riusciva a cogliere una contraddizione da cui era possibile sviluppare una potenzialità capace di incrementare la propria base e la propria forza.

E la base si andò estendendo, fin dal 1265, con la partecipazione, insieme ai pari, ai prelati e ai cavalieri, di due rappresentanti per ogni borgo al Parlamento rivoluzionario convocato da Simone de Monfort [24] e successivamente col regno di Edoardo I. Questo re prima usò la convocazione dei comuni solo in funzione di suoi specifici ed immediati interessi, cioè quando più aspro si presentò il conflitto con i baroni, poi quasi regolarmente. Questa propensione fu dovuta alla constatazione che il numero dei contribuenti aumentava e l'esazione dei tributi veniva facilitata se concordata con la piccola nobiltà di campagna e con i borghesi. Ma Edoardo I comprese pure che proprio l'emersione politica di questi ceti avrebbe travolto il sistema feudale, affermando la soggezione di tutti gli abitanti del regno all'autorità del monarca, qualunque fosse la loro posizione nella gerarchia feudale [25].

Un altro fattore cospirava a favore della rappresentanza. La pluralità delle attribuzioni funzionali del parlamento inglese ne consentiva la congiunzione al fine di rafforzarne la posizione ed il ruolo. Il finanziamento degli apparati e delle politiche dei monarchi non contraddiceva affatto l'esercizio delle due altre funzioni che via via assunsero un ruolo tale da rendere la convocazione del Parlamento sempre più frequente e non certo destinata alla trattazione delle questioni finanziarie e tributarie, anche perché a sollecitare dette con-

[24] R.M. Mac Iver, *Governo e società*, Bologna, 1962, 190.

[25] Cfr. D. Pasquet, *The Origines of the House of Commons*, Cambridge, 1925, 115.

vocazioni erano i baroni ed i borghesi certamente non ansiosi di sottoporsi ad obblighi tributari. Si trattava infatti della funzione giudiziaria (il Parlamento sedeva come corte di giustizia almeno in quella sua articolazione che poi divenne Camera dei Lord) e di quella che da questa scaturì per l'uso delle petizioni trasformandosi in vera e propria funzione di iniziativa legislativa. Era la pratica giudiziaria che sollecitava interventi volti a rendere giustizia con innovazioni e modificazioni del diritto consuetudinario vigente. Era il ruolo ed il peso politico delle petizioni, in quanto congiunti al potere di rifiutare o consentire l'imposizione tributaria e, in questa ipotesi, la sua quantificazione, che accresceva il potere parlamentare al punto da consentirgli di sostituirsi, prima sostanzialmente, ed al termine della parabola anche formalmente, a quello del monarca in ordine alla funzione normativa primaria [26].

Ma l'estensione e l'incremento qualitativo del potere rappresentativo non ridusse la rilevanza e l'incisività di quella specifica attribuzione che fin dall'origine lo aveva identificato nella potestà di deliberare in materia tributaria [27]. Attribuzione che alla rappresentanza derivava da ragioni che affondavano la loro radice nella struttura economico-sociale della società così come era configurata nella fase iniziale del processo che doveva condurre all'instaurazione dello stato moderno. Questa fase si caratterizzò per l'emersione dell'egemonia del monarca, sempre più decisa ed incalzante cui si contrapponeva una strutturazione economico-sociale (quella feudale) ancora molto solida e per nulla scalfita tanto meno quanto ad allocazione della ricchezza. L'estrazione dei mezzi necessari per la costruzione ed il mantenimento dell'apparato di potere monarchico, militare soprattutto, non poteva essere operata se non traendola dalle disponibilità dei signori feudali [28].

La contrapposizione era netta, anche se non sempre evidenziata da una conflittualità aperta. L'egemonia regia, ai suoi primi vagiti, aveva bisogno del sostegno delle forze sociali, tra le quali proprio quelle cui contestava ed

---

[26] Per una ricostruzione storica dell'intreccio tra queste tre funzioni fin dall'origine della storia parlamentare d'Inghilterra, cfr. A.F. POLLARD, *The Evolution of Parliament*, London, 1926, I, 42 s.

[27] Cfr., infatti, A. MARONGIU, *Parlamento (storia)* in *Enciclopedia del diritto*, Milano, XXXI, 741; B. CRICK, *Parlamento*, in *Enciclopedia del Novecento*, Roma, V, 81.

[28] Cfr. in tal senso P. SCHIERA, alla voce *Stato moderno*, in AA.VV., *Dizionario di politica*, Torino, 1976, 1009; G. ARDANT, *Politica finanziaria e struttura economica degli stati nazionali moderni*, in CH. TILLY (a cura di), *La formazione degli stati nazionali nell'Europa occidentale*, Bologna, 1984, 153 ss., specie 182 ss.; ma già C. STEPHENSON, *Taxation and Representation in the midle Age*, Boston-New York, 1929, 7 ss.; per il ruolo delle forze armate, S.E. FINER, *La formazione dello stato e della nazione in Europa: la funzione del «militare»*, in CH. TILLY, *op. cit.*, 79 ss.; *contra*, E. LOUSSE, *La société d'Ancien Régime. Organisation et représentation corporatives*, Louvain, 1943, 702, in nota.

avrebbe poi strappato l'egemonia, sostegno che era, ovviamente, da contrattare [29]. È vero che il monarca derivava l'origine e il titolo di legittimazione da fonte diversa da quella feudale, più alta e più forte, ma il suo regno non era fatto – si può dire – da individui ma da corpi sociali. Sotto di sé, o meglio, di fronte a sé il monarca non aveva singoli sudditi, ma ceti interi, quello dei nobili innanzitutto, ed insieme ai ceti, corporazioni, città, autorità e potentati ecclesiastici [30]. Non poteva governare se non con le assemblee dei ceti, delle corporazioni e delle città, da cui solo concretamente poteva ricevere gli strumenti per regnare. Il potere all'interno dello stato, non ancora moderno, era infatti strutturato su di una base dualistica, diviso tra il principe e i ceti, tra un potere monocratico e quello distribuito tra i ceti organizzati [31].

4. La rappresentanza come compromesso tra egemonia consolidata ed egemonia nascente

La ricostruzione testé sommariamente tentata sulle origini della rappresentanza, consente di avanzare l'ipotesi che essa si impose come strumento di mediazione tra un'egemonia nascente e non ancora consolidata, da una parte, e la classe dominante e detentrice della ricchezza prodotta, dall'altra. Mediazione quanto mai necessaria per rispondere all'esigenza di finanziare le spese corrispondenti ai compiti dell'organizzazione e, addirittura, della convivenza statale, mediante la devoluzione di parte della ricchezza privata (feudale, corporativa e protoborghese) a fini non privati, e perché tali considerati come generali [32]. Che poi per fini generali si intendessero le mire territoriali della dinastia regnante, o più specificamente, quelle delle varie casate che si spostavano da un capo all'altro del continente per entrare in possesso della terra [33], oltre che il finanziamento di una burocrazia stabile ed accentrata, una

---

[29] Cfr. H. HELLER, *Staatslehre*, Leiden, 1964, trad. it., *Dottrina dello Stato*, Napoli, 1988, 128.

[30] Cfr. G. POGGI, *Lo stato*, Bologna, 1992, 64 ss.

[31] Cfr. P. SCHIERA, *Società per ceti*, in AA.VV., *Dizionario di politica*, cit., 964.

[32] Per la finalizzazione della rappresentanza all'acquisizione del consenso dei detentori della ricchezza alla fornitura dei mezzi finanziari necessari al monarca cfr. C. STEPHENSON, *Taxation and representation*, cit., *passim*; V. UCKMAR, *Principi comuni di diritto costituzionale tributario*, Padova, 1959, *passim.*

[33] P. ANDERSON, *Lo stato assoluto*, cit., 32 osserva, a questo proposito, che: «Le grandi casate angioine erano indifferentemente in grado di regnare in Ungheria, in Inghilterra o a Napoli; quelle normanne in Antiochia, in Sicilia o in Inghilterra; famiglie borgognone detenevano il potere in Portogallo o nella Zelandia, mentre discendenze di principi lussembur-

magistratura e una polizia, è, ovviamente, questione che atteneva alla ideologia statale, esattamente corrispondente all'interesse della classe dominante.

Questa ipotesi, se confermata, offrirebbe un fondamento molto solido alla tesi di chi, in ordine alla questione, non eludibile dal punto di vista storico e dal punto di vista giuridico, di distinguere [34] le assemblee nazionali rappresentative da quelle precedenti (tra *Prototypes of Parliament* e *true Parliaments*) rifiuta di adottare la data di apparizione del nome «parlamento» [35] come certativa della creazione dell'istituzione che le corrisponde. E, invece di far coincidere la nascita dei parlamenti con quella del nome che ora essi portano, sostiene che è la posizione assunta negli ordinamenti, la posizione che con qualificazione molto posdatata si definisce di organo costituzionale, quella decisiva per indicare l'avvento di questa istituzione. Avvento determinato peraltro dalla confluenza di fattori di varia natura, economico-sociale, politico, culturale, giuridico, congiuntamente produttivi di un mutamento fondamentale nell'assetto statale [36]. È questa posizione che, infatti, definisce il ruolo che nella dinamica statale viene a svolgere la rappresentanza, rivelando in tal modo la ragione storico-politica ed istituzionale della sua emersione e della sua affermazione.

La verifica dell'ipotesi definitoria del ruolo e, quindi, della natura economico-politica e quindi giuridica della rappresentanza politica che è stata avanzata nelle righe precedenti può essere effettuata solo esaminando, nelle sue linee essenziali ovviamente, il rapporto intercorrente tra essa e le forme di stato e di governo che si sono succedute dalla sua apparizione nella storia delle istituzioni. È, infatti, da ritenere che se le forme di stato si pongono come presupposti condizionanti in ultima istanza il ruolo della rappresen-

---

ghesi governavano la Renania o la Boemia, famiglie fiamminghe reggevano l'Artois o Bisanzio e la casa d'Asburgo dominava l'Austria, i Paesi Bassi o la Spagna ... e lo strumento classico che ne sanciva l'acquisto era la forza, costantemente mascherata dai richiami alla legittimità religiosa o dinastica».

[34] A. MARONGIU, *L'istituto parl.*, cit., 51 riconosce a L. CADIER, *Le états de Béarn depuis leurs origines jusq'au commencement du XVI siècle*, Paris, 1888, il merito di aver avvertito per primo questa necessità.

[35] Sulla nascita della parola «parlamentum» come sinonimo di «colloquium» v. A. MARONGIU, *op. ult. cit.*, 46 s.

[36] È la tesi sostenuta da A. MARONGIU, *op. ult. cit.*, 45-59 (in dissenso da L. CADIER, *op. cit.*, alla nota n. 34 prec., da E. BESTA, *Il diritto pubblico italiano dagli inizi del secolo XI alla seconda metà del secolo XV,* Padova, 1930, da R. HOWARD LORD, *The Parliaments of the Middle Ages and the Early Modern Period*, in *Cath. hist. rev.*, 1930, da T.F.T. PLUCKNETT, *Parliament*, in J.F. WILLARD-W.A. MORRIS (a cura di), *English Government at Work 1327-1336*, I, Cambridge Mass., 1940, da E. LOUSSE, *op. cit.*, ed altre dello stesso A. cit. da A. MARONGIU, *loc. ult. cit.*).

tanza, visto che si distinguono anche per le scelte che le hanno determinate in ordine all'allocazione della ricchezza e dei mezzi che la producono, le forme di governo, invece, si qualificano proprio in ragione della soluzione da esse data alla questione dell'egemonia, coincidendo con, e definendo, i modi istituzionalmente adeguati e giuridicamente cogenti per consentirne l'emersione e l'esercizio.

5. L'egemonia nello stato assoluto e l'eclisse della rappresentanza

La storia dello stato assoluto sembra confermare pienamente l'assunto sulla definizione che merita la rappresentanza politica. Il *Grand Siècle* fu tale per Luigi XIV non per le assemblee rappresentative. Il massimo fulgore dello stato assoluto coincise con l'eclisse della rappresentanza, qualunque sia la specificazione con cui la si voglia denominare: gli «ultimi stati generali in Francia prima della Rivoluzione si tennero nel 1614; le ultime Cortes prima di Napoleone furono adunate in Castiglia nel 1669; l'ultimo Landtag bavarese ebbe luogo nel 1669, mentre in Inghilterra si verificò la più grande interruzione dell'attività parlamentare nel corso del secolo, dal 1529 alla guerra civile» [37].

Le ragioni della recessione che subì la rappresentanza sono tutte riconducibili alla stabilità della struttura economica sostanzialmente immodificata dal quattordicesimo al diciassettesimo secolo in Europa [38], alle modifiche intervenute invece nella struttura sociale e nella conformazione dei rapporti politici col passaggio dalle monarchie feudali alle monarchie assolute. Passaggio che segna la differenza tra queste due forme di monarchie con l'avvio e la conclusione di quel processo storico-politico iniziato nel tardo medioevo con la pretesa egemonica dei monarchi. La monarchia assoluta riesce a soddisfare questa pretesa sciogliendo il monarca dai vincoli feudali che vengono spezzati ma solo al vertice della piramide sociale ed al prezzo di una congrua compensazione alla base costituita da un forte rafforzamento della proprietà feudale e dal conseguente più intenso sfruttamento della massa contadina. Il potere regio all'interno del territorio statale (in verità anche nei confronti della Chiesa e dell'Impero) si intensificò e si estese. La sovranità diventa assoluta nello stesso momento in cui la proprietà fondiaria diventa allodiale e svinco-

---

[37] Cfr. P. Anderson, *Lo stato assoluto*, cit., 51.

[38] Cfr. infatti G. Ardant, *Politica finanziaria e struttura economica degli stati nazionali*, cit., 157.

lata verso l'alto e verso il basso [39]. Giustamente è stato osservato che il «regime politico della monarchia assoluta non è che la nuova forma politica indispensabile a mantenere il predominio e lo sfruttamento feudali durante il periodo in cui si sviluppa un'economia mercantile» [40].

Il consolidamento dell'egemonia regia già affievolisce l'esigenza di mediazione ed offre così qualche elemento di spiegazione del riflusso della rappresentanza nello stato assoluto [41]. Si aggiunga alla egemonia conquistata dalle monarchie il fattore ideologico intervenuto con l'espansione del riscoperto diritto romano nella versione dei commentatori. Ne conseguì, per l'ambito del diritto privato, il rafforzamento nel senso comune del diritto di proprietà (il modello della proprietà quiritaria esercitava tutto il suo fascino e si dimostrava quanto mai adeguato alle esigenze che andavano emergendo) e, nell'ambito del diritto pubblico, l'idea della maestà della legge (del principe [42]). Si può quindi dedurre quale sia stato il clima culturale ed il patrimonio degli strumenti giuridici che insieme consentirono sia la riaffermazione del dominio della classe feudale nei rapporti economici legati alla terra ed alla produzione delle merci, sia lo sviluppo dell'economia mercantile delle città ad opera delle borghesie, sia il trionfo del potere monarchico sui privilegi politici feudali, sulle franchigie, sui particolarismi.

La nobiltà perdeva potere politico ma conservava e consolidava quello economico incrementando enormemente, ad esempio, lo sfruttamento del lavoro contadino [43]; le dinastie regali si ponevano come uniche sedi di una sovranità indivisibile. La teoria della sovranità di Bodin [44] forniva il supporto culturale ai sovrani assoluti ma nel teorizzarla esprimeva una tendenza storica reale. Certo, non senza resistenze e rivolte come quelle che si ebbero nel XVII secolo [45],

---

[39] Cfr. G. Poggi, *Lo stato*, cit., 70; N. Matteucci, *Sovranità*, in *Dizionario di politica*, cit., 974; P. Anderson, *op. cit*., 20-22.

[40] La definizione è di L. Althusser, *Montesquieu, la politique et l'histoire*, trad. it. *Montesquieu: la politica e la storia*, Roma, 1974, 108.

[41] Cfr. J. Russel Mayor, *The Estates-General of 1560*, Princeton, 1951, 75, 119-120.

[42] Cfr. G. Poggi, *Lo stato*, cit., 70 secondo cui «la stessa natura «assoluta» del potere del monarca comporti la sua pretesa di costituire la fonte stessa del diritto» e cita il detto «*quod principi placuit legis habet vigorem*».

[43] È questa la tesi di fondo sviluppata ampiamente di P. Anderson, *Lo stato assoluto*, cit., 18-56.

[44] Cfr. *Les Six Livres de la Rèpublique* (1578) trad. it., *I sei libri dello stato*, Torino, 1964, 114, con la distinzione tra diritto e legge: «... due cose ben diverse tra loro: il diritto riguarda l'equità e la legge che comporta comando: essa non è altro che il comando del sovrano nell'esercizio del suo potere».

[45] Cfr. H. Trevor-Roper, *La crisi generale del XVII secolo*, in *Protestantesimo e trasformazione sociale*, Bari, 1972, 87, 131.

senza però che i pilastri dello stato assoluto venissero scossi e per una ragione di fondo: la nobiltà non poteva permettersi di porre in crisi gli assetti socioeconomici che le assicuravano i privilegi compensativi della perdita di potere politico trasferitosi in sede regia perciò la sua adesione alle rivolte, peraltro mai solo nobiliari, non fu mai tale da coinvolgerla tutta, né si erano determinate le condizioni oggettive e soggettive per una rivoluzione borghese. Le rivolte, infatti, furono represse, il potere assoluto risultò confermato e rafforzato.

Nessuno dei fattori favorevoli si intravedeva per la ripresa della funzione istituzionale della rappresentanza. Se, infatti, la contrattazione delle entrate dello stato con i rappresentanti dei ceti era stata superata a seguito dell'affermazione dell'egemonia del monarca divenuto assoluto, d'altra parte, il finanziamento delle spese dell'amministrazione e soprattutto di quelle sempre più imponenti delle macchine militari divenute massicce aveva trovato due altri canali: quello, soprattutto in Francia, della vendita degli uffici pubblici, tra cui primeggiava l'appalto delle imposte i cui sistemi di riscossione potevano arrivare a drenare i due terzi degli introiti fiscali diretti dello stato [46], e quello dello sfruttamento minerario delle colonie d'Oltreatlantico in Spagna [47].

Anche in Inghilterra la rappresentanza parlamentare attraversò una fase recessiva, di declino [48]. Negli ultimi dodici anni (1497-1509) del regno di Enrico VII il Parlamento si riunì una sola volta [49] ma il totale delle entrate regie furono quasi triplicate [50]. Nei decenni successivi, con Enrico VIII, il Parlamento si riunì per due brevi periodi per coprire le spese derivanti dalle due guerre combattute contro la Francia nel 1512-1514 e nel 1522-1525. La convocazione del lungo Parlamento nel 1529 non significò certo una ripresa della funzione rappresentativa, ma solo lo strumento di mobilitazione a favore del monarca nella lotta contro il papato e l'impero. Il *Pilgrimage of Grace* [51] del 1536 in opposizione all'accentramento del potere regio fu neutralizzato. È vero che lo *Statute of Proclamations* con cui si tendeva a trasferire poteri legislativi straordinari al re senza l'assenso del Parlamento ed a istituire un eser-

---

[46] Cfr. P. Anderson, *Lo stato assoluto*, cit., 88 ss.

[47] Cfr. P. Vilar, *Oro y moneda en la historia 1450-1920 (1969)*, trad. it. *Oro e moneta nella storia 1450-1920*, Bari, 1971, 165 ss.

[48] Cfr. C. Russel, *The Crisis of Parliaments*, Oxford, 1971, 41 ss.

[49] Cfr. P. Anderson, *Lo stato assoluto*, cit., 110-111.

[50] Cfr. G.R. Elton, *England under the Tudors*, London, 1956, citato da P. Anderson, *op. loc. ult. cit.*

[51] Sul cui significato cfr. J.J. Scarisbrick, *Henri VIII*, London, 1971, 444-452.

cito permanente [52] fu bloccato dai Comuni, ma è sicuro che in quel periodo, senza una decisa resistenza del Parlamento, si andò formando in Inghilterra nell'involucro tradizionale una forma di assolutismo per il quale il potere di Enrico VIII [53] non si differenziava da quello di Francesco I di Francia [54].

Ma alla fine del regno di Enrico VIII riemersero le condizioni oggettive, cioè economico-sociali, che avrebbero poi prodotto la ripresa successiva che si ebbe, dopo il lungo regno di Elisabetta e si andò via via consolidando, fino a resistere all'ultimo tentativo di instaurare l'assolutismo in Gran Bretagna. Per sostenere i costi della guerra alla Francia che Enrico VIII aveva mosso nel 1543 fu necessario non soltanto far ricorso a prestiti forzosi ed alla svalutazione della moneta, ma alla vendita dell'immensa proprietà terriera acquisita con la confisca dei beni ecclesiastici. La monarchia venne a perdere così l'occasione storica di affrancarsi dalla soggezione al Parlamento in materia fiscale. Per di più la vendita delle terre rafforzò enormemente quella classe composta dalla nobiltà di campagna (*gentry*) che avrebbe poi trovato nel Parlamento la sua espressione politica e di classe, consolidando la sua posizione contro cui inutilmente si scontrarono, dopo che la dinastia degli Stuart era subentrata a quella dei Tudor, Giacomo I e Carlo I e le loro ambizioni instaurative di una monarchia di diritto divino. Il Parlamento che Carlo I convocò, dopo la sconfitta subita ad opera degli scozzesi del *Covenant*, soppresse tutte le modifiche introdotte dagli Stuart nell'antico ordinamento costituzionale e lo restaurò. Aveva dalla sua parte un blocco di forze che costituiva la classe dominante del Paese, una nobiltà borghesizzata. Ma la «permanenza relativa» dell'istituzione rappresentativa parlamentare nella storia statale dell'Inghilterra è da attribuire al fatto che le tasse in quel Paese furono sempre meno pesanti (anche per l'assenza di un esercito permanente) di quelle degli altri stati del continente europeo e alla larga componente commerciale della struttura economica che consentiva un'esazione più facile, una ampiezza della base contributiva e, quindi, un incentivo alla diffusione della partecipazione politica [55].

---

[52] Su cui cfr. L. Stone, *Il programma politico di Thomas Cromwell*, *passim*, in E. Rotelli-P. Schiera (a cura di), *Lo Stato moderno*, Bologna, 1971.

[53] Che vantava come il punto più alto della dignità reale quello coincidente con la convocazione del Parlamento, cfr. A.F. Pollard, *The evolution of Parliament*, cit., II, 231.

[54] Cfr. P. Anderson, *Lo stato assoluto*, cit., 113.

[55] Cfr. G. Ardant, *Politica finanziaria e struttura economica*, cit., 183, del quale è la formula «permanenza relativa» riferita all'istituzione parlamentare.

6. Funzione storica e qualificazione giuridica della rappresentanza politica

Nel suggerire la scelta di un punto di vista che non isola la rappresentanza dall'insieme delle istituzioni statali ma ricava da questo contesto la funzione storico-giuridica che essa svolge nel rapporto tra società e stato, il quadro che via via si delinea consente di attenuare la rilevanza della distinzione tra rappresentanza giuridica e rappresentanza politica e lascia ipotizzare la possibilità di non lasciarsi ipnotizzare da questa questione che ha sempre trattenuto la riflessione della dottrina ritardandone lo sviluppo. Ci si deve però domandare se questa attenuazione [56] è consentita visto che la rilevanza della distinzione è stata, di recente, riproposta autorevolmente in dottrina [57] con l'affermazione che quello della rappresentanza politica «... per se stesso, in quanto rapporto, non è giuridico» [58]. Diventa allora necessario richiamare la distinzione e poi valutare le argomentazioni che la rilanciano per le conseguenze definitorie che se ne deducono.

Se ricondotta al suo significato proprio, e quindi liberata dalla enfatizzazione, si può affermare che la distinzione individua due diverse [59] vicende, ricorrenti nella vita di relazione e che sono oggetto, da parte di due diversi rami del diritto, di normazioni differenti perché corrispondono alle diverse connotazioni che hanno sempre avuto e l'una e l'altra [60]. A rivelare la differenza di queste connotazioni è la diversa aggettivazione dello stesso sostantivo che le denomina per designare figure comparabili ma non assimilabili di soggetti e di azioni cui incombe il compito di rendere presente qualcosa di assente nella sede in cui si decide dell'assente. Aggettivazione diversa perché a ruolo identico (il rendere presente) corrispondono entità soggettive da rappresentare che sono configurate e configurabili solo diversamente e che si rapportano ai rappresentanti mediante canali diversi e per oggetti diversi da

---

[56] Che era stata colta anche dal tono e dal contenuto della trattazione più ampia e recente della materia dovuta a D. Nocilla e L. Ciaurro con la voce *Rappresentanza politica*, in *Enciclopedia del diritto*, cit., 551 ss., specie 553 ss.

[57] Ci si riferisce a G.U. Rescigno, *Alcune note sulla rappresentanza politica*, in *Pol. dir.,* 1995, 543-560.

[58] Cfr. G.U. Rescigno, *op. cit.*, 560.

[59] Su questa diversità si concorda con G.U. Rescigno, *op. cit.*, 547 e 548 secondo cui la rappresentanza giuridica e quella politica «sono congeneri».

[60] Che la rappresentanza medievale sia comunque inquadrabile nel diritto pubblico è sostenuto anche da convinti sostenitori della contrapposizione tra rappresentanza degli antichi e dei moderni come V. Miceli, *Il concetto giuridico moderno della rappresentanza politica*, Perugia, 1892, 35 ss.

rappresentare. La tesi che la rappresentanza nei parlamenti medievali potesse essere di tipo privatistico, fondandosi sul mandato imperativo, è peraltro smentita dall'esistenza della *plena potestas* [61] che consentiva la possibilità stessa della contrattazione tra rappresentanti e monarca su tributi fiscali e spese militari, altrimenti impossibile, e garantiva al sovrano che infatti la richiedeva, l'adempimento da parte delle comunità rappresentate degli accordi intervenuti nei parlamenti.

Quella che si denomina «rappresentanza giuridica» è propria e solo del diritto privato. Tutto l'arco entro il quale si muove è connotato dall'interesse privato che è quello incorporato nei due termini del rapporto, che inerisce all'oggetto, che muove la dinamica e identifica gli effetti che si producono al momento in cui il rapporto si sviluppa e si esaurisce. Non così quella di diritto pubblico, denominata «politica», che, al contrario, sottrae dalla dimensione dell'interesse privato l'entità da rappresentare (che è necessariamente plurale, mentre può benissimo non esserlo nella rappresentanza giuridica) e la proietta nella sfera pubblica. Da entità da rappresentare la trasforma in entità rappresentata e la colloca in un rapporto che non può avere altro termine che un organo dello stato. Un rapporto quindi in bilico sulla separazione tra società e stato. Necessitato dalla impossibilità per l'entità rappresentata di attrarre l'organo dello stato al punto da assorbirlo (con tutto quello che ne dovrebbe conseguire) e dalla speculare impossibilità dello stato-apparato di contenere l'entità rappresentata come tale, cioè senza contrazione e senza amputazioni, senza mediazioni e senza residui. Ma è su questa doppia impossibilità che la rappresentanza si erge pretendendo di risolvere positivamente in se stessa la separazione tra stato e società [62].

È importante che il rapporto si definisca mediante la qualificazione delle figure, soggettiva l'una (il corpo elettorale) organica (assemblea parlamentare) l'altra, che la rappresentanza coinvolge costituendosi come politica. Dalla più ampia delle figure, quella che comprende la pluralità da rappresentare (il corpo elettorale), seleziona una parte destinandola ad offrire l'elemento personale ad un organo collegiale creato allo scopo esatto di realizzare per ciascuno dei membri del collegio e per l'intero collegio la concreta determinazione di una situazione giuridica soggettiva pubblica. Che è quella provvista appunto della qualificazione rappresentativa la cui acquisizione si ottiene attra-

---

[61] Cfr. sulla plena potestas G. Post, *Plena potestas and Consent in Medieval Assemblies*, in *Studies in Medieval Legal Thought*, Princeton, 1964, 157 ss.

[62] Perché, lo diceva Marx, *Opere filosofiche giovanili*, Roma, 1963, 134-135, «soltanto nell'elezione illimitata tanto attiva quanto passiva, la società civile si solleva realmente ... all'esistenza politica, come sua vera generale essenziale esistenza» quindi nella rappresentanza (a suffragio ovviamente universale).

verso un procedimento complesso, normativamente disciplinato nelle sue varie scansioni, mirante a costituire il rapporto. E c'è un modo solo per costituirlo, quello dell'elezione con voto libero ed eguale, che consente di collegare la figura soggettiva composta dalla pluralità più ampia ai componenti dell'organo collegiale, per il tempo ed alle condizioni prescritte per la vigenza del rapporto rappresentativo.

Se si estende [63] invece la qualifica di rappresentante a qualunque soggetto si ponga e venga riconosciuto come leader, capo, esponente, dirigente, portavoce, segretario, presidente, di qualche formazione politica (allo stato nascente o già consolidata, elettorale o non, istituzionalizzata o illegale, a fini generali o a tema specifico) si dissolve il significato di rappresentante in una nebulosa di possibili figure soggettive neanche definibili sociologicamente e tanto meno giuridicamente; nebulosa che non sembra corrispondere neanche ad un uso della parola provvisto di un'apprezzabile diffusione. A questo proposito, si può facilmente constatare che anche le formazioni politiche spontanee, appena si danno qualche forma di organizzazione, provvedono certamente a riconoscersi in qualcuno ma si guardano bene dal definirlo rappresentante [64], anzi tanto spontanee ed anti o extra istituzionali sono, tanto tese a creare movimento si proclamano e si rivelano, tanto meno usano la parola rappresentante, che richiama nell'immaginario «spontaneista» e «movimentista» (ma anche in quello di altra matrice culturale) l'idea della delega di un potere che si crede non alienabile, anche se ingenuamente si crede che, per non alienarlo, sia sufficiente decidere che siano bandite le parole delega e rappresentanza. Quest'ultimo termine, al contrario, sembra quanto mai riservato, anche nel linguaggio meno sorvegliato, ad un rapporto istituzionalizzato che fatalmente sottende la sua giuridicità.

Due altre opinioni vanno espresse in dissenso dalla dottrina che si sta discutendo. La prima riguarda la tesi che «la rappresentanza politica funziona come fatto della vita politica, indipendentemente dal diritto» [65]. L'affermazione ha riguardo al fatto che la disciplina di partito contraddirebbe il divieto di mandato imperativo, vanificandolo. Si tratta, come si sa, di un rilievo addirittura canonico al sistema dei partiti che naturalmente non tiene conto (al di là dei

---

[63] G.U. Rescigno, *op. cit.*, 548.

[64] Sarebbe proprio difficile immaginare, ad esempio, che potesse farlo chiunque fosse stato appena appena influenzato da letture come quella che iniziava con espressioni del tipo «una confortevole, levigata, ragionevole, democratica non-libertà prevale nella civiltà industriale avanzata, segno di progresso tecnico ...» per continuare poi ponendo questioni come quella «del totalitarismo democratico»; così H. Marcuse, *L'uomo a una dimensione*, Torino, 1967.

[65] *Op. cit.*, 557.

casi del *free Vote*) della coincidenza della posizione di membro del Parlamento e di iscritto e di militante di partito per cui il vincolo della disciplina è conseguenza di un'appartenenza liberamente decisa, nota agli elettori. Appartenenza che implica, tra l'altro, la partecipazione del destinatario dell'obbligo di rispettare la disciplina di partito alla deliberazione che ha specificato in un voto particolare il vincolo generale di appartenenza partitica, nota agli elettori e con tutta probabilità motivo decisivo della elezione del parlamentare.

L'altro motivo di dissenso attiene, in fondo, al nucleo centrale della teoria in questione che si riassume nella convinzione che il diritto non può altro che apprestare strumenti che «assistono la rappresentanza politica dall'esterno, e non possono entrare dentro il rapporto per configurarlo e conservare tale configurazione»[66]. L'osservazione può benissimo essere condivisa ma non può motivare il disconoscimento della giuridicità del rapporto di rappresentanza politica, a meno che non si creda di dover disconoscere giuridicità a molti altri rapporti, tra cui quelli familiari (parentali, coniugali, filiali, etc.) il che contraddirebbe costanti indiscusse dalla storia del diritto.

Insomma, non sembra convincente ribadire come esclusiva la giuridicità della rappresentanza disciplinata dai codici civili, l'indisponibilità di molti dei suoi tratti ad essere assunti da quella definita politica e dedurre che questa indisponibilità impedisca che il rapporto rappresentativo politico possa qualificarsi come giuridico. Molto più utile alla scienza costituzionalistica può essere, invece, riconoscere la possibilità che vicende rilevanti nella dinamica degli ordinamenti riprodottesi con frequenze plurisecolari possano aver acquisito la loro configurazione giuridica autonoma da quella del diritto privato e, prendere atto, nella specie, della irresistibile attrazione della rappresentanza politica nell'ambito della giuridicità come la sua storia dimostra. Come altrimenti qualificare se non con la denominazione di atti giuridici le convocazioni, le operazioni, peraltro autoritativamente disciplinate dal titolare del potere di convocazione, di scelta (anche se non esattamente di tipo elettorale) dei rappresentanti, la verifica dei loro poteri, le deliberazioni delle assemblee, consigli, diete, cortes, parlamenti, stamenti, etc., vincolanti l'autorità convocante e i destinatari degli atti posti in essere a seguito dell'attività di *consilium* e di *auxilium* svolta dalle assemblee rappresentative?

---

[66] G.U. Rescigno, *op. cit.*, 549 e 560.

7. La rappresentanza nell'Assemblea nazionale francese del 1789 e la sua (fraintesa) funzionalizzazione costituente

D'altra parte, insistere tanto sulla distinzione tra rappresentanza giuridica e rappresentanza politica può riproporre la conseguente contrapposizione [67] tra la rappresentanza degli antichi e quella dei moderni, che ha perduto molta della sua credibilità per essere risultata, da almeno mezzo secolo [68], storicamente infondata come qualità istituzionalizzata della rappresentanza dei parlamenti prerivoluzionari. Eppure a fondare la teoria del parlamentarismo moderno come il prodotto della rottura avvenuta alla fine del XVIII secolo proprio sulla trasmutazione della rappresentanza da giuridica (o definita tale perché sostenuta dal mandato imperativo) a politica erano stati grandi giuristi [69] non ignari di

---

[67] Non ripresa però da G.U. Rescigno il cui saggio, in verità, costituisce il contributo più coerente alla critica del concetto di rappresentanza politica dal punto di vista del formalismo giuridico.

[68] È infatti del 1949 l'opera di A. MARONGIU, *L'istituto parlamentare*, cit., che da 249-290 contiene l'ampia e puntuale documentazione che dimostra la falsità della tesi secondo cui la rappresentanza medievale si fondava sul mandato imperativo per cui doveva essere definita come rappresentanza giuridica. E già PERASSI, *Parlamenti medioevali e parlamenti moderni. Contenuti e limiti della distinzione*, in *Riv dir. pubbl.*, 1910, 460, *passim*, aveva molto ridimensionato l'uso ed il valore del mandato imperativo (473) ponendo in rilievo la grande diversità delle esperienze rappresentative-parlamentari del medioevo (642). Ma, in Francia, P. VIOLLET, *Histoire des institutions politique et administratives de la France*, Paris, 1898, III, 178, aveva già avuto modo di dimostrare, ad es., quanto poco paradigmatico fosse per la rappresentanza parlamentare l'istituto degli stati generali della Francia, a cagione della sua discontinuità, tale da far anche dubitare che potesse essere considerato un'istituzione, e per la profonda diversità delle sue non certo frequenti configurazioni strutturali e funzionali; si tenga poi conto che proprio dell'istituto al quale hanno fatto riferimento i sostenitori della contrapposizione tra rappresentanza degli antichi e dei moderni si tratta rilevandone questi caratteri non certo corroboranti della tesi in discussione.

[69] Da MICELI, *Il concetto giuridico moderno della rappresentanza politica*, cit., 81 ss. a PALMA, *Corso di diritto costituzionale*, Firenze, 1894, 392 a ORLANDO, *Du fondement juridique de la représentation politique*, in *Rev. dr. publ.*, 1895, III, 1-139, ora in *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940)*, Milano, 1954, 427 ss. a BRUNIALTI, *Elezioni politiche*, in *Digesto Italiano*, Torino, 1895, X, 232 ss. ad ARANGIO-RUIZ, *Intorno alla rappresentanza di diritto pubblico*, in *Studi P. Fadda*, Napoli, 1906, IV, a SIOTTO-PINTOR, *Le riforme del regime elettorale la dottrina della rappresentanza politica e dell'elettorato nel secolo XX*, Roma, 1912, 73 a CARRE DE MALBERG, *Contribution à la theorie de l'Etat*, Paris, 1920, II, 247, a ESMEIN, *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, 8, 1927, 239, a DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, 1928, 36 a SANTI ROMANO, *Principi di diritto costituzionale generale*, Milano, 1942, 161, a PRELOT, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, 1957, II, 359, a RANELLETTI, *Teorie sulla rappresentanza*, in *Arch. st. corp.*, 1936, 273 ss. a KELSEN, *General Theory of Law and State*, trad. it. *Teoria generale del diritto e dello stato*, Milano, 1966, 295 ss.

certo di quanto veniva risultando dalle ricerche storiche sulle istituzioni politiche dell'*Ancien Régime*[70]. A spiegare questa incredibile e inquietante divaricazione tra storici del diritto e costituzionalisti può essere stata solo la diversa interpretazione delle sedute del 7 e dell'8 luglio 1789 dell'Assemblea nazionale francese (ormai rivoluzionaria) e gli effetti che ancora suscita il fascino enorme dell'azione compiuta da Talleyrand e da Sieyés in quelle sedute per proclamare, dopo una gestazione secolare, l'avvento della rappresentanza politica[71].

È quanto mai necessario cercare di ricostruire nelle loro sequenze i dati storicamente disponibili per comprendere il senso degli avvenimenti che si svolsero in quelle riunioni collegandoli ai precedenti che possono chiarirne la portata. Si deve iniziare dal primo atto della serie rivoluzionaria. È la mozione presentata dall'abate Sieyés volta a mutare la denominazione degli stati generali in Assemblea nazionale ed approvata il 17 giugno che affermava: «... spetta ad essa, e soltanto ad essa, [cioè alla autoqualificatasi Assemblea nazionale] di interpretare e presentare la volontà generale della nazione ... sia perché i membri che la compongono sono i soli rappresentanti legittimamente noti e verificati ... sia perché essi sono inviati direttamente dalla quasi totalità della nazione ... sia infine perché essendo la rappresentanza una ed indivisibile ...»[72]. Si tratta di quelle decisioni definitorie – più decisioni che definizioni, meglio, decisioni in forma di definizioni – che, non potendo essere vanificate e contraddette immediatamente, non ritorcendosi contro chi le ha adottate, sono destinate a produrre effetti a cascata, procedurali e sostanziali, di tipo tale da trasformare il ruolo del collegio che le assume e da preconizzare conseguenze sconvolgenti gli assetti di potere esistenti. Se ne ebbe una chiara dimostrazione qualche settimana dopo.

Il 26 giugno due membri dell'Assemblea nazionale, monarchici costituzionali all'inglese[73], il conte Lally-Tollendal e il conte Clermont Tonnerre dichiarano di essere legati al voto per ordine e non per testa dal mandato ricevuto dagli elettori cui devono rivolgersi per ottenere nuovi poteri che pos-

---

[70] Come dimostrative dell'infondatezza della tesi assertiva di un mandato imperativo come fondamento della rappresentanza parlamentare prerivoluzionaria A. MARONGIU, *op. loc. ult. cit.*, cita anche le risultanze delle ricerche storiche di E. GLASSON, *Histoire du droit et des institutions politiques, civiles et judiciaires de l'Angleterre comparé au droit et aux institutions de la France*, 1882, 150.

[71] Cfr. R. REDSLOB, *Die Staatstheorien der französischen Nationalversammlung vom 1789*, Leipzig, 1912, 105-130.

[72] Cfr. A. SAITTA, *Costituenti e costituzioni della Francia rivoluzionaria e liberale (1789-1875)*, Milano, 1975, 1 e 2.

[73] Così li definisce SAITTA, *op. cit.*, 853 e 845.

sano consentire a loro due di votare per testa [74]. La discussione si avrà solo nelle citate sedute del 7 ed 8 luglio.

Ed è in queste sedute che l'azione magistrale del vescovo di Autun ha modo di dispiegarsi. L'attacco al mandato imperativo è frontale. Si domanda, Talleyrand, cosa sia mai il baliaggio, cosa sia un deputato, cosa sia un mandato. Le risposte sono secche. Il baliaggio: una parte del tutto, che soggiace alla volontà generale, sia che vi partecipi sia che se ne astenga. Il deputato: l'uomo che il baliaggio incarica di volere in sua vece, ma di volere come esso vorrebbe se potesse partecipare alla riunione generale. Il mandato: l'atto con cui il baliaggio trasmette il suo potere al deputato, lo costituisce come suo rappresentante e quindi come rappresentante di tutta la nazione, essendo il baliaggio parte del tutto. Perciò i mandati se sono liberi sono legittimi, se sono imperativi, no. Lo sono anche se limitativi di durata e di argomenti, senza però che il mandato per un solo oggetto di discussione possa limitare il diritto dell'Assemblea di votare sugli altri. Illegittimi sono invece quei mandati che impongono di esprimersi negativamente o positivamente su di una determinata questione; di non decidere su di una questione; di abbandonare l'ufficio di rappresentante se dovesse essere adottata una certa decisione. Insomma, la tesi è tutta volta a consentire che l'Assemblea possa perseguire il compito, esercitare la sua funzione. Non a caso sostiene l'irrilevanza per l'Assemblea dei mandati illegittimi perché imperativi [75].

Ma dal discorso di Talleyrand si evince qualcosa di molto importante ai fini della fondatezza della teoria secondo cui i parlamenti dell'*ancien régime* si sarebbero fondati sul mandato imperativo, da cui poi la conseguenza che dovessero questi parlamenti considerarsi espressivi di una rappresentanza di tipo privatistico (quindi «giuridica»). Talleyrand rileva che i mandati imperativi sono pochi [76]. Il fatto che fossero pochi dimostra che quello del mandato imperativo, con tutte le conseguenze che si suole trarre in ordine alla qualificazione del tipo di rappresentanza prerivoluzionaria, non era certo una caratteristica generale del rapporto rappresentativo. Non lo era comunque e non poteva esserlo da un punto di vista giuridico. Infatti, l'art. 45 del Regolamento emanato da Luigi XVI per l'esecuzione delle lettere di convocazione degli stati generali è redatto in modo da legittimare l'interpretazione secondo cui il mandato imperativo non si poneva come fonte di legittimazione o di

---

[74] Cfr. SAITTA, *op. cit.*, 23.

[75] Tutto l'argomentato discorso di Talleyrand è chiaramente ricostruito da P. VIOLANTE, *Lo spazio della rappresentanza*, Palermo, 1981, 149.

[76] Cfr. *Archives Parlamentaires de 1787 à 1800*, Première série, (1787 à 1789) Paris, 1879-1914, VIII, 203, cit. da P. VIOLANTE, *op. cit.*, 147-149.

qualificazione dell'elezione ed era da considerare, comunque, illegittimo [77]. Il che non escludeva che da qualche baliaggio o da qualche siniscalcato potessero, tuttavia, essere stati espressi mandati di questo tipo (ponendo il problema di quale effetto avrebbe prodotto nei confronti degli eletti con mandato imperativo e degli elettori che lo avessero conferito la decisione di dichiararli nulli [78]) ma spiega la scarsità di mandati di questo tipo e soprattutto motiva l'insistenza di Talleyrand nel definirli illegittimi: lo erano non soltanto in base alla concezione della legalità che si stava affermando, lo erano in base alla legalità pregressa, quella dell'*ancien régime* [79].

A questo punto, si può fondatamente ipotizzare che nelle sedute del 7 e dell'8 luglio, l'Assemblea nazionale non assunse affatto un tipo di rappresentanza nuovo, non operò nessuna trasmutazione del tipo di rappresentanza in base alla quale essa stessa era stata eletta, stante il quadro normativo che aveva presieduto il procedimento per la sua composizione. Trasse, invece, tutte le conseguenze dal tipo di rappresentanza di cui si era fatta già portatrice, dal significato e dalla portata di quanto essa aveva già deliberato ponendosi, il 17 giugno, come assemblea che intendeva esercitare potere costituente. Trasse tutte le conseguenze e le espresse per bocca di Sieyés secondo cui «... la nation français étant toujours tout entière légitimement représentée par la pluralité des ses députés, ni le mandats impératif, ni l'absence volontaire de qualches membres ni des protestations de la minorité ne peuvent jamais ni arrêter son activité, ni altérer la liberté, ni atténuer la force de ses status, ni enfin restreindre le limite de lieux soumis à sa puissance législatif, laquelle s'étende essentiellment sur toutes les parties de la nation et des possession françaises» [80]. Fu

---

[77] Recitava testualmente: «Les cahiers seront dressés et rédigés avec le plus de precision et de clarté qu'il sera possibile; et le pouvoirs dont le députés seront munis devront être généraux et suffisants pour proposer, remontrer, avise, et consentir, ainsi qu'il est portè aux lettres de convocations» ed andava interpretato anche alla luce di quanto era scritto nel preambolo: «S. M. est persuadé que la confiance due à une assemblée représentative de la nation entière, empêschera qu'on ne donne aux députés aucune instruction propre à arrêter ou à troubler le cours des délibérations», cfr. J.B. DUVERGIER, *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, réglements et avis du Conseil d'État ... de 1778 à 1824*, Paris, 1824, I, 15.

[78] Secondo Talleyrand (e non soltanto per le ragioni che sono risultate dalle ricerche di P. Viollet v. nota prec. n. 68) i mandati imperativi erano rilevanti per i deputati che li avessero accettati e per i mandanti perciò proponeva che detti deputati tornassero dai loro elettori per ottenere la revoca di quei mandati e che i committenti li revocassero sia perché non avrebbero potuto conferire mandati illegittimi, sia perché sarebbe stato nel loro interesse concorrere alla formazione della volontà generale alle cui deliberazioni sono tenuti ad ubbidire.

[79] J. CADART, *Le régime électoral des états généraux de 1789 et ses origines*, Paris, 1952, 161 osservava giustamente che era stata la monarchia a costruire il regime elettorale che doveva distruggerla.

[80] Cfr. *Arch. parl.*, cit., vol. cit., 208.

un'operazione di immagine che sarebbe rimasta scolpita nella storia costituzionale, l'immagine di una nuova rappresentanza, soprattutto di una rappresentanza provvista di potere costituente, diversa sì da quella che si suole definire privatistica, ma per ragioni ben più consistenti ed impegnative.

In questione, in verità, non era la definizione giuridica, se privatistica o pubblicistica, del rapporto, non era il mandato imperativo come tale, si può dire che erano .... i mandati imperativi. Erano questi che si frapponevano alla pretesa rivoluzionaria di trasformare la rappresentanza *singulatim,* che si riteneva appropriata agli stati generali, in rappresentanza *in toto* della nazione francese che si riteneva fosse quella del re [81] e che gli si doveva espropriare, che, anzi, gli era stata sottratta il 17 giugno. Solo in quanto titolare della rappresentanza *in toto*, l'Assemblea nazionale avrebbe potuto qualificarsi come rappresentante del titolare della sovranità, cioè, dell'intera nazione francese, unificata appunto da questa forma di rappresentanza ed identificata dalla presenza su tutto il territorio dello stato, ed esercitare in piena legittimità il potere costituente [82].

8. La rappresentanza costituente ha un cuore antico ed inesausto

Abbagliati dai discorsi del 7 ed 8 luglio all'Assemblea nazionale (discorsi che peraltro non produssero neanche un voto sul merito della questione del mandato imperativo [83]) scarso rilievo hanno dato gli storici e i costituzionalisti alla prima decisione dell'Assemblea nazionale avente efficacia esterna e incidente sui rapporti tra società e stato. È la decisione che dichiara illegali le imposte ed i tributi percepiti fino ad allora dallo stato concedendo ad essi una legalità temporalmente condizionata [84]. Sta a significare questa decisione, quasi emblematicamente, che l'antico ruolo della rappresentanza non si era esaurito, che la sua funzione primigenia restava inalterata e veniva confermata proprio nel momento in cui la rappresentanza dispiegava al massimo la

---

[81] La distinzione tra *rappresentation singulatim* e *rappresentation in toto*, come è noto, è di B. de JOUVENEL, *Du pouvoir*, Genéve, 1947, 296 cui rinviamo.

[82] Sul punto credo di dover rinviare a G. FERRARA, *Rappresentanza e governo nazionale*, in *Dem. dir*., 1988, 92 ss.

[83] Non si votò, appunto come sostenne Sieyés, sul merito dei mandati imperativi e si preferì approvare la mozione che confermava i principi dichiarati il 17 giugno e, condividendo esattamente le tesi di Sieyés, deliberava che non v'era luogo a deliberare: cfr. A. SAITTA, *op. cit*., 25.

[84] Cfr. A SAITTA, *op. cit*., 22, che ne trae un'interpretazione diversa da quella del testo.

sua potenzialità, incorporando il potere più alto e più intenso, quello costituente. È, infatti, nello stesso giorno in cui con atto rivoluzionario il terzo stato si proclama Assemblea nazionale, assumendo la rappresentanza dell'intera nazione e, con essa, il potere costituente conseguente, che questa Assemblea nega legittimità alla fonte che, nel regime che stava ripudiando, aveva imposto tasse e tributi. Negare legittimità alla fonte significava spezzare il rapporto di sudditanza dei francesi con la sovranità dello stato assoluto, delegittimare quella forma di stato, con i suoi istituti, con quel tipo di monarchia, con quei fondamenti dell'ordinamento giuridico.

Significava anche preannunciare un nuovo regime fiscale. È quello che si ebbe con l'affermazione del principio dell'eguale ripartizione del carico complessivo di imposte tra i cittadini e della competenza esclusiva degli organi che incorporavano la rappresentanza in materia di bilancio, in quella finanziaria ed in quella fiscale [85]. In realtà si trattò dello stesso principio, quello della riserva di legge in materia tributaria e della sottoposizione alla legge di tutti i cittadini, visto che non risulta dalle disposizioni delle Costituzioni settecentesche alcun riferimento al criterio progressivo delle imposte, sottoposizione alla legge che significava non soltanto esclusione del potere regio dalla competenza impositiva fiscale ma attrazione integrale della materia nelle attribuzioni degli organi parlamentari, l'assunzione cioè del potere impositivo nella sfera esclusiva della rappresentanza parlamentare.

---

[85] In via esemplificativa e solo per le prime Costituzioni della Francia, cfr. in A. SAITTA, *Costituenti e costituzioni*, cit., gli articoli 13 e 14 della Dichiarazione dei diritti del 1789, che stabilivano l'eguale ripartizione tra tutti i cittadini, in ragione delle loro facoltà, della spesa per il mantenimento della forza pubblica a garanzia dei diritti tra cui quello, da esercitare direttamente o attraverso i propri rappresentanti, di constatare la necessità dei contributi, di consentirli e di controllarne la ripartizione, la riscossione e la durata, 252; l'alinea secondo, del Titolo I delle Disposizioni fondamentali della Costituzione del 3 settembre 1791 sull'eguale ripartizione dei contributi tra tutti i cittadini in proporzione alle loro facoltà, 253; il Capitolo III del Titolo III che attribuisce al corpo legislativo la competenza esclusiva in materia di fissare le spese pubbliche e di stabilire i contributi pubblici, determinarne la natura, la quantità, la durata e il modo di riscossione (266); il Titolo V della stessa Costituzione secondo cui i «contributi pubblici saranno deliberati e fissati ogni anno dal corpo legislativo e non possono sussistere oltre l'ultimo giorno della sessione seguente se non sono stati esplicitamente rinnovati» oltre che la trasparenza delle spese pubbliche (278); l'art. 20 della Dichiarazione dei diritti del 24 giugno 1793 che stabiliva che nessun contributo può essere stabilito se non per l'utilità generale e che tutti i cittadini hanno diritto a concorrere alla determinazione dei contributi, di sorvegliarne l'impiego e di esigerne il rendiconto (420); l'art. 54 dell'Atto costituzionale della stessa Costituzione che attribuiva al corpo legislativo la potestà in materia di entrate e spese della Repubblica (422) e l'art. 101 che affermava il principio dell'eguale sottoposizione alle imposte (428); l'art. 16 (466) e l'art. 306 (496) relativi rispettivamente alla finalità di utilità generale dei contributi ed al riparto eguale e proporzionale di essi tra tutti i cittadini della Costituzione dell'anno III.

La lunga lotta per l'egemonia che aveva visto prima la compartecipazione della rappresentanza feudale alla potestà impositiva quando l'egemonia regia non si era ancora affermata, poi la lunga eclisse, con poche e stentate riapparizioni del Parlamento nei secoli della monarchia assoluta nell'Europa continentale, vedeva ormai affermarsi la piena egemonia della borghesia. Sieyés nel momento stesso in cui la formulava aveva già risposto alla domanda «Che cosa è il terzo stato? ...». Ma quella stessa risposta «Tutto» [86] voleva che fosse data dalle norme e dalle istituzioni del nuovo ordinamento giuridico che aveva immaginato per la Francia. Poteva già essere soddisfatto dopo il 17 giugno e dopo l'8 luglio del 1789. Quella risposta era ormai nella logica degli eventi prossimi venturi. Sarebbe stata impressa nelle varie normative costituzionali che si preconizzavano qualunque sorte contingente fosse toccata alle Carte costituzionali che la contenevano, anche se queste Carte fossero state strappate o bruciate come sarebbe poi accaduto più volte, quella parola con il suo denotato sociale, economico, politico e culturale sarebbe poi stata comunque impressa nelle istituzioni oltre che nelle Costituzioni e sarebbe stata declinata mediante varie discipline giuridiche, tra le più elaborate, per esprimere e perpetuare l'egemonia conquistata ed il potere che da questa egemonia derivava.

Non si vuole però sostenere che con rapida e lineare progressività l'egemonia conquistata e concentrata nei parlamenti si sia poi diffusa permeando istituzioni e funzioni statali. Non fu così ovviamente e le monarchie più o meno costituzionali e liberali col sostegno delle aristocrazie agrarie e militari resistettero e magari con successo. Quanto tempo durò la pretesa labandiana [87] di mantenere la potestà di approvare il bilancio come quella finanziaria e tributaria nell'ambito speciale della supremazia monarchica col pretesto che quella di bilancio non è potestà legislativa in senso sostanziale, come non lo è quella finanziaria e quella tributaria e che quegli atti che esprimono l'esercizio di quei poteri normativi non sono? Di battaglie di retroguardia, d'altronde, è piena la storia. Certo – ed è noto a chiunque – non è che tutti i principi affermati con la Rivoluzione francese siano stati immediatamente ed automaticamente recepiti negli altri ordinamenti europei. Non è questa recezione immediata ed automatica che rileva per lo sviluppo del costituzionalismo. Quel che va colto è l'emergere di una tendenza forte ad attribuire alla rappresentanza parlamentare non soltanto la funzione legittimante degli ordinamenti, ma anche quella di fattore esclusivo della loro dinamica, in ragione di una qualità che è sua propria, quella del suo sicuro radicamento nella materialità dei rapporti sociali del cui sviluppo è condizione decisiva.

---

[86] Cfr. E. Sieyes, *Qu'est-ce que le Tiers-Etat*, (1789), trad. it., Roma, 1972, 54.

[87] Cfr. P. Laband, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, cit., 522.

9. Rappresentare sì, ma chi? La questione del suffragio, del censo e delle tasse

Si può sostenere, a questo punto, che la questione della rappresentanza sia diventata la questione del suffragio [88]. Delle ragioni e degli interessi (di classe) che lo volevano e lo imposero come ristretto, e che fu tale per tutto il periodo dello stato liberale, quando l'elettorato attivo coincise esattamente con l'appartenenza alla classe dominante dei proprietari terrieri [89]. Delle ragioni e degli interessi che lo vollero universale creando in tal modo le condizioni istituzionali e politiche che consentirono la costruzione dello stato sociale. Si sa, d'altra parte, che il tipo di suffragio, il tipo di rappresentanza, il tipo di sistema elettorale [90] sono fattori quanto mai determinativi della forma di stato e di governo. È d'altronde del tutto evidente che la quantità e la qualità della democrazia nei regimi rappresentativi si misura in base alla forza politica ed all'autenticità o almeno alla credibilità della rappresentanza. Si può anche supporre perciò che la rappresentanza debba produrre e possa

---

[88] Un quadro sintetico ma quanto mai significativo delle vicende della rappresentanza considerato proprio dal punto di vista dei sistemi elettorali e della lunga marcia, durata un secolo, in tutta Europa verso il suffragio universale, pur tra le specificità di ciascun Paese e le diversità delle soluzioni adottate in materia di sistemi elettorali, è offerto da M.S. PIRETTI, *I sistemi elettorali in Europa tra otto e novecento*, Bologna, 1997.

[89] Per quanto riguarda l'Italia, condizione per godere del diritto di voto era, oltre l'età di 25 anni, il censo corrispondente ad almeno 40 lire di imposta annua che P. POMBENI, *La rappresentanza politica*, in R. ROMANELLI (a cura di), *Storia dello stato italiano dall'Unità ad oggi*, Roma, 1995, 75 considera piuttosto elevata. Va ricordato che la soglia censuaria (a norma del regio editto del 17 marzo 1848 e dell'art. 2 della legge 28 novembre 1859, n. 3778, riprodotto poi nel r.d. 1° gennaio 1861, n. 1) non si applicava a coloro che esercitavano le cosiddette professioni liberali, ai laureati anche se non esercenti la professione, ai magistrati, ai notai, ai farmacisti, ai veterinari, ai funzionari ed impiegati civili e militari, agli esercenti commerci ed industrie che occupassero immobili di importante valore locativo, ai ragionieri, ai geometri, agenti di cambio ed ai sensali. Il sistema elettorale introdotto con la normativa suddetta era uninominale a due turni, la validità dell'elezione al primo turno comportava la partecipazione di almeno un terzo degli iscritti nelle liste elettorali e la maggioranza assoluta dei voti; qualora queste condizioni non si fossero verificate, si sarebbe proceduto al secondo turno per il ballottaggio tra i due candidati più votati al primo turno.

[90] Cfr. infatti G. LEIBHOLZ, *Der Strukturwandel der modernen Demokratie*, in *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, Karlsruhe, 1958, 86 ss. secondo cui è il principio proporzionalistico che realizza una *Formalisierung und Radikalisierung* del principio di eguaglianza nei rapporti politici e, per la dottrina italiana, C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1953, 854, G. FERRARA, *Il Governo di coalizione*, Milano, 1973, 49 ss., ID., *Democrazia e stato del capitalismo maturo. Sistemi elettorali e di governo*, in *Dem. dir.*, 1979, 313 ss., M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, Roma, 1991, specie 111 ss.

aver prodotto risultati tangibili in termini di eguaglianza e di giustizia tributaria, e visto che il principio di eguaglianza fatalmente inerisce alla questione della democrazia, si può anche immaginare che, richiamandosi allora alla sua funzione primigenia, la questione della rappresentanza si sia congiunta alla questione dell'eguaglianza e della giustizia, orientando il ruolo del sistema tributario e volgendolo al fine di qualificare la forma di stato e di governo.

Si può supporre che questa vocazione originaria e mai smentita della rappresentanza ad influire, concordare, decidere in materia fiscale, contribuisca a determinare la forma di stato e di governo e specificamente a connotare i principi ispiratori dell'una e dell'altra. L'ipotesi va verificata. È sufficiente a questo scopo confrontare, per l'Italia ad esempio, le linee dello sviluppo del suffragio da censitario ad universale con quelle dell'andamento del sistema fiscale, per dedurre non solo complessivamente e con riferimento all'esito di un secolo di lotta per la democrazia in Europa combattuta dal movimento operaio di matrice marxista e cristiana [91], ma specificamente, con riferimento cioè alle tappe salienti dell'estensione del suffragio, alla sua eclisse ed alla sua affermazione, le scelte più significative di politica fiscale concretamente adottate nelle varie fasi della storia statale.

Risulta accertato che nei primi decenni della storia unitaria italiana «... il sistema tributario gravava largamente sui consumi e quindi in misura relativamente maggiore sulle classi di reddito più basse. La composizione delle entrate tributarie ... rimase pressoché costante durante tutto il periodo dall'unità fino alla fine del secolo con il 36% medio del gettito attribuibile alle imposte dirette, il 13% alle imposte sugli scambi e il 51% alle imposte sui consumi» [92]. Quanto mai interessante è constatare che all'interno delle varie categorie di imposte, «tra le imposte dirette, quella fondiaria ... fu la principale forma di entrata fino al 1870 ma dopo di allora, pur dovendosi ricordare che il reddito agricolo rimase ancora per lunghi anni la forma di reddito prevalente, il suo gettito andò diminuendo anche in valore assoluto e verso la fine del periodo rappresentava soltanto il 20% delle imposte dirette e poco più del 7% del totale delle entrate tributarie» [93]. Era il periodo in cui la classe dei proprietari terrieri costituiva la stragrande maggioranza del tanto esiguo corpo elettorale e riusciva a far «imporre a proprio vantaggio i dazi di protezione sui cereali, ... in molti luoghi spingeva sino all'ultimo limite i dazi comunali come principale cespite di entrata, non dimenticava d'altro canto

---

[91] Cfr. l'ottima ricostruzione storico-politica condotta da D. Losurdo, *Democrazia o bonapartismo. Trionfo e decadenza del suffragio universale*, Torino, 1993.

[92] Così A. Pedone, *Lo stato esattore* in R. Romanelli (a cura di), *Storia dello stato italiano dall'Unità ad oggi*, cit., 275.

[93] Cfr. A. Pedone, *ibidem*.

di rendere più mite quell'imposta che più direttamente veniva a gravare su di essa» [94]. A dimostrare che si trattava di un sistema fiscale esattamente corrispondente al solo interesse della classe sociale cui era riservata la rappresentanza politica perché provvista del suffragio che era ristretto ad essa sola, ed a denunziare il carattere clamorosamente regressivo di questo sistema, è sufficiente ricordare che la più redditizia imposta di fabbricazione fu, fino al 1883, quella sulla macinazione dei cereali [95].

Ora, il 1883 è l'anno successivo a quello in cui si votò per l'elezione della XV Legislatura e si votò con una nuova legge elettorale, quella che estese il suffragio in misura pari al 325% degli aventi diritto nelle elezioni precedenti [96]. È del tutto ovvio collegare le due date ed è del tutto fondata l'ipotesi che un aumento del corpo elettorale, per di più così consistente, abbia espresso una rappresentanza parlamentare decisa a perseguire una politica fiscale di segno ben diverso da quella precedente tale comunque da sopprimere una imposta così impopolare.

Di pari interesse è la constatazione che con la riduzione del numero degli elettori (800 mila in meno) [97] avvenuta nel 1894, con la revisione dei collegi elettorali, operata sulla base di un provvedimento di Crispi, le elezioni immediatamente successive, per la XIX Legislatura, si risolsero a favore della destra che infatti tornò al potere con i governi di Di Rudinì, di Pelloux e di Saracco, governi che provocarono la crisi costituzionale, sociale e politica che stava per travolgere alla fine del secolo scorso addirittura l'ordinamento statutario, la «muraglia che impedisce l'indietreggiare non l'avanzare» [98]. Ed è, in questo quadro, importante notare che fu proprio all'inizio di quel che fu poi chiamato «decennio giolittiano» cioè della fase certamente più progressista della storia statale liberale, ancora col governo Zanardelli che l'imposta di successione fu trasformata da proporzionale in progressiva [99].

Sembra confermare pienamente il rapporto tra tipo di politica finanziaria e tributaria da una parte e rappresentanza dall'altra un dato dal significato univoco. Durante il fascismo – quando «la muraglia» aveva ceduto determinando non l'indietreggiare ma la rotta – in regime di rappresentanza cosid-

---

[94] È la constatazione di G. Sensini, *Le variazioni dello stato economico dell'Italia*, Roma, 1904, citato da A. Pedone, *op. cit.*, 276.

[95] Cfr. ancora Pedone, *op. cit.*, 278.

[96] Cfr. M.S. Piretti, *Il caso italiano*, in *I sistemi elettorali europei*, cit., 232.

[97] Cfr. M.S. Piretti, *op. cit.*, 233 e 252.

[98] Così riprendendo la tesi cavouriana definiva il patto statutario Turati il 3 luglio 1900 in risposta al discorso della Corona, cfr. in proposito C. Ghisalberti, *Storia costituzionale d'Italia*, Bari, 1991, 264.

[99] Cfr. A. Pedone, *op. cit.*, 284.

detta «istituzionale» [100] cioè di derivazione non elettiva (che è quanto dire di derivazione immaginaria) la quota delle imposte dirette sul totale delle entrate tributarie tornò a diminuire. Fu soppresso l'obbligo della nominatività dei titoli, furono bloccate le sovrimposte comunali e provinciali sui terreni e sui fabbricati, furono facilitati i concordati per gli accertamenti definitivi e per il riscatto dell'imposta straordinaria sul patrimonio, fu abolita la tassa di successione nell'ambito del nucleo familiare. Furono eliminate, cioè, le imposizioni fiscali introdotte per la maggior parte in regime di suffragio universale volte a perequare il sistema tributario e a non farlo gravare in misura così massiccia sulle classi subalterne. Si introdussero anche «altri provvedimenti il cui obiettivo e il cui effetto furono di favorire i possessori di vasti patrimoni e di alcuni tipi di reddito, contribuendo all'aumento dei profitti (e delle rendite) al netto delle imposte ...» [101]. Sarà stata istituzionale, in regime fascista, la rappresentanza o come altro la si volesse chiamare, ma soprattutto istituzionalmente disegnata a favorire interessi di una classe sola, peraltro numericamente molto minoritaria.

10. Stato rappresentativo-sociale e distribuzione della ricchezza socialmente prodotta mediante la leva fiscale

La storia della rappresentanza nello stato sociale è storia contemporanea, vivente. Ne è evidente la crisi che accomuna la rappresentanza e lo stato. Ma prima ancora di toccare le questioni che da questa duplice crisi si scaricano sulla rappresentanza, è opportuno ricordare le peculiarità che questa forma di stato [102] espone sul versante della rappresentanza.

Va ricordato, intanto, che la prima raffigurazione dello stato sociale, nell'accezione che a questa espressione viene data correntemente, si ebbe con la Costituzione di Weimar [103] del 1919. Va anche notato che quella dello stato

---

[100] Su cui si esercitarono con audaci ma raffinatissime elaborazioni giuristi come C. Esposito, *La rappresentanza istituzionale*, cit., Id., *Lo stato e la nazione italiana*, in *Arch. dir. pubbl.*, 1937, O. Ranelletti, *Teorie sulla rappresentanza*, in *Arch. st. corp.*, 1936, 4, 278 ss., ma su questa letteratura cfr. L. Paladin, *Il problema della rappresentanza nello stato fascista*, in *Studi in memoria di C. Esposito*, Padova, 1972, II, 840 ss.

[101] Così A. Pedone, *op. cit*., 289.

[102] Su cui, ormai, la letteratura è sterminata; ottima è la recente ricostruzione storica che ne fa G.H. Ritter, *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*, München, 1991, trad. it., *Storia dello stato sociale*, Bari, 1996.

[103] Non sono molti ormai che lo ricordano, lo fa G. Di Plinio, in *Diritto pubblico dell'e-*

sociale fu la risposta che dall'Occidente fu data alla Rivoluzione d'ottobre [104]. È ovvio – ma non è disdicevole precisarlo – che lo stato sociale, come tale, non voleva e non poteva porsi come il modello occidentale della rivoluzione [105]. Altro era l'intento del Costituente di Weimar [106] che pur innovando radicalmente innestava nella tradizione costituzionale europea una forma statale che poteva (e può) essere definita come la proposta riformista e gradualista che alle stesse esigenze storiche che avevano determinato lo scoppio della Rivoluzione d'ottobre veniva offerta da un Paese, sconfitto nella prima guerra mondiale come lo era la Russia, ma di tradizione socialdemocratica e collocato al centro dello sviluppo più alto del capitalismo [107].

Questa era l'ascendenza storica della forma di stato che ebbe poi con le costituzioni del secondo dopoguerra la sua concretizzazione normativa ed effettiva. Il suo paradigma può essere così raffigurato: a) rappresentanza politica derivante dal suffragio universale maschile e femminile [108]; b) organizzazione mediante i partiti politici [109] (costituzionalmente riconosciuti) del soggetto

---

conomia, Milano, 1998, 56 ss. che giustamente ne richiama i caratteri salienti che profondamente innovarono la materia del diritto costituzionale.

[104] Analoghe considerazioni sono quelle di G. OSTREICH, *Geschichte der Menschenrechte und Grundfreiheiten im Umriss*, Berlin, 1978, 112 s.

[105] Non va dimenticato, infatti, che a teorizzare lo stato sociale come alternativo alla repressione ed alla rivoluzione era stato L. VON STEIN, *Geschichte der sozialen Bewegung in Frankreich vom 1789 bis auf unsere Tage,* München, 1921, 3, 204 ss.

[106] Per la storia della Repubblica di Weimar resta fondamentale l'opera di A. ROSENMBERG, *Storia della Repubblica tedesca*, (1934) trad. it., Roma, 1945; ma si rinvia anche a E. EYCK, *Storia della Repubblica di Weimar*, Torino, 1966; molto interessante anche per la documentazione che contiene è G.A. RITTER-S. MILLER (a cura di), *Die deutsche Revolution 1918-1919*, Frankfurt am Main, 1968, trad. it. *La rivoluzione tedesca 1918-19*, Milano, 1969 e il più recente vol. di L. VILLARI (a cura di), *Weimar. Lotte sociali e sistema democratico nella Germania degli anni venti*, Bologna, 1979.

[107] Si potrebbe, infatti, anche sostenere che l'art. 156 della Cost. di Weimar avrebbe consentito la instaurazione di un ordinamento economico socialista come osserva G.H. RITTER, *op. cit*., 121.

[108] Sempre che si creda, come chi scrive, che sia l'elezione l'unico strumento attraverso cui la rappresentanza possa costituirsi cfr., infatti, G. FERRARA, *Alcune osservazioni su popolo, stato e sovranità nella Costituzione italiana*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1965, 269-294; ID., *Rappresentanza e governo nazionale*, cit.; ma cfr. poi M. COTTA, *Rappresentanza politica*, in *Dizionario di politica*, cit., 843, e G.F. FERRARI, *Rappresentanza istituzionale*, in *Enc. giur.*, Roma, 1988. Ma sulla necessità di un rapporto di tipo elettivo perché potesse sussistere rappresentanza politica cfr. già G. MOSCA, *Lezioni di diritto costituzionale (anno accademico 1907-1908)*, Torino, 1908, 283 e G. JELLINEK, *La dottrina generale del diritto e dello stato*, trad. it., Milano, 1921, 150.

[109] Sul ruolo di raccordo dei partiti politici tra corpo elettorale ed istituzioni si rinvia alla voce esauriente di P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, XXXII, 1982, 66-127.

(corpo elettorale) rappresentato in Parlamento, corrispondente organizzazione della rappresentanza in Parlamento (e nelle altre assemblee elettive) mediante figure soggettive (gruppi parlamentari) distinte ma collegate ai partiti e recettive a più ampio spettro delle istanze da rappresentare per determinare la politica nazionale [110]; c) accoglimento in Costituzione del principio di eguaglianza nel suo significato sostanziale più ampio; d) riconoscimento costituzionale dei diritti sociali; e) primazia della legge come espressione del potere della rappresentanza organizzata in partiti politici; f) riserva di legge assoluta o relativa per la materia finanziaria e fiscale in funzione di garanzia (non certo degli interessi dei singoli contribuenti borghesi) dell'eguaglianza tra i cittadini e, quindi, della distribuzione della ricchezza socialmente prodotta [111]; g) riconoscimento del diritto di sciopero; h) ruolo costituzionalmente riconosciuto ai sindacati di rappresentanza dei lavoratori nei rapporti di lavoro; i) ridefinizione costituzionale della proprietà e dell'iniziativa economica privata ed apposizione di limiti al godimento dell'una ed all'esercizio dell'altra in ragione di finalità sociali; l) previsione costituzionale, esplicita o implicita, della funzione statale di programmazione economica coordinante le imprese pubbliche e private, come conseguenza (o come presupposto) dell'intervento dello stato in economia con compiti di riequilibrio «nell'allocazione delle risorse», di «stabilizzazione macroeconomica», di «redistribuzione del reddito» [112].

11. Crisi dello stato sociale e crisi della rappresentanza. E la democrazia?

Questo paradigma, si sa, non è più credibile. È stato travolto da una crisi che attanaglia rappresentanza e stato, la qualificazione sociale che lo stato aveva assunto e lo stato in quanto tale [113]. Le componenti del paradigma risultano o incrinate, o esaurite, o distorte.

A cominciare dal suffragio, che è rimasto universale, certo, ma è sempre

---

[110] Su cui rinvio a G. Ferrara, *Il governo di coalizione*, cit., 49 ss.

[111] Netta e chiara è questa funzionalizzazione dell'attività finanziaria dello stato e specificamente quella di imposizione fiscale coperta da riserva di legge in G. Abbamonte, *Corso di diritto finanziario*, cit., 27 ss., 145, 147 ss.

[112] Cfr. quasi testualmente G. Di Plinio, *Diritto pubblico dell'economia*, cit., 54 che così sintetizza gli obiettivi dello stato sociale.

[113] Sul punto cfr. ampiamente M. Luciani, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in questa *Rivista*, 1996, 161 ss.; ma v. anche G. Ferrara, *Costituzione e revisione costituzionale nell'età della mondializzazione*, in *Scritti in onore di G. Guarino*, Padova, 1988, 1030 ss.

meno effettivo, perché il diritto di voto risulta esercitato da un numero sempre più decrescente di elettori [114]. L'interesse per la politica declina. Qualche ragione deve esserci. Può essere addirittura interna alla stessa entità da rappresentare. Se questa entità si fosse frantumata tanto da non sapersi riconoscere nelle componenti socioeconomiche e culturali della realtà sociale precedente e in nessun'altra. Se, dopo essere stata strappata dalle consapevolezze di un tempo, fosse stata immersa in un indistinto universo di semplici e solitari consumatori di merci. Se fosse stata ridotta a questo solo ruolo.

Può anche essere dovuta, questa frantumazione, alla perdita di quei rivelatori e costruttori di identità che sono stati i partiti politici. E lo sono stati ponendosi come strumenti di organizzazione della democrazia, nella forma specifica che essa assunse nell'aggregare i cittadini per sottrarli alla solitudine, all'angustia dell'orizzonte privato ed alla disponibilità per i poteri di manipolazione delle coscienze e di strumentalizzazione del voto di massa. Potrebbero essere stati proprio i partiti a determinare la crisi dell'organizzazione del soggetto da rappresentare per aver smarrito la loro vocazione, quella di elaborare e proporre fini e senso della politica, concepita ovviamente nella sua densità di contenuti e non come gestione ordinaria dell'esistente [115].

Può darsi, infine, che la ragione di questa sconvolgente emigrazione delle masse dalla politica sia invece da ricercare nel fallimento del progetto disegnato, fallimento che ha portato allo svuotamento o al dissolvimento delle altre determinazioni del paradigma. È su queste che allora si deve indagare.

Il principio di eguaglianza sostanziale viene ormai battuto mediante l'aggiramento operato con la teoria e la giurisprudenza del condizionamento finanziario dei diritti sociali [116]. Se i contenuti e la tutela, quindi la consistenza di

---

[114] Il fenomeno comincia ad assumere anche in Italia proporzioni impressionanti; negli U.S.A., il cui regime politico costituisce per molti il modello assoluto di democrazia, ove, come è noto, l'astensionismo è così massiccio da consentire che si possa essere eletti al Congresso ed alla Presidenza da un numero di votanti che complessivamente non raggiunge la maggioranza degli aventi diritto al voto, è aperta la discussione sulle cause di questo astensionismo di massa cfr., infatti, R. TEIXERA, *Why Americans Don't Vote: Tournout Decline in the United States 1960-1984*, Westport (Co), 1987 e F.F. PIVEN-R.A. CLOWARD, *Why Americans Don't Vote*, New York, 1988.

[115] Per analoghe conclusioni partendo da premesse diverse cfr. D. ZOLO, *Il principato democratico, Per una teoria realistica della democrazia*, Milano, 1991, 142 ss.

[116] Cfr. sent. della Corte cost. n. 455 del 1990, che definisce il diritto alla salute come «diritto costituzionale condizionato» dalla «attuazione che il legislatore ordinario ne dà attraverso il bilanciamento dell'interesse tutelato da quel diritto con altri interessi costituzionalmente protetti, tenuto conto dei limiti oggettivi che lo stesso legislatore incontra ... in relazione alle risorse organizzative e finanziarie ...» e sentt. 269 del 1993, 240 del 1994 (secondo la quale l'art. 38 Cost. non esclude la possibilità di un intervento legislativo che, per una inderogabile esigenza di contenimento della spesa pubblica riduca in maniera definitiva un trat-

questi diritti, anche quanto al nucleo minimo che ad essi dovrebbe essere riconosciuto, risultano dalle disponibilità di bilancio, dalle compatibilità esterne o interne (estranee al sistema normativo dei diritti) di un'economia governata e concepita come sistema fondato sui principi del liberismo, la rappresentanza non può che perdere di potere. Quello che gli sarebbe attribuito, verrebbe misurato, volta a volta concesso o compresso, appunto dalla surdeterminazione del sistema nel quale si reputa ormai che debba essere inserita, il sistema cioè dell'economia di mercato e delle sue «leggi». Nelle righe che precedono già si avanzava l'ipotesi che il fallimento non andrebbe riferito alla sola qualificazione dello stato, ma allo stato come tale; va ora aggiunto che, addirittura, potrebbe coinvolgere la giuridicità *tout court*, almeno quella che abbiamo finora conosciuto. Il che spiegherebbe molte cose anche se molto inquietanti.

Gli svuotamenti e le incrinature delle altre determinazioni del paradigma si rivelerebbero allora per essere conseguenze ineludibili del dissolvimento di entità e di fenomeni storici di ben altra portata. Del dissolvimento, cioè, di quelle entità denominate stati sovrani [117]. Dell'esaurimento della fase che ha provato ad affrancare la norma giuridica, il diritto, dall'asservimento al ruolo di mero rispecchiamento normativo dei rapporti di produzione, attribuendogli tanta autonomia – sempre relativa, certo, ma effettiva ed incisiva – da ricavare almeno il potere di mediare tra i rapporti di produzione esistenti e le esigenze complessive emergenti dalla strutturazione della società. Di mediare, quindi, ma attestandosi sul vincolo derivante dalla fonte di legittimazione dell'ordinamento, operando a favore di un significato credibile, quello costituzionalmente prescritto, della parola eguaglianza, per resistere all'incombenza opposta, cioè all'incalzante e ossessiva pretesa di garantire il più alto saggio di profitto. Ora, questa pretesa della piena garanzia del profitto e della sua espansione può schierare dalla sua parte i principi dell'ordinamento comunitario, il senso precettivo della globalizzazione [118].

Sono questi principi che vanificano la potestà parlamentare in materia legi-

---

tamento pensionistico in precedenza spettante ...») 218 del 1995, 27 del 1998. Si tratta di un indirizzo giurisprudenziale che, francamente, si sta sempre più rivelando «in contraddizione con la storia del nostro stato sociale nella cui edificazione proprio il giudice costituzionale ha da sempre recitato un ruolo di protagonista» come escludeva che potesse accadere M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in *Studi in onore di Manlio Mazziotti*, Padova, 1995, II, 128.

[117] Cfr. M. LUCIANI, L'*antisovrano*, cit., *passim*.

[118] E si teorizza, infatti, che i governi devono rispondere a due *constituency*, quella politica e quella economica (cioè, il mercato, espressione che sta per il capitale) di cui però la seconda è quella che conta; cfr. T. PADOA-SCHIOPPA, *Il governo dell'economia*, Bologna, 1997, 21 ss. e non si intravede né una presa di coscienza reale «dei limiti di efficienza del modello della competizione globale e della filosofia dell'"egoismo altruista"» né una sorta di «potenziamento e di riforma delle organizzazioni sovranazionali» come si augurava M. LUCIANI, *L'antisovrano*, cit., 187.

slativa e sollecitano lo spostamento del potere normativo dalla sede immediatamente rappresentativa a quella, mediata e sempre meno democraticamente responsabile, del governo non più mediante l'abuso clamorosamente illegittimo della decretazione d'urgenza tanto più se reiterata, ma attraverso procedimenti ... legali. Ci si riferisce alla delegazione legislativa che si può definire pluralizzata per materie ed oggetti, con principi e criteri direttivi trasformati in obiettivi generici ed autoriproduttivi ed alla delegificazione di massa che iniziò con la legge n. 537 del 1993, che ruppe col principio di legalità, e che prosegue incessante in violazione continuata della norma che obbligherebbe ai sensi dell'art. 17, legge n. 400 del 1988 la determinazione per legge delle norme generali della materia delegificata [119].

Sono questi principi che vanificano la riserva di legge in materia finanziaria e di bilancio alla stregua di quanto stabilisce l'art. 103, paragrafo 2 del Trattato di Maastricht, che sostanzialmente ha deferito alla sede comunitaria il potere di determinazione della politica economica degli stati membri [120]. Ora, proprio sulla base di quanto si è cercato di mostrare percorrendo la storia della rappresentanza, sembra del tutto evidente che vanificare la riserva di legge in materia economica e di bilancio, ridurla ad attuazione di decisioni di altri organi equivale alla vanificazione della funzione primigenia e permanente della rappresentanza.

Sembra ormai che siano già chiaramente deducibili le ragioni specifiche della crisi che ha colpito lo stato sociale e la rappresentanza politica come espressione del potere finanziario dello stato e dell'egemonia all'interno della convivenza statale.

Per quanto riguarda lo stato [121], le ragioni sono quelle che ne hanno rivelato attitudini devianti dalla sua funzione storica. L'attitudine cioè a farsi permeare dalle domande e dai bisogni di una democrazia esigente, come quella

---

[119] Cfr. ampiamente P. CIARLO, *Il Parlamento e le fonti normative*, 6 ss. del testo dattiloscritto della relazione tenuta al convegno «La riforma costituzionale» dell'Ass. dei Cost., Roma, 6-7 novembre 1998.

[120] Secondo detto art.: a) le politiche economiche degli stati membri sono questioni di interesse comune da coordinare in sede di Consiglio; b) che deliberando a maggioranza qualificata su raccomandazione della Commissione elabora un progetto di indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità e ne riferisce le risultanze al Consiglio europeo; c) che deliberando, a sua volta sulla base di detta relazione, dibatte delle conclusioni in merito agli indirizzi di massima degli Stati membri e della Comunità; d) sulla base di dette conclusioni, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, adotta una raccomandazione che definisce i suddetti indirizzi di massima e informa il Parlamento europeo in merito a tale raccomandazione.

[121] Che, addirittura, «proprio con riguardo ai poteri di più diretto intervento nell'economia ... diventa non-Stato» secondo G. GUARINO, *Pubblico e privato nell'economia. La sovranità tra Costituzione ed istituzioni comunitarie*, in *Quad. cost.*, 1992, 32.

che lo qualifica come sociale, venendo meno al suo compito tradizionale di garante di un ordine condizionato dal, e necessario al, modo di produzione ed al suo meccanismo di sviluppo. Perché potesse non tradire la sua ragion d'essere e per riaffermare la forza sottesa a questa esigenza storica sociale ed economica, lo stato ha dovuto rinunziare all'esercizio diretto ed autonomo di funzioni e di compiti che integrerebbero (ed hanno integrato) la sua sovranità, ha dovuto inventarsi forme e modi di esercizio congiunto a quello di altri stati di queste funzioni, le ha delegate ad organismi sovra- o internazionali istituiti al fine di esercitare poteri statali, ma rispondendo a canoni che neutralizzano normativamente scelte politiche per affrancarle da ogni influenza della rappresentanza politica.

Per quanto riguarda, invece, la rappresentanza, le ragioni della sua crisi sono quelle stesse della funzione che la rappresentanza è stata chiamata a svolgere dall'espansione della democrazia e dalle pretese che ne sono derivate. Contrariamente a quanto accaduto al soggetto-stato, la crisi della rappresentanza è la crisi della sua coerenza nel suo sviluppo. È nell'aver rivelato la sua vocazione a riprodurre esattamente i bisogni sociali nell'organo centrale dello stato e, con i bisogni sociali, la conflittualità che si determina tra essi nel momento stesso della loro emersione, conflittualità peraltro ricorrente appena l'ultima mediazione raggiunta rivela il suo esaurimento. Ed è anche la ragione della sua crisi nel saper confessare questa sua vocazione, mostrando però la sua inadeguatezza a risolvere i problemi del rapporto tra la democrazia che sarebbe chiamata a realizzare ed i vincoli esterni che derivano allo stato dai meccanismi del modo di produzione. È rimediabile, questa inadeguatezza, solo bloccando quei canali di recezione della rappresentanza attraverso cui i bisogni incompatibili con la logica che presiede alla produzione e alla distribuzione dei beni si insinuano penetrando al centro delle sedi decisionali dello stato e connotando procedimenti, atti, effetti dell'azione statale. La tecnica di questa resezione è nota ed efficace. La si sta sperimentando con successo anche in Italia, in nome della stabilità, del bipolarismo ed anche, temerariamente, della democrazia. Il suo costo è un'amputazione, premonitrice di un'eclisse. Nella sua storia la rappresentanza ne ha già attraversata una di eclissi, quando dovette cedere il suo ruolo di fronte alla forza dell'assolutismo monarchico. Quella che sembra annunciarsi la costringerebbe a cedere il suo ruolo di fronte alla forza dell'assolutismo del mercato, che è poi quello del capitale. Che non sa dare però una risposta alla domanda: e la democrazia?

Le bràci del diritto costituzionale ed i confini della responsabilità politica

di *Vittorio Angiolini*

SOMMARIO: 1. Premessa: sulla nozione di responsabilità politica. – 2. Una distinzione arrischiata: la responsabilità politica c.d. «istituzionale» e c.d. «diffusa». – 3. *Segue*. Sulle reciproche interferenze tra responsabilità politica «istituzionale» e «diffusa». Cenni sul ruolo dei partiti politici. – 4. I criteri del giudizio sulla responsabilità politica. – 5. *Segue*. Osservazioni sulla responsabilità politica del Governo e sull'«unità di indirizzo politico». – 6. Responsabilità politica, potere politico e Costituzione. – 7. La corrispondenza tra responsabilità politica e potere politico. La posizione del Presidente della Repubblica e della Corte costituzionale. – 8. Responsabilità politica e responsabilità giuridica. Politica ed amministrazione. – 9. Rilievi finali: responsabilità politica e riforma costituzionale.

1. Premessa: sulla nozione di responsabilità politica

La responsabilità politica non trova nel testo costituzionale una definizione: il solo art. 95, primo comma, Cost. sembra menzionarla, allorché dispone che «il Presidente del consiglio dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile»; mentre in altre disposizioni, quali ad esempio quelle sul rapporto fiduciario tra il Governo ed il Parlamento di cui all'art. 94 Cost., quella sulla responsabilità dei Ministri del secondo comma dello stesso art. 95 Cost., quelle degli art. 55 ss. sulla elezione ed il funzionamento delle Camere, oppure quelle degli art. 83 ss. sul Presidente della Repubblica, la responsabilità non è mai menzionata esplicitamente in quanto politica; ed è sempre stato discusso se e fin dove la responsabilità politica medesima possa entrare in gioco o, invece, non venga semmai in rilievo soltanto una responsabilità tipizzata giuridicamente come responsabilità civile, penale o amministrativa; il che vale anche per altri più particolari riferimenti della carta costituzionale, come quello dell'art. 77, secondo comma, per cui i decreti-legge sono adottati dal Governo «sotto la sua responsabilità».

Questo dato è di per sé eloquente, poiché denota che quella di respon-

sabilità politica è una di quelle nozioni, che un tempo si sarebbero dette «dommatiche», forgiate dai giuristi in relativa autonomia dalle risultanze dei testi giuridici e costituzionali, per orientare la stessa interpretazione del diritto.

Beninteso, non c'è da dubitare che alla responsabilità politica si sia data importanza; non foss'altro perché dalla responsabilità politica si sono fatti discendere sovente gli equilibri di ciò che chiamiamo potere politico e la configurazione stessa della rappresentanza politica. La dottrina corrente del diritto costituzionale è ancora (giustamente) legata, sebbene talora con riserve o incertezze, all'idea per cui l'esercizio del potere politico non deve, o non dovrebbe, disgiungersi da una responsabilità politica; e questa idea ha radici profonde: nel passato anche soltanto a noi prossimo, essa è figlia indubbiamente del celeberrimo e più drastico assunto di Robespierre, per il quale «un peuple dont les mandataire ne doivent compte a personne de leur gestion n'a point de constitution» [1]. Influenzando la visione del potere politico e della rappresentanza, a loro volta nozioni le quali fungono da chiave per l'interpretazione costituzionale nel suo complesso, la raffigurazione che si abbia della responsabilità politica finisce per rifrangersi sulla raffigurazione dell'impianto stesso della costituzione.

Quello che preme peraltro di illuminare, in questa luce, è che la nozione di responsabilità politica, per queste sue intrinseche caratteristiche, rischia facilmente di divenire scientificamente incontrollabile; proprio categorie scientifiche di questo stampo, che sono presupposte o si danno per presupposte nell'interpretazione giuridica, al fine di orientarne gli svolgimenti, non si prestano ad un approccio che pure è tra quelli a cui i giuristi sono avvezzi e che semplifica parecchio il loro lavoro. Si allude all'approccio consistente nell'isolare i casi in cui una determinata nozione, quale appunto potrebbe essere quella di responsabilità politica, è comunemente impiegata, per analizzarli partitamente e poi trarne le debite conclusioni circa la fisionomia ed i risvolti applicativi della nozione medesima. Un tale approccio, in relazione a nozioni come quella di responsabilità politica, la cui ampiezza e sostanza è impregiudicata dai testi normativi e tantomeno può essere ricavata dai fatti anche storici, trattandosi di una nozione astratta e non di una realtà tangi-

[1] Citato da N. Zanon, *Il libero mandato parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1991, 2 ss., il quale, assai opportunamente, mette comunque subito in luce gli adattamenti (o il ridimensionamento) che nelle dottrine rivoluzionarie francesi, come quella appunto di Robespierre, subisce la prospettazione in chiave più spiccatamente filosofica di J.J. Rousseau, la quale nega forse non solo in potenza il rapporto di rappresentanza alla stregua della responsabilità politica. La dottrina di Rousseau, infatti, sarà sovente utilizzata (e manipolata), in chiave di teoria politica, per mettere a punto la prospettiva della c.d. «democrazia identitaria», sulla cui insidiosissima ambiguità ci si soffermerà più avanti.

bile, è destinato a fallire o, nella migliore ipotesi, a dare luogo ad infinite dispute sulle premesse di partenza.

Siccome la ricerca della nozione di responsabilità politica, come di altre consimili, piuttosto che essere suggerita o guidata dalle norme o dai fatti, serve a guidare l'interpretazione delle norme e dei fatti medesimi, essa è naturalmente più esposta all'ideologia, o comunque alla pre-comprensione dell'interprete; anche le pretese della «dommatica» improntate al «metodo giuridico», avanzate da V.E. Orlando e dai suoi seguaci, non hanno fatto altro che prendere le mosse da un'«ideologia» o da premesse culturali di pre-comprensione, le quali si supponevano, a torto o a ragione, condivise o condivisibili. Questa vicenda è troppo nota, perché si debba su di essa indugiare.

In particolare, vale la pena comunque di ricordare che proprio in Orlando si registrava una marcata diffidenza verso la nozione di responsabilità politica, come verso quella di rappresentanza: Egli preferiva riporre l'essenza del «governo rappresentativo» nella «designazione» o «selezione» dei «più capaci», quanto ovviamente a «capacità politiche», in cui si sarebbe esaurito il «concetto» dell'elezione del parlamento ed anche quello della fiducia parlamentare al Governo. Il che si doveva all'obiettivo culturale (o «ideologico»), enunciato scopertamente da Orlando, di temperare, in diritto pubblico, la «prepotenza» della «forza politica»; l'esaltazione della quale «forza politica» avrebbe potuto tanto mettere a repentaglio l'«inviolabilità regia», abbattendo l'assoluta «irresponsabilità» (anche) politica del monarca e magari dischiudendo spiragli alla giuridicità del «tirannicidio»», tanto dar voce a quelle «dottrine ultrademocratiche», di provenienza inglese, inclini ad intravedere «nel Gabinetto niente altro che il "Comitato esecutivo della Camera dei Comuni"» [2]. Oggi, per molti motivi e non solo per la rivalutazione di quelle «dottrine ultrademocratiche» combattute da Orlando, si è meno diffidenti nel parlare di responsabilità politica.

Ma gli interrogativi sull'inscindibilità della nozione di responsabilità politica da premesse culturali (o «ideologiche») di più ampio raggio, di cui la dottrina orlandiana era una spia, rimane e caratterizza ancora lo stato dell'arte in materia. Sebbene l'uso della nozione o del vocabolo sia frequente, nel diritto costituzionale, i tentativi di precisare che cosa sia responsabilità politica non sono stati che rari; e ciò forse proprio perché qualsiasi nozione di responsabilità (o «irresponsabilità») politica rimanda fatalmente a premesse culturali o «ideologiche» sovrastanti ed altamente opinabili, il portare in luce e dibat-

---

[2] V. V.E. Orlando, *Studi giuridici sul governo parlamentare*, nonché *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica*, *Inviolabilità regia* e *Immunità parlamentari ed organi sovrani*, che si trovano tutti in *Diritto pubblico generale. Scritti varii (1881-1940) coordinati in sistema*, Giuffrè, Milano, 1940, rispettivamente 345 ss., 417 ss., 457 ss. e 461 ss.

tere apertamente le quali potrebbe amplificare ed inasprire le disparità di vedute tra i giuristi.

Per rimediare, ovvero per temperare, l'opinabilità delle premesse culturali (o «ideologiche») su cui riposano nozioni come quella della responsabilità politica si può però provarsi a ribaltare il percorso tradizionalmente seguito dai giuristi: anziché prendere per buona o per scontata una qualche nozione di responsabilità politica, e basare su di essa l'interpretazione del diritto costituzionale, si può sforzarsi di appurare i riflessi applicativi delle differenti concezioni della responsabilità politica, per verificare, su questo metro, quale sia tra queste diverse concezioni quella più adeguata al diritto da interpretare. Il diritto costituzionale, quand'anche sia laconico sulla responsabilità politica in sé, può infatti esprimere regole o principi la cui interpretazione sia più o meno convincente in dipendenza, appunto, dalla nozione di responsabilità politica accolta dall'interprete.

È in questa linea che si vorrebbe qui trattare la nozione di responsabilità politica, di cui si vorrebbero esaminare taluni nodi irrisolti o problematici; per comprendere quale nozione di responsabilità politica, a prescindere dalle premesse culturali o dalle «ideologie» che l'alimentano o possono alimentarla, sia la più adatta per avviare a soluzione, o perlomeno ad impostare in maniera (più) coerente, singoli problemi di interpretazione della carta costituzionale italiana. Questo, se ne è perfettamente consapevoli, è un atteggiamento, se si vuole pragmatico, incompatibile con la fedeltà al «metodo giuridico» orlandiano, nella sua versione più rigorosa. La preoccupazione preminente di Orlando era quella di non rinunciare ad anteporre premesse culturali (o «ideologiche»), racchiuse nella «dommatica», al «diritto positivo», per preservare e coltivare l'autonomia scientifica del diritto pubblico. Ma questa preoccupazione rispettabilissima, attualmente, può essere presa con maggiore distacco e disinvoltura: per un verso, l'autonomia scientifica del diritto pubblico, per quello che può esserci, è ormai diventata matura, tanto da rischiare di debordare in separatezza, sia in confronto ad altri studi giuridici, sia in confronto ad altre discipline scientifiche; per un altro verso, e soprattutto, è ormai stato squarciato il velo dell'apparente «neutralità» della «dommatica».

2. Una distinzione arrischiata: la responsabilità politica c.d. «istituzionale» e c.d. «diffusa»

Una questione centrale ed ineludibile è quella, su cui la dottrina di Orlando a cui si è appena accennato tagliava corto, se alla responsabilità politica a cui il diritto costituzionale colleghi precise misure o sanzioni vada affiancata,

come ad essa omogenea od affine, una responsabilità politica affidata soltanto o per lo più ad uno svolgimento di fatto, ovvero a cui siano collegate conseguenze solo politiche o sociali. La dottrina che più di altre ha analizzato la questione, sullo sfondo dell'Italia repubblicana, ha dato in merito una risposta assai netta e – per inciso – lontana da quella che è parsa soggiacente alla prospettiva orlandiana. La dottrina in parola, che ha avuto diffusione ed è divenuta pressoché dominante, ha infatti messo l'una accanto all'altra, come appartenenti ad un medesimo genere ed entrambe contrapposte alla responsabilità giuridica, civile penale o amministrativa: a) la responsabilità politica c.d. «istituzionale», riscontrabile quando chi fa valere tale responsabilità goda di un «diritto di critica qualificato (e cioè assistito da particolari garanzie ed agevolazioni)», nonché del «potere di rimuovere per ragioni politiche il soggetto passivo», dichiarato responsabile; b) la responsabilità politica c.d. «diffusa», che si avrebbe quando un soggetto titolare di potere politico venga assoggettato ad una qualunque critica la quale sia semplice esercizio della «libertà» di chi la formula e del cui esito, dal punto di vista del diritto, non vi sia «una misura oggettiva» [3].

Quest'ultima figura della responsabilità politica «diffusa» non è, beninteso, un'assoluta novità. Da sempre i costituzionalisti hanno prestato attenzione ai movimenti *di fatto* della «pubblica opinione», elevando la libertà di manifestare il pensiero, individualmente o collettivamente, a cardine della libertà anche politica. La novità dell'introdurre la nozione di responsabilità «diffusa» sta, peraltro, nella circostanza che la «libertà di critica» non venga considerata soltanto come tale, ma ad essa si attribuisca un immediato risalto, giuridicamente valutabile e paragonabile a quello della responsabilità «istituzionale», per le ripercussioni che ne possono di volta in volta derivare, in varia guisa, nel mondo politico.

In questa dottrina della responsabilità politica «diffusa» si avverte, anzitutto, la propensione a connettere più strettamente l'interpretazione del diritto costituzionale con l'osservazione dei fenomeni politici e sociali nel loro porsi e nella loro effettiva evoluzione. Si è invero risoluti nel sottolineare che «la responsabilità politica (...) istituzionale o diffusa che sia si manifesta anche attraverso istituti giuridici *serventi* (corsivo nostro), ma in quanto responsabilità non è giuridica: il diritto assiste dall'esterno, per così dire, il rapporto politico di responsabilità, non diventa una componente interna di tale rapporto, come, per fare un esempio su altri piani, significativi rapporti tra sog-

[3] I capisaldi di questa dottrina, successivamente ripresa da innumerevoli Autori, si trovano tutti in G.U. Rescigno, *La responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 1967, spec. 113 ss., con le conferme e gli aggiornamenti risultanti dalla voce *Responsabilità (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, 1341 ss.

getti economici si avvalgono di strumenti giuridici, ma il rapporto economico non per questo diventa giuridico»[4]. Con questa sottolineatura, e nel momento stesso in cui se ne trae il motivo per collocare su di un medesimo terreno la responsabilità politica «diffusa» e quella «istituzionale», è nondimeno evidente che si va oltre il predicare una generica sensibilità del diritto alla politicità intrinseca di tali «rapporti». Per collocare con pari dignità la responsabilità politica «diffusa» accanto a quella «istituzionale», bisogna che il diritto rinunci al primato sui fatti politici, bisogna che alle manifestazioni politiche, come tali, si accordi una posizione non deteriore rispetto alle manifestazioni giuridiche.

Naturalmente, questo non equivale, *tout court*, a proclamare la superiorità della politica sul diritto. Il sostenere la dottrina della responsabilità politica «diffusa» non comporta, automaticamente, che le manifestazioni della politica possano sorpassare tranquillamente la frontiera segnata da ciò che è giuridicamente lecito o legittimo. Il limite giuridico ai «rapporti» politici può restare fermo, almeno come limite «esterno»: un segno ne è che i sostenitori della dottrina della responsabilità politica «diffusa» non siano, o non siano necessariamente, sostenitori del «tirannicidio», ossia dell'eliminazione *contra jus* di chi eserciti il potere in modo politicamente odioso. È invece indispensabile per le dottrine della responsabilità politica «diffusa», giacché altrimenti esse non servirebbero in diritto proprio a nulla, l'ammettere che le manifestazioni e le attività politiche possano stare insieme a quelle giuridiche, riempiendone i vuoti o integrandone la fisionomia. Il che, in sé, non è poco e, anzi, può essere fonte di vari problemi.

Sul versante applicativo, e cioè per come orientano l'interpretazione costituzionale, le dottrine della responsabilità politica «diffusa» sono spesso congegnate con l'intento di puntellare il principio, come si è ricordato avallato dal moderno costituzionalismo, che il potere politico sia (debba essere) esercitato responsabilmente; queste dottrine tendono a dire che chi esercita il potere politico, quand'anche non possa essere vincolato o rimosso dalla carica con strumenti giuridici, è sempre sottoposto di fatto ai contraccolpi della «libertà di critica». In tal guisa si mira a rendere più salda, da un'angolazione anche politica e non solo giuridica, la relazione tra governanti e governati: non è di sicuro per un accidente che uno degli Autori più decisi nell'avvalorare il rilievo della responsabilità politica «diffusa», come G.U. Rescigno, nutra assai poca simpatia per il divieto di mandato imperativo e simpatizzi, viceversa, per la tutela delle minoranze politiche, in Parlamento, al cospetto dell'azione della maggioranza di Governo.

---

[4] V. G.U. Rescigno, voce *Responsabilità*, cit., 1347.

Il guaio è che, purtroppo, i risvolti applicativi di una teorizzazione sulla responsabilità politica «diffusa» non sono solamente questi. Intanto, se si concede una qualche rilevanza alla responsabilità politica «diffusa», che non la releghi in secondo piano nel ragionamento giuridico e costituzionale, si deve ammettere che essa possa esserci, ed operare, là dove il diritto e la costituzione non prevedono una responsabilità politica «istituzionale». Il che può essere causa di squilibri del sistema perché, di questo passo, all'instaurarsi di un «rapporto» di responsabilità politica non ci sarebbero più confini tassativi, se non in ciò che è giuridicamente sanzionato come illecito o illegittimo; mentre pare difficile contestare che, là ove il diritto costituzionale non abbia disciplinato una responsabilità «politica» istituzionale, potrebbe non solo non averla voluta, bensì potrebbe averla voluta addirittura escludere od ostacolare, senza per questo preordinare appositi rimedi giuridici. Il che non può farsi derivare che dall'interpretazione del diritto in sé, e non dagli svolgimenti effettivi della politica.

Si pensi, per esemplificazione, ai membri elettivi del Consiglio superiore della magistratura, i quali sono resi «non immediatamente rieleggibili» (art. 104, sesto comma, Cost.) proprio per evitare loro, a quel che sembra, di soggiacere ad un qualche giudizio politico al termine della carica, a titolo di responsabilità politica «istituzionale». Ciò, com'è ovvio, non autorizza a guardare con sospetto la «libertà di critica», anche politica, verso il medesimo Consiglio superiore ed i suoi componenti. Ma quando si cominciasse a dire che il riconoscimento di questa «libertà di critica» potrebbe recare con sé una responsabilità politica «diffusa», tutto tornerebbe a confondersi ed a farsi nebuloso, giacché, in diritto, non si capirebbe più che cosa esattamente si vorrebbe dire. Da un canto, si potrebbe voler segnalare come evenienza normale quella che i componenti del Consiglio superiore, essendo gravati da una responsabilità politica, sia pure «diffusa» e non «istituzionale», si comportino da attori politici, prendendo parte alla lotta tra i partiti; d'altro canto, e nel contempo, si potrebbe voler dire che le dimissioni di componenti del Consiglio superiore provocate da campagne di stampa inerenti le loro opinioni politiche potrebbero essere concepite come un atto dovuto, non giuridicamente ma sotto un'angolazione politica che il diritto ed i suoi interpreti non potrebbero comunque ignorare.

Entrambe queste conclusioni, scartando le quali non si vedrebbe davvero in qual senso si possa parlare di una responsabilità politica «diffusa», potrebbero tuttavia suscitare qualche perplessità. Il meno che si possa imputare a tali conclusioni è un vizio di ambiguità: perché vuoi il coinvolgimento dei membri del Consiglio superiore nella lotta politica, vuoi il loro essere sebbene solo di fatto costretti alle dimissioni da una campagna politica di stampa sono eventualità le quali – quantunque il diritto non si dia carico con misure

o sanzioni di combatterle ad oltranza – non paiono aderenti alla *ratio* dell'art. 104 Cost. [5].

Il punto sembra essere che quando alla «libertà di critica» si riallaccia una responsabilità politica «diffusa», ad essa si riallaccia giocoforza un *quid pluris*, tramutando quella che il diritto disciplina come una facoltà «di parola» in un potere di fatto, il quale, per l'essere tale, deve essere, o essere immaginato, efficiente a produrre un qualche riflesso nella sfera del responsabile, che sia al minimo politicamente tangibile e giuridicamente valutabile; e questo potere di fatto e politico – non essendo giuridicamente disciplinato, poiché il diritto se ne occupa solo come «libertà» («di critica») – può diventare, quando gli si dia un avallo giuridico, vago e precario finché si vuole, tutto ed il contrario di tutto; esso può tanto servire a fornire un surplus di «legittimazione» politica, come accadrebbe «legittimando» i componenti del Consiglio superiore a farsi partigiani giacché responsabili politicamente a titolo di responsabilità «diffusa», quanto ad azzerare la medesima «legittimazione» politica, come accadrebbe quando si prendesse la loro responsabilità «diffusa», ancor peggio se a posteriori, a pretesto per giustificare una pressione politica sui membri del Consiglio superiore mirante ad obbligarli di fatto alle dimissioni.

Queste sono cose, si badi, ben conosciute e messe a frutto in passato ripetutamente, per manipolare l'interpretazione della realtà politica (e la «volontà popolare») mediante «simboli» e suggestioni. Lo stesso C. Schmitt, per «legittimare» il «Custode» della Costituzione ad ergersi al di sopra del Parlamento liberamente eletto dai cittadini, fa ricorso, come espediente per controbattere all'accusa di porsi contro la «democrazia», proprio ad argomenti prossimi a quelli della responsabilità politica «diffusa»; Egli si appella, appunto, al «consenso» di fatto, alla «pubblica opinione», ovvero, ad una «immedesimazione» nell'«unità» del «popolo» o nella «coscienza popolare» ottenuta, piuttosto che con il diritto elettorale, con procedimenti di «legittimazione» politica puramente «simbolici», tra cui, nelle loro innumerevoli varianti storiche, andrebbe a collocarsi – e questo da solo basterebbe ad attestare l'assurdità della dimostrazione – la «percussione degli scudi» in uso presso le tribù germaniche per «legittimare» il «capo» [6].

---

[5] Come in effetti finisce con l'ammettere anche G.U. Rescigno, voce *Responsabilità*, cit., 1363, secondo cui, a quel che sembra, si dovrebbe evitare che di fatto il Consiglio superiore debba subire critiche politiche con una disciplina più analitica delle competenze. Il che, peraltro, non sembra convincente, sia perché anche così il Consiglio ed i suoi membri potrebbero restare passibili di critiche politiche, sia perché il problema può essere più pianamente eliminato in radice, almeno dal punto di vista giuridico, scindendo la «libertà della critica» dalla responsabilità politica.

[6] Questi argomenti sono sviluppati da C. Schmitt sia in *Il custode della Costituzione* (Berlin, 1931), a cura di A. Caracciolo, Giuffrè, Milano, 1981, spec. 65 ss. e 178 ss., sia in *Dot-*

Questi argomenti, proprio perché fanno leva su «simboli» indefiniti o indefinibili, ingigantendo un valore che i «simboli» medesimi effettivamente hanno o possono avere nell'azione politica, hanno oltretutto la singolare proprietà di poter essere, a piacimento, interpretati all'inverso. In tale ottica, come la «libertà di critica» è sufficiente a stabilire una responsabilità politica («diffusa») indeterminata, e quindi potenzialmente illimitata, il mancato o insufficiente esercizio della «libertà di critica» stessa può divenire fonte di una «legittimazione» politica altrettanto indeterminata ed illimitata di un qualunque «capo». Si ponga mente all'argomento, che è stato adoperato da qualche storico anche italiano, per cui dalla mancata ribellione di massa al fascismo, e dunque dall'utilizzo non pieno della «libertà di critica», si potrebbe desumere, per illazione, che il fascismo medesimo godesse di un buon consenso popolare. Il che suona solo come (un volgare insulto alla storia e) un elogio della violenza e dell'oppressione: innanzi alla violenza politica, a seguire questo bel ragionare, non si avrebbe tanto una «libertà di critica», bensì sempre e soltanto – per riprendere l'auto-difesa di Schmitt – il «dovere» di farsi «eroi» o «martiri» [7].

3. *Segue*. Sulle reciproche interferenze tra responsabilità politica «istituzionale» e «diffusa». Cenni sul ruolo dei partiti politici

A questa trasformazione della «libertà di critica» nel «dovere» di farsi «eroi» o «martiri», per fortuna, le dottrine della responsabilità politica «diffusa» solitamente non giungono [8]. Esse non possono giungere sino al paradosso per cui chi non critica il «tiranno» implicitamente lo approva, perché, non ammettendo il «tirannicidio» *contra jus*, si astengono pudicamente dal

---

trina della Costituzione (Berlin, 1928), Giuffrè, Milano, 1984, spec. 105 ss.; ma fondamentale, per il disvelamento delle premesse culturali, resta *Die Diktatur*, Duncker & Humblot, Muenchen-Leipzig, 1928, spec. 128 ss.

[7] V. C. SCHMITT, *Ex captivitate salus* (Koeln, 1950), Milano, 1987, spec. 16 ss., ove l'Autore si appella appunto, in base alla dottrina dei suoi avversari più che alla propria, al diritto di non farsi «martire» o «eroe», per respingere l'accusa di connivenza con il potere nazista.

[8] Soltanto a più limitati fini, portando a conseguenze estreme un ragionamento non del tutto dissimile da quello sulla responsabilità politica «diffusa», è stato sostenuto comunque, con opinione peraltro isolata in dottrina, che « a prescindere (...) dall'esistenza o meno di una norma che attribuisca al popolo il diritto di insorgere (...) il diritto di resistenza appare come un diritto positivo che trova anzitutto un primo aggancio proprio nell'art. 1 Cost.» (v. L. VENTURA, *Le sanzioni costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1981, 213).

celebrarne le virtù politiche. Ciò non toglie che, benché non arrivino a questo estremo, le dottrine della responsabilità politica «diffusa» vadano nella medesima direzione, e cioè, mischiando promiscuamente il diritto con la politica, intravedano «doveri» o «poteri» di carattere politico, di cui il giurista non potrebbe non tenere conto, non solo dove giuridicamente non c'è alcun «dovere» o «potere», ma anche dove ci sono o ci potrebbero essere «doveri» o «poteri» che il diritto medesimo conforma diversamente.

Il che avviene non solo e non tanto quando una responsabilità politica «diffusa» si potrebbe installare ove non c'è responsabilità «istituzionale» – come nel frangente dei componenti del Consiglio superiore della magistratura – bensì primariamente allorché una responsabilità politica «diffusa» potrebbe andare a sovrapporsi e aspirare a concorrere con una responsabilità «istituzionale» che ci dovrebbe essere. Questo caso, che taluno ha battezzato come di «responsabilità politica istituzionale-libera», si è ad esempio verificato, in Italia, nei rapporti tra Parlamento e Governo.

L'art. 94 Cost. dispone che il Governo non sia costretto a dimettersi se non a seguito di una mozione di sfiducia formalmente approvata da una delle Camere, la quale ne sanzioni la responsabilità politica «istituzionalmente» (poiché, per il quarto comma dell'art. 94 cit., «il voto contrario di una o di entrambe le Camere ad una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni»). Questa procedura, in tutto l'arco dell'esperienza repubblicana, non è stata però mai di fatto attivata, se non nel 1998 per il Governo presieduto da R. Prodi (il c.d. «caso Mancuso», di cui si dirà più avanti, concerneva la sfiducia ad un singolo Ministro). Nella prassi, i Governi si sono dimessi in assenza di un voto formale di sfiducia in Parlamento, dopo una decisione dei partiti, che è stata al più esercizio della «libertà di critica» e, quindi, manifestazione di una responsabilità politica «diffusa». Solo in taluni frangenti, per ricondurre la crisi politica nell'alveo parlamentare, il Presidente della Repubblica ha ritardato l'accoglimento delle dimissioni del Governo, anche per rinviarlo di fronte alle Camere per un pubblico dibattito, ancorché non seguito dal voto sulla fiducia. La responsabilità politica «istituzionale» del Governo verso il Parlamento è stata, appunto, sostituita da quella «diffusa» verso i partiti.

O, meglio, questa potrebbe essere la ricostruzione attendibile della vicenda per quelle dottrine che recepiscono l'idea di una responsabilità politica «diffusa», da affiancare potenzialmente alla pari alla responsabilità politica «istituzionale». Il che, di nuovo, potrebbe dar adito a dubbi non trascurabili.

Intanto, chi accetti come fatto ordinario, e se è lecita la metafora fisiologico, il sovrapporsi ed il sostituirsi di una responsabilità politica «diffusa» del Governo a quella «istituzionale», è portato, com'è intuitivo, a svalutare i rimedi che potrebbero esserci a quella che taluno ha bollato, e non a torto, come una sistematica elusione, anche se non vi è stata violazione conclamata, dei

principi dell'art. 94 Cost. Per le dottrine della responsabilità politica «diffusa», il potere del Capo dello stato di ritardare l'accettazione delle dimissioni, per rinviare il Governo alle Camere, avrebbe innescato nei fatti solo una «vicenda protocollare senza grande significato politico, già consumatosi in altre e più significative sedi». Il che è, per tali dottrine, una generosa concessione. Una volta imboccata la strada dell'equivalenza della responsabilità politica «diffusa» a quella «istituzionale», più coerente sarebbe reputare il potere del Presidente della Repubblica di rinvio del Governo alle Camere non solo superfluo, bensì persino incostituzionale. Non bisogna dimenticare infatti che questo potere presidenziale di rinvio alle Camere, non scritto in Costituzione, è stato stimato ammissibile, anche dagli studiosi, proprio sulla premessa che la decisione assunta dai partiti fuori dal Parlamento, in ordine alle dimissioni del Governo, non potesse tenere luogo di un voto delle Camere sulla sfiducia e che, per ciò stesso, il Capo dello stato dovesse fare il possibile per garantire l'attuazione dell'art. 94 Cost.

E questa premessa, in effetti, non è facile da scalzare. In diritto, e cioè interpretando la costituzione, ci sono semmai dei solidi motivi per ritenere che quello del Presidente di provocare un dibattito parlamentare, e se possibile un voto formale sulla persistenza o meno del rapporto fiduciario, nel frangente di dimissioni del Governo per sola decisione dei partiti ed in carenza di una votazione del Parlamento, debba essere, piuttosto che un potere esercitabile discrezionalmente, com'è stato nella prassi, un autentico dovere giuridico. L'art. 94 Cost., invero, sembra richiedere il voto di sfiducia, per obbligare il Governo alle dimissioni, non solo per evitare, in negativo, che stia in carica una compagine governativa genericamente invisa alla maggioranza delle forze politiche parlamentari, ma, in positivo, affinché queste forze politiche, e più esattamente i loro appartenenti che stanno in Parlamento, si assumano pubblicamente ed espressamente, dinanzi agli elettori, la responsabilità politica per le proprie decisioni in merito alla sopravvivenza del Governo medesimo: ne è una prova che l'art. 94 Cost. esiga, per la sfiducia al Governo, una «mozione motivata» ed un voto che abbia proprio e soltanto questo specifico oggetto; e ne è la riprova che, per questa votazione e per essa soltanto, sia costituzionalmente imposto l'appello nominale dei parlamentari.

Il liquidare con un'alzata di spalle queste garanzie procedurali, dando per equipollente una decisione («extra-parlamentare») dei partiti, comporta per il giurista, anche nella sostanza, il fornire di credibilità una prassi assai poco commendevole. Neppure sul terreno dell'analisi dei fatti storici e politici, si può dare ad intendere che il far cadere i Governi mediante decisione dei partiti, anziché attraverso un voto parlamentare di sfiducia, sia stato, nel contesto dell'Italia repubblicana, soltanto un accorgimento per accorciare i tempi e scavalcare inutili lungaggini burocratiche. Quanto a questo, basti rammen-

tare che le crisi aperte da dimissioni del Governo dovute a decisione dei partiti e senza voto di sfiducia sono state talora lunghissime. Mentre il non discutere ed il non votare la sfiducia in Parlamento è servito a far passare con tranquillità, se non sotto silenzio, la prassi (che nella visuale politica non è che «trasformismo») di cambiare la composizione del Governo non adempiendo il dovere, questo davvero giuridico, di spiegare il perché.

In definitiva, l'accordare alla responsabilità «diffusa» del Governo, non giuridicamente disciplinata, lo stesso peso o un peso raffrontabile a quello della responsabilità politica «istituzionale», che con essa concorra e sia disciplinata e garantita in diritto, significa dunque aprire la porta ad una deformazione sensibile dell'interpretazione di quella medesima disciplina giuridica. Se quando opera da sola, al di fuori di ogni disciplina giuridica e da interferenze con la responsabilità «istituzionale», la responsabilità «diffusa» può andare indifferentemente ad annullare o ingrandire la «legittimazione» politica del responsabile – sino, come si è visto a stabilire una responsabilità dove giuridicamente non c'è o a tramutare la «libertà della critica» in un grottesco «dovere» – quando la medesima responsabilità «diffusa» opera in parallelo ed in competizione con quella «istituzionale», essa la può mettere fuori gioco, favorendo una complessiva deresponsabilizzazione.

Le procedure sopra descritte, con cui la responsabilità «istituzionale» del Governo è stata nella prassi soppiantata dalla responsabilità «diffusa», sono valse proprio a favorire una tale fuga dalla responsabilità politica in generale. Ciò non solo nel senso, che pure va ribadito e non è banale, che il Governo ed il Parlamento sono potuti sfuggire al dovere di rendere pubblici i motivi politici della sfiducia, in ossequio all'art. 94 Cost., ma anche nel senso, ancor più di sostanza, di rendere fluttuante e privo di un titolare permanentemente riconosciuto e riconoscibile il giudizio sulle responsabilità politiche governative.

Si è notato, e non è questa una notazione originale, che nella prassi repubblicana i Governi italiani hanno visto le loro sorti decise più dai partiti che non propriamente dal Parlamento. Il che, in sé, ha avuto l'effetto di sottrarre al Parlamento la titolarità del giudizio politico, non per conferirla ad altri, bensì per conferirla ad un fantasma, pronto a comparire e colpire oppure a scomparire solo che lo voglia.

I partiti politici, in cui si ripone e si è riposta in diritto ed anche in fatto una garanzia della partecipazione politica (il «concorrere» alla «politica nazionale»), in Italia, non sono che libere associazioni private, e non potrebbero essere altro, se non ferendo la libertà stessa dei singoli individui. L'art. 49 Cost., ingiungendo ai partiti l'unico limite dell'osservanza del «metodo democratico», ha vietato, secondo l'opinione comune confermata dalla prassi, controlli pubblici sulla vita e le decisioni di ciascuno di questi partiti: la diffe-

renza tra il «metodo democratico» imposto dall'art. 49 Cost. ai partiti, quale condizione del loro coinvolgimento nella «politica nazionale», e l'«ordinamento interno a base democratica», a cui l'art. 39 Cost. si richiama per i sindacati, è stata la chiave interpretativa, utilizzata largamente anche in dottrina, per sciogliere l'organizzazione di ciascuna associazione politica da un qualche principio di «democraticità» sancito per legge o comunque esteriormente [9]. Il che, in sé, non è un male e denuncia soltanto che la garanzia pubblicistica della libertà politica individuale, nella Costituzione italiana diversamente che in altre, è riposta, più che nelle procedure di decisione e di funzionamento del singolo partito, nella libertà di iscriversi (o non iscriversi) e di promuovere una pluralità di partiti diversi tra loro.

È pertanto logico che i partiti rimangano solamente libere associazioni private: giacché, se ciascuno può trovare o in ipotesi farsi un partito che soddisfi pienamente le proprie istanze di partecipazione politica, può darsi che non riesca a raggiungere stabilmente questo obiettivo, di cui il diritto pubblico non gli garantisce e non può garantirgli, nemmeno appellandosi al «metodo democratico» dell'art. 49 Cost., il raggiungimento; ed allora, da chi non sia soddisfatto nella propria pretesa di partecipazione, qualsiasi beneficio o sostegno pubblicistico strappato dai partiti esistenti – nella disciplina del finanziamento pubblico, in quella dei gruppi parlamentari o nel diritto elettorale – non potrà essere percepito, in fasi di maggiore difficoltà della politica «democratica», che alla stregua di un limite da rimuovere, alla stregua di un freno alla libertà di sviluppare ulteriori e differenti associazioni politiche.

---

[9] V. infatti già, e per tutti, A. Predieri, *I partiti politici*, in *Commentario alla Costituzione italiana* di P. Calamandrei e A. Levi, I, Barbèra, Firenze, 1950, 155 ss. In realtà, chi *de jure condendo* (come G. Maranini) ovvero *de jure condito* (cfr. ad es. G.D. Ferri, *Studi sui partiti politici*, Ed. dell'Ateneo, Roma, 1950, 8 ss. ed anche, sebbene con altri accenti C. Esposito, *I partiti nella costituzione italiana*, in *Studi per L. Rossi*, Giuffrè, Milano, 1952, 234 ss.) ha sostenuto un ordine di idee diverso, nei primi anni della Repubblica e sullo sfondo della guerra fredda, si è espresso favorevolmente su di una qualche forma di pubblicizzazione dei partiti con motivazioni sovente «ideologiche», più o meno scopertamente volendo mettere in dubbio la «legittimazione» del P.C.I. È peraltro significativo che, nonostante la «convenzione» ad escludere i comunisti dal Governo del paese, non si sia mai giunti, nel predicare un controllo sulla «democraticità» dello statuto dei singoli partiti, dalle parole ai fatti. Ed è abbastanza curioso che, quando per fortuna la guerra fredda è alle spalle, taluno ritenga che il controllo pubblico sull'organizzazione partitica possa essere una sorta di cura per ristabilire la libertà della partecipazione politica (cfr., in ultimo, le osservazioni problematiche di M. Cermel, *La democrazia nei partiti*, I, Cedam, Padova, 1998, 151 ss.); quasi che una pubblicizzazione dei partiti non potesse fungere da giustificazione, oltre che di controlli statali sugli statuti, per ciò stesso anche di un trattamento privilegiato, più di quello che i partiti medesimi hanno attualmente, rispetto ad altre associazioni o forme di aggregazione politica.

In questa cornice, è peraltro anche logico, e del tutto in armonia con i principi dell'art. 49 Cost., che i partiti stessi rivendichino, appunto, la libertà delle associazioni private, impiegandola per adattarsi alle circostanze. Sicché, rimessa in mano ai partiti la responsabilità politica («diffusa») del Governo, non può destare scandalo che essi, talora, tendano ad impadronirsene totalmente ed a gestirla come un proprio affare, magari sino a pattuire tra loro (o stabilire per «convenzione») che tutto possa cambiare non cambiando niente: come si è puntualmente verificato ad esempio, in un periodo di salute apparente dei partiti, con il c.d. «patto della staffetta» tra B. Craxi e C. De Mita, quando il ricambio dei Ministri e dello stesso Presidente del Consiglio si è realizzato, grazie a dimissioni spontanee, dando per acquisito e reclamando per esplicito che niente ci fosse da eccepire o da cambiare, di sostanziale, nell'andamento dell'azione governativa [10]. Come nessuno potrebbe stupirsi che all'inverso, per debolezza o per opportunità, in altre occasioni i partiti medesimi si siano ritratti o disimpegnati dal farsi garanti della responsabilità politica del Governo: come, in passato, è avvenuto con i pittoreschi «governi balneari» o, più recentemente, quando l'inquietudine nei (e verso i) partiti si è acuita, è avvenuto con i più enigmatici «governi tecnici».

L'obiezione che tutto questo sarebbe potuto avvenire anche se la responsabilità politica fosse stata incanalata entro le procedure disciplinate dall'art. 94 Cost. sarebbe come processare una storia che non c'è stata, perché si è voluto che non ci fosse; quello che al contrario è sicuro è che, coprendo i comportamenti dei partiti sotto il comodo manto protettivo di una loro «libertà di critica» correlata ad una responsabilità «diffusa», si darebbe ad una simile fuga dalla responsabilità politica un fondamento giuridicamente spendibile.

Le tesi che accordano rilievo per l'interpretazione giuridica e costituzionale alla responsabilità politica «diffusa» – la quale al di là della garanzia dovuta alla «libertà di critica» è solo un fatto incancellabile – sono dunque arrischiate perché ci trasportano dritti nel regno del possibile. Il confidare nella responsabilità politica «diffusa» è un rischio proprio perché essa si diffonde e, nel diffondersi, può tanto rendere inarrestabile quanto rendere impercettibile, e non solo al giurista, l'esercizio dei poteri politici.

L'unica responsabilità politica che nell'interpretazione del diritto e della costituzione merita questo appellativo resta quella che si è denominata «istituzionale», ossia quella giuridicamente irregimentata, quantomeno quanto alla titolarità ed alle misure o sanzioni del giudizio politico. Il che ha una ragione non superficiale nell'attitudine del diritto costituzionale, e forse del diritto

---

[10] V. l'accurata ricostruzione della vicenda in M. CARDUCCI, *L'«accordo di coalizione»*, Cedam, Padova, 1989, 124 ss.

moderno nel suo insieme, ad allontanare da sé fatti, anche politici, che esso non può disciplinare giacché refrattari alle sue prescrizioni. La Costituzione italiana, in ciò non isolata, ha allontanato da sé, non prevedendolo, un fantomatico «diritto» al «tirannicidio» *contra jus* o alla «rivoluzione», di cui c'è qualche temibile traccia negli artt. 20 e 146 della Costituzione tedesca, perché ciò avrebbe potuto essere soltanto velleitario, oppure servire a premiare come giuridici fatti per loro stessi ineluttabili: il garantirli come «diritti» avrebbe potuto essere velleitario perché il «tirannicidio» e la «rivoluzione», ci sono e basta; essi vincono o perdono perché vincono o perdono di fatto; e, per ciò stesso, il dichiarare giuridico, o nobilitare ad esercizio di un «diritto», il «tirannicidio» o la «rivoluzione» vincenti può solo servire a consegnare un premio «simbolico» a chi di fatto è stato ormai vincitore.

Il che vale, *mutatis mutandis*, per ogni manifestazione di fatto della politica. Se la «libertà di critica», solo come tale giuridicamente disciplinata, produce di fatto dei risultati politici, dare a questi risultati effettivamente prodotti una parvenza di diritto non serve; oppure serve solo a proclamare che questi risultati, per il solo fatto di esserci, ed ammesso che ci siano, diventano automaticamente necessari al diritto medesimo.

Ciò sarebbe oltretutto pericoloso perché la celebrazione di quello che la politica produce di fatto, come tale, è la negazione di quello che i più chiamano «democrazia». Se la «democrazia», come si potrebbe essere d'accordo nel ritenere, comporta almeno che ci possano essere deliberazioni prese a maggioranza, in ottemperanza al principio che i più decidono a discapito dei meno numerosi, le quali siano deliberazioni dotate di una qualche stabile e duratura efficacia, non potendo subito essere inficiate, questa «democrazia» non è fattibile con manifestazioni politiche che non soggiacciano a vincoli giuridici. Se anche si trattasse di deliberazioni dell'intero corpo sociale da esse toccato, assunte con il massimo di libertà nel votare, l'intervento di vincoli giuridici rimarrebbe indispensabile ad un doppio titolo: per un verso, tali vincoli sarebbero indispensabili per assicurare non solo che si deliberi a maggioranza, bensì per assicurare che la deliberazione sia sull'opzione tra due alternative soltanto, poiché, altrimenti, la scelta fatta a maggioranza non potrebbe esserci o non dare come esito univoco il prevalere dei più sui meno; per un altro verso, i vincoli giuridici sarebbero indispensabili per assicurare che la deliberazione sia accettata con qualche stabilità, poiché, altrimenti, chiunque potrebbe replicare, un attimo dopo la deliberazione, che nel frattempo il corpo sociale abbia mutato opinione.

La decisione politica di fatto che può essere sufficiente a sé, a prescindere da ogni vincolo giuridico, potrebbe semmai essere quella del «dittatore» che decida da solo e sia assistito da una forza onnipossente o presunta tale. Ma questa decisione dittatoriale, se può sbarazzarsi del diritto, non ha

neanche a che fare con la «democrazia» e proprio per questo possiamo cercare di combatterla [11].

Che la politica possa effettivamente travolgere tutto, tra l'altro, può essere incontestabile in fatto, e non esserlo in diritto. Sotto questo profilo, chi adduce l'inevitabilità dei fatti politici, per sostenere che in diritto non si possa ignorarne la forza, somiglia a chi, nel corso di una guerra civile, sostenesse che l'omicidio non può essere punito, essendo divenuto prassi costante: che durante una guerra civile il punire l'omicidio divenga di fatto impraticabile è plausibile; questa constatazione, però, non rende per sé sola plausibile l'abrogazione della legge che punisca l'omicidio, la quale potrà tornare ad essere applicata, quando lo potrà, a guerra finita. Così come, se è plausibile che la politica calpesti il diritto, questo non rende plausibile che il giurista non ne difenda l'integrità, anche a fronte di fatti «dittatoriali» o «rivoluzionari».

4. I criteri del giudizio sulla responsabilità politica

Con quello che si è venuti esponendo non si vuole insinuare, a scanso di equivoci, che il diritto detti, o debba dettare, esso stesso i criteri dei giudizi sulla responsabilità politica. Sotto questa angolazione, una distanza incolmabile sembra dividere, nelle opinioni pressoché pacifiche tra i costituzionalisti, la responsabilità politica dalla responsabilità giuridica, di diritto penale, civile o amministrativo; e ciò proprio perché sui criteri che presiedono ai giudizi sulla responsabilità politica, come sui criteri di esercizio del potere politico a cui essi si applicano, il diritto non ha ingerenza [12]. I giudizi di respon-

---

[11] È una sottolineatura di G. SARTORI, *Democrazia. Che cosa è*, Milano, 1993, 133, che «democrazia» (senza aggettivi) è in contraddizione con «autocrazia», come «autoinvestitura»; poiché «il principio democratico è che nessuno si può investire del potere da sé». Il che significa anche, peraltro, che la «democrazia identitaria», postulando l'assenza di vincoli giuridici alla decisione dei governati, rischia di tramutarsi, nella lente del diritto, nella giustificazione dell'«autocrazia». Come la dottrina schmittiana dimostra appunto ampiamente.

[12] Questa è in realtà la visione della responsabilità politica più risalente, almeno nella dottrina italiana (v. ad es. ed anche riassuntivamente G. VACCHELLI, *La responsabilità ministeriale*, Cremona, 1896, spec. 52 ss.), che era evidentemente legata anche all'assenza di partiti stabilmente organizzati, simili a quelli che prenderanno piede successivamente. L'idea della libertà dei criteri di giudizio sulla responsabilità politica, in specie governativa, non entrava peraltro in contrasto, sino da allora, con l'effetto propriamente giuridico riconosciuto alle misure o sanzioni conseguenti alla responsabilità medesima: come può attestare, ad esempio, la giurisprudenza di quel periodo sui decreti-legge e soprattutto sui decreti di stato di assedio, la quale menzionava la sussistenza della «responsabilità ministeriale», sia pure soltanto *ad adiuvandum*, per attestare l'ammissibilità dell'operato del Governo (cfr. SANTI ROMANO,

sabilità politica non sono giuridicamente disciplinati se non nella procedura, se non per stabilire chi li esercita e con quali eventuali effetti. È stato, anzi, acutamente osservato che la libertà di sostanza dei giudizi sulla responsabilità politica raggiunge la massima estensione anche nell'oggetto proprio perché, solitamente, questi giudizi riguardano il futuro, oltre al passato o al presente: l'elettore che vota per il rinnovo del parlamento non solo può giudicare su quello che è stato fatto o si sta facendo, ma cerca di orientare, per quel che può, l'azione a venire dell'assemblea rappresentativa.

Del resto, in proposito, è significativo che la misura o la sanzione della responsabilità politica incida spesso sulla carica ricoperta o da ricoprire da chi subisce il giudizio; quasi che si tratti (come nel «tirannicidio») di giudicare sulle qualità soggettive a tutto tondo, piuttosto che su singoli atti o comportamenti.

Il problema non è tanto, dunque, se il diritto assicuri ai giudizi sulla responsabilità politica una libertà di sostanza, quanto il perché, e con quali limiti se ci sono, il diritto assicuri tale libertà; giacché è da questo problema che discendono taluni riflessi applicativi per l'interpretazione costituzionale.

La risposta prevalente nella dottrina dell'Italia repubblicana, in merito, ha risentito dell'influsso delle più risalenti dottrine monarchiche, alla luce però delle dottrine non solo italiane le quali, a cavallo tra le due guerre mondiali di questo secolo, hanno condotto una critica serrata all'(apparente) purezza del «metodo giuridico», ristabilendo, con studi come quelli sulla «costituzione materiale» e l'«indirizzo politico», un nesso permanente, quantunque variamente congegnato, tra il diritto e la politica medesima.

Le dottrine monarchiche, di cui anche quella di Orlando non era che una riedizione depurata da inutili orpelli e dalla retorica roboante dei suoi predecessori, avevano a presupposto che la «sovranità» dello stato, quale potere originario ed incondizionato, dovesse effettivamente inverarsi e che, perciò, in ogni compagine statale (ed in ogni costituzione) dovesse sussistere un «organo sovrano», il quale esercitasse un potere politico contrassegnato dall'«inviolabilità»; e questa «inviolabilità», si badi, non solo avrebbe impedito di affermare una qualsiasi responsabilità anche politica del monarca o di ogni altro «organo sovrano», bensì, nelle prospettazioni dei suoi fautori più accesi, come il Constant, avrebbe visto attenuata o sfumata la stessa «libertà della critica», poiché avrebbe comportato un dovere generalizzato di difesa attiva di quel «sovrano» in ciascuno dei consociati [13]. La politica, come forza che tutto può (ad Orlando è scappato, in qualche occasione, che essa fosse,

---

Sui decreti-legge e lo Stato d'Assedio in occasione del terremoto di Messina e Reggio Calabria, ora in *Scritti minori*, Giuffrè, Milano, 1950, I, 287 ss.).

[13] Cfr. B. CONSTANT, *Cours de politique constitutionnelle*, I, Paris, 1861, 18 ss.

in quanto «sovrana», «illimitata») si poteva insediare in tal guisa, nello stato, nel diritto e nella costituzione come «principio giuridico» e, anzi, come il «principio giuridico» più alto.

Le dottrine giuspubbliciste tra le due guerre mondiali non hanno ripudiato questa eredità; esse l'hanno piuttosto coltivata a fondo, perforando o rendendo trasparente lo schermo della «sovranità» quale «principio giuridico», per mettere a nudo la virtuale onnipossenza della(e) «forza(e) politica(he)» come emblema, in sé, della realtà che avevano sotto gli occhi (soprattutto in Italia ed in Germania). Con il che il potere politico, magari anche senza bisogno di essere qualificato formalmente «inviolabile», ha continuato ad aleggiare come tale. La via che si è trovata, per rendere meno ingombrante questo fardello, è stata semplicemente quella di presumere (o fingere) un'intrinseca «razionalità» o «unità» della politica, per ricondurne l'analisi all'interno del diritto. Le dottrine dell'«indirizzo politico» e quelle della «costituzione materiale», fiorite in questi anni [14], sono certamente differenti tra loro, e per l'ispirazione e perché si applicano ad esigenze ed aspetti diversi del diritto statale e costituzionale. Esse condividono, però, il compito e lo scopo di catturare la sostanza della politica, per tirarla dentro, con le sue manifestazioni di fatto, al discorso giuridico e costituzionale [15].

Queste dottrine non teorizzano infatti tanto il primeggiare della politica sul diritto, ché questo le condurrebbe a falsificare il proprio stesso primato, ma teorizzano una politica che si fa sostanza e «principio attivo» (per riprendere C. Mortati) di manifestazioni giuridiche.

Le dottrine dell'Italia repubblicana, a tutto questo, non hanno aggiunto molto; salvo il recuperare, da una (ri)lettura non si sa e non importa se e quanto attendibile delle polemiche tra H. Kelsen e Schmitt, l'idea di una politica più mite, più propensa al provvisorio «compromesso» e non immiserita nel figurino di una «razionalità» che in nome dell'«unità» elimina (deve eliminare) il «nemico» (Feind).

Con ciò si capisce non solo perché i giuspubblicisti italiani abbiano reputato e reputino essenziale avventurarsi nella sfera dei fatti politici, ma si capisce anche perché dell'azione politica, nonché dei correlativi giudizi sulla responsabilità, si siano date e si diano differenti immagini, le quali, sebbene abbiano convissuto e convivano, potrebbero entrare in contraddizione tra loro.

---

[14] Si allude soprattutto ai due fondamentali contributi di V. Crisafulli, *Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico*, in *Studi Urbinati*, 1939, 55 ss. e C. Mortati, *La costituzione materiale*, Giuffrè, Milano, 1940.

[15] Questa valutazione pare condivisa, al di là delle distinzioni tracciate tra le varie dottrine, da M. Dogliani, *Interpretazioni della Costituzione*, Franco Angeli, Milano, 1982, 63 ss.

Da un canto, e come si è preavvertito, c'è l'immagine della politica, e dunque anche dei giudizi sulla responsabilità politica, come zona franca da vincoli giuridici sostanziali, nella quale il diritto costituzionale, se e quando entra, deve entrare in punta di piedi, per non disturbare forze pronte a scatenarsi come il vecchio «sovrano». La politica e la responsabilità politica sarebbero dunque libere da vincoli giuridici per virtù propria o perché – il che poi può essere lo stesso – il diritto deve piegarsi ad esse, in quanto ancora parenti della «sovranità», divenuta solo un poco polverosa o appannata.

Il che non impedisce che, d'altro canto, si sia potuta accreditare e si accrediti l'immagine della politica e della responsabilità politica per cui esse, di fatto e per moto spontaneo, tenderebbero ad operare ed organizzarsi su «indirizzi» e «programmi». L'agire e l'organizzarsi per «indirizzi» e «programmi» sarebbe rimesso alla politica ed ai giudizi sulla responsabilità politica, nel loro autonomo svolgimento, e tuttavia, non sarebbe un loro attributo occasionale o un modo di essere contingente, bensì una loro attitudine durevole a darsi un assetto in sé «razionale», che il giurista non può pretermettere. Nel che si avverte più da vicino la suggestione, sulle dottrine italiane repubblicane, di quelle pregresse: le manifestazioni con cui la politica si dia un «indirizzo» o un «programma», in quanto ci siano di fatto, sarebbero espressione di una naturale innata qualità della politica medesima che per sé esige la ricerca «razionale» di un'«unità» o di un «compromesso», per stare in seno allo Stato ed alla costituzione. Sicché, essendo questa appunto una qualità innata e naturale (il «principio attivo»), i giuristi non potrebbero ignorare, nel loro lavoro e nell'interpretare la costituzione, che la politica ed i giudizi sulla responsabilità politica siano su «indirizzi» e «programmi».

I più prudenti, tra i costituzionalisti, si accontentano che il giudizio sulla responsabilità politica avente a criterio «indirizzi» o «programmi» sia una mera eventualità [16]; altri, più audaci, stimano, non si sa con quanto realismo, che questa sia la dimensione più consona ai giudizi sulla responsabilità politica.

Il che, per la verità, è tutto da vedere, poiché i traguardi a cui queste immagini della politica e dei giudizi sulla responsabilità politica hanno condotto i costituzionalisti, nell'Italia repubblicana, non sembrano sempre soddisfacenti.

Le differenti immagini che i costituzionalisti hanno fornito dei giudizi sulla responsabilità politica, quantunque conciliabili tra loro sul piano del pensiero, possono spingere in direzioni diverse se non diametralmente opposte, come si illustrerà tra breve, l'interpretazione costituzionale: una cosa è che si interpretino le disposizioni costituzionali sulla responsabilità politica pensando che il corrispondente giudizio sia esente da qualunque vincolo di

[16] V. la sobria ma efficace osservazione di L. CARLASSARE, *Conversazioni sulla costituzione*, Cedam, Padova, 1996, 44-45.

sostanza, altro è che si prenda le mosse da un'innata e naturale attitudine della politica a darsi «indirizzi» e «programmi». Queste opposte direzioni di marcia, che possono essere impresse ai giudizi sulla responsabilità politica, complicano l'interpretazione costituzionale qualora, in armonia con le inclinazioni della dottrina, si dia al fatto politico non il peso che si dà ad un qualsiasi fatto materiale, al quale con le peculiarità e le qualificazioni sue proprie si debba applicare il diritto, bensì un peso differenziato e maggiore, riconoscendo, a tale medesimo fatto politico, in virtù della sua intrinseca «razionalità» presupposta ed ancorché in misura imprecisata, una influenza sull'attività interpretativa del giurista la quale possa divenire determinante. In tale prospettiva, grazie al sopraggiungere di fatti politici, che ora ci sono e domani potrebbero non esserci di più, quello che la costituzione delinea o parrebbe delineare inequivocabilmente come un giudizio sulla responsabilità politica libero da criteri imposti e preconfezionati, può essere tranquillamente (re)interpretato come un giudizio che abbia e debba avere a criterio «indirizzi» o «programmi».

Un esempio notevole di un tale atteggiamento nell'interpretazione costituzionale, e della confusione in cui esso può cadere e far precipitare la costituzione, è dato dalle dottrine per le quali la responsabilità politica dei parlamentari che vogliano ricandidarsi al parlamento, tradizionalmente ritenuta una responsabilità valutabile dagli elettori al di fuori di ogni canone precostituito, si trasformerebbe in una responsabilità a tener fede ai propositi espressi come «indirizzo» o «programma» al momento dell'elezione, grazie al fatto che, con legge ordinaria e quindi senza una modifica costituzionale, si sia passati in Italia da un sistema elettorale di lista e proporzionale ad un sistema che, approssimativamente, fa perno su candidature uninominali e dovrebbe avere un effetto maggioritario (ossia assicurare una maggioranza salda, in assemblea, a quei partiti o a quelle forze politiche le quali, da sole o in coalizione con altre, abbiano ottenuto più voti, benché non corrispondenti alla maggioranza dei votanti).

Diamo per scontato, benché possa non esserlo, che il nostro sistema elettorale sia divenuto uninominale e maggioritario, e diamo per scontato anche, sebbene lo sia ancor meno, che un tale sistema elettorale favorisca di fatto, giacché in diritto nessuno giunge allo sproposito di dare efficacia vincolante ai patti con gli elettori, un'attenzione più vigile dei votanti ai «programmi» ed agli «indirizzi» di ciascun candidato ed una distinzione più netta tra maggioranza e minoranza nell'Assemblea. Anche ammesso e non concesso tutto questo, è lecito domandarsi come e perché ciò cambi la sostanza della responsabilità politica dei parlamentari. La risposta che taluno vorrebbe dare è che un candidato il quale non tenga fede ai «programmi» e agli «indirizzi» dichiarati all'atto dell'elezione, e magari cambi schieramento politico, non sarebbe

più «legittimato». Con la conseguenza, prettamente giuridica perché incide sull'interpretazione dell'art. 88 Cost., che, se cambino le maggioranze in Parlamento, e magari cambi con ciò anche la maggioranza di Governo, perché una quantità di parlamentari ha mutato bandiera, il Presidente della Repubblica avrebbe il dovere, più che il potere, di sciogliere le Camere [17].

Il Presidente della Repubblica O.L. Scalfaro ha mostrato, e non a torto, fastidio più che ripugnanza per simili dottrine. Se la risposta sulla responsabilità in cui potrebbe incorrere il parlamentare (ed a questo punto il Parlamento) per il disattendere «indirizzi» o «programmi» fosse quella descritta, ci si dovrebbe chiedere, in primo luogo, che significhi il divieto di mandato

---

[17] Al riguardo si è giunti, da parte della dottrina più recente, a fare del sistema elettorale «maggioritario» il perno di una trasformazione che sarebbe riferibile addirittura alla «forma di governo» o alla concezione della «democrazia». Si è ad es. contrapposta, anche evidentemente sull'onda delle suggestioni provenienti da dottrine straniere (M. Duverger), la democrazia «mediata», in cui «gli elettori esprimono opinioni politiche che vengono tradotte in programmi di governo in sede parlamentare ad opera degli eletti», alla democrazia «immediata», in cui «il corpo elettorale sceglie tra due alternativi programmi elettorali, attribuendo ad uno di essi l'imprimatur di programma di governo» (così, in ultimo, A. PAPA, *La rappresentanza politica. Forme attuali di esercizio del potere*, Napoli, 1998, 244 ss.); oppure si è ammesso, con maggiori cautele, che con «l'investitura di una sola parte a rappresentante della nazione», favorita dal sistema maggioritario, l'«attitudine a soddisfare funzioni di governo» potrebbe andare di pari passo ad una «corrispondente riduzione della capacità rappresentativa della pluralità di cui la nazione consiste» (v. F. BERTOLINI, *Rappresentanza parlamentare e attività di governo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 1997, 270 ss.). In realtà, quando si compongono a piacimento fatti storici e diritto, tutto o quasi diventa possibile; diventa possibile, solo per fare l'esempio di uno dei fraintendimenti più ricorrenti, anche guardare il sistema di governo inglese, alla base non dissimile da quello italiano in ordine alle regole giuridiche che lo sorreggono, come un sistema diverso perché sorretto altresì, di fatto, dal bipartitismo e dal «maggioritario» (ampi spunti in questa direzione sono, tra l'altro, in S. CECCANTI, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Il Mulino, Bologna, 1997). Questa commistione tra fatti e diritto è assai pericolosa, perché in tal guisa, nell'ambito di una nozione generica di «forma di governo», si perde talora totalmente di vista la distinzione tra ciò che attiene alla garanzia del funzionamento della Stato e ciò che attiene (e deve attenere) esclusivamente alla garanzia delle libertà. Il bipartitismo, e quindi l'effetto «maggioritario» del sistema elettorale inglese, per stare all'esempio, sono stati e sono il frutto di una scelta di libertà fatta dai cittadini di quel paese, e c'è una bella differenza tra questo e l'imporre il bipartitismo a forza, come taluno vorrebbe per rendere compiuta di fatto la trasformazione della «democrazia» italiana ad opera del sistema elettorale. Il creare per legge (o Costituzione) il bipartitismo, in Italia, stravolgerebbe, al minimo, il ruolo dei partiti e con esso l'assetto delle libertà politiche individuali e collettive. Chi sa ancora distinguere nettamente tra fatto e diritto, a tutto vantaggio di una visione più nitida della sfera appunto giuridicamente intangibile della libertà individuale e collettiva, si accorge agevolmente che quello che si chiama «democrazia maggioritaria» – se ciò che le è coessenziale è «l'esistenza, di regola, di una chiara e coesa maggioranza parlamentare» (v. M. VOLPI, *Forma di governo e revisione della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 1998, 15) – o è affidata almeno in parte nella sua realizzazione, per quanto auspicabile, all'esercizio spontaneo e libero dei diritti di partecipazione politica, o rischia di diventare una camicia di forza per lo sviluppo democratico.

imperativo dell'art. 67 Cost.: «ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato». Questo principio, come suggerisce la lettera della disposizione, non significa soltanto che ogni patto, accordo o contratto degli eletti con gli elettori è giuridicamente nullo o inesistente e privo di effetti vincolanti; poiché l'art. 67 Cost. prevede più largamente che i parlamentari non abbiano «vincolo di mandato», essi sono giuridicamente esonerati altresì da ogni pressione o appartenenza, che non sia liberamente scelta e reversibile; i parlamentari sono, insomma, liberi di mutare opinioni, «indirizzi» e «programmi», comportandosi in Parlamento come meglio credono, ferma la possibilità degli elettori di giudicare nella tornata elettorale successiva.

La replica potrebbe essere, ed è effettivamente stata, che però il mutamento del sistema elettorale avrebbe, se non abbattuto, integrato e plasmato il principio del divieto di mandato imperativo, in modo da renderlo compatibile con una responsabilità per «indirizzi» o «programmi» di ciascun parlamentare. Ma questa replica è, intanto, una replica di fatto: il mutamento del meccanismo elettorale non può cambiare la costituzione di diritto, sia perché è stato adottato con leggi ordinarie passibili di incostituzionalità, sia perché queste leggi solo indirettamente e non per esplicito, proprio per non incorrere in violazioni palesi dell'art. 67 Cost., hanno rafforzato l'idea di un «patto con gli elettori». Inoltre, ed in quanto è solo di fatto, questa replica è debolissima, allorché si pretende di dar vita ad una conseguenza giuridica, qual è quella del dovere del Presidente della Repubblica di sciogliere le Camere al mutare degli schieramenti politici.

Il ragionamento è debole perché ad un'interpretazione sistematica della costituzione, che non tralasci i principi dell'art. 67 Cost., la conclusione potrebbe essere quella contraria: il divieto di mandato imperativo sancito direttamente in costituzione permette di argomentare che chi vota per l'elezione del parlamento soppesa le qualità dei candidati, ed i loro buoni o cattivi propositi, con la consapevolezza che l'eletto durerà in carica per un lasso di tempo definito, nel quale sarà libero nell'esercitare le proprie funzioni e per ciò stesso pienamente responsabile di ciò che avrà fatto allo spirare del termine della carica. Sicché, a meno che non sopraggiunga un'accertata incapacità dei parlamentari e dunque del Parlamento ad esercitare le funzioni costituzionalmente assegnate, lo scioglimento anticipato delle Camere ad opera del Presidente della Repubblica non solo non sarebbe un dovere, ma sarebbe un atto contro la costituzione e, segnatamente, contro la libertà di chi ha votato alle elezioni nel convincimento, autorizzato dalla costituzione, che gli eletti avrebbero potuto giungere alla chiusura normale della legislatura. È inesplicabile, insomma, il perché il Presidente della Repubblica, sciogliendo le Camere, dovrebbe farsi garante dell'ossequio dei parlamentari ad

«indirizzi» e «programmi» che gli elettori avrebbero potuto, ed anzi avrebbero dovuto per l'art. 67 Cost., reputare non vincolanti quando hanno votato.

Questa argomentazione è spesso sottaciuta, dalla dottrina, soltanto perché essa, piuttosto che prendere le mosse dalla costituzione per qualificare i fatti politici ed applicare ad essi il diritto, prende le mosse dai medesimi fatti politici, come sono o suppone che saranno in rapporto ad un sistema elettorale uninominale e maggioritario, per rimodellare su tali fatti politici l'interpretazione costituzionale, anche a costo di mutilarla. Anche qui, come per le dottrine della responsabilità «diffusa», si torna al vizio di sovrapporre, sino a renderli tra loro pressoché fungibili, il diritto costituzionale con i fatti politici: che, proprio per il divieto di mandato imperativo, il giudizio degli elettori sui candidati al Parlamento sia giuridicamente impregiudicato e libero, nessuno nega; di seguito si aggiunge tuttavia, dando a questa notazione o a questo auspicio un valore preponderante, che di fatto, e solo di fatto, in un sistema elettorale ed uninominale il giudizio su «indirizzi» e «programmi» crescerebbe di rilievo.

5. *Segue*. Osservazioni sulla responsabilità politica del Governo e sull'«unità di indirizzo politico»

L'esemplificazione potrebbe proseguire a lungo, perché in vari casi in cui i giudizi sulla responsabilità politica sono per costituzione lasciati liberi nei parametri su cui esercitarsi i giuristi si sono ingegnati di tramutarli, per fatti concludenti, in giudizi su «indirizzi» e «programmi». Il caso di maggior spicco, che ancora si può citare, è quello del giudizio del Parlamento sulla responsabilità politica governativa; questo è il caso più interessante anche perché è forse l'unico caso in cui l'idea del giudizio di responsabilità politica su «indirizzi» e «programmi» parrebbe poter trovare un qualche aggancio nel testo costituzionale, vuoi nell'art. 94 Cost., secondo comma, per cui la fiducia è accordata o revocata con «mozione motivata», vuoi nell'art. 95 Cost., il quale demanda al Presidente del Consiglio di assicurare l'«unità di indirizzo politico» del Governo.

Non è però che, anche per il Governo innanzi al Parlamento, l'idea di una responsabilità politica ancorata a «indirizzi» e «programmi» sia giuridicamente persuasiva e priva di controindicazioni, sul terreno dell'interpretazione costituzionale. In primo luogo, se è incontroverso e incontrovertibile che il voto delle Camere sulla fiducia iniziale al Governo sia connesso a «dichiarazioni relative all'indirizzo politico» e ad «impegni programmatici», come tra l'altro è scritto nell'art. 2, terzo comma, lett. *a*), legge 23 agosto 1988, n. 400,

è all'inverso controvertibile non solo che la medesima fiducia iniziale non possa riguardare anche altro (la selezione dei componenti del Governo o la c.d. «formula politica», ossia la composizione delle forze politiche coalizzate nella maggioranza parlamentare), bensì e soprattutto è controvertibile che la conservazione e la cessazione del rapporto fiduciario siano anch'esse egualmente connesse ad «indirizzi» e «programmi».

Che «la sfiducia si configuri come atto eguale e contrario alla fiducia», in una perfetta simmetria, è stato negato, per rapporto al singolo ministro, dalla sent. n. 7 del 1996 della Corte costituzionale; e questa negazione sembra da ribadire per l'intero Governo, almeno stando alla Costituzione. Lo stesso art. 94 Cost., al quarto comma, ne contiene la certificazione inequivocabile, giacché, se il rigetto in Parlamento di «proposte» governative «non importa obbligo di dimissioni», è palese che il «programma» o l'«indirizzo» che il Governo si dia con le «proposte» medesime possono essere inattuati o restare alterati, senza che debba verificarsi l'effetto tipico della sfiducia, il quale è proprio quello di obbligare il Governo medesimo a rendersi dimissionario. Tutto può dipendere, al riguardo, dalla decisione prettamente politica del Governo – come noto giustificata dai più mediante interpretazione *a contrario* del quarto comma dell'art. 94 Cost. – di porre, a suo rischio, la «questione di fiducia» per forzare la deliberazione parlamentare; non dimenticando, di contro, che la medesima «questione di fiducia», pacificamente, può essere utilizzata dal Governo per rafforzare qualsiasi sua «proposta», non in sintonia o addirittura in conflitto con il «programma» o l'«indirizzo» precedentemente seguito.

Il perdurare o l'esaurirsi del rapporto fiduciario, e la stessa sfiducia parlamentare, non sono dunque affatto inscindibili da «indirizzi» e «programmi»; come ha chiarito la Corte, sempre nella sent. n. 7 del 1996, «il controllo del Parlamento, proprio perché politico, non incontra (...) limiti» se non «derivanti dalle competenze spettanti ad altri poteri dello stato».

Sotto tale profilo, che il Governo elabori ed attui «indirizzi» e «programmi» è pertanto solamente un fatto politico, in cui sembra oltretutto alquanto azzardato rinvenire, come vi ha rinvenuto più di uno studioso, il canone per stabilire l'identità e la continuità delle compagini governative. Del resto, il traguardo a cui si è giunti, nel misurare l'identità e la continuità del Governo su «programmi» ed «indirizzi» è quello che non è dato sapere esattamente quando il Governo medesimo sia davvero cambiato, tanto da postulare la necessità di riavviare la procedura per la fiducia iniziale, in specie nel frangente del c.d. «rimpasto», e cioè nel frangente di sostituzione di uno o più ministri volontariamente dimissionari.

Nei frangenti di «rimpasto», se si fa leva per l'identità del Governo su «indirizzi» e «programmi», si ha, e non può che aversi, quanto lucidamente

sintetizzato da A. Ruggeri: «che si possa (e si debba) astrattamente distinguere il rimpasto dalla crisi è – pressoché pacificamente – ammesso, ma come individuare in concreto quando ricorrono i presupposti politici e le condizioni giuridiche per dar luogo all'uno, anziché all'altra, e viceversa, è a tutt'oggi oggetto di accese dispute» [18]; «accese dispute», occorre aggiungere, che non possono trovare sbocco perché lo sbocco non c'è: potendo l'«indirizzo» o il «programma» variare in costanza del rapporto di fiducia con il parlamento, l'identificare il Governo su questa base è una faccenda da illusionisti.

La Costituzione, per parte sua, può offrire altri e diversi spunti affinché i giuristi sappiano almeno dire, ché questo sembra essere il loro compito minimo di fronte al disposto degli artt. 94 e 95 Cost., se si abbia lo stesso oppure un altro Governo. La prassi in uso, per cui il «rimpasto» non richiede una nuova fiducia iniziale al Governo non deve essere condannata, ma non deve esserlo per ragioni un poco diverse, e più nette, rispetto alle innumerevoli e talora speciose distinzioni e sottodistinzioni di accadimenti politici, a cui correntemente si mette mano in tema di «rimpasto».

Da un canto, l'art. 94 Cost., esigendo una votazione esplicita ed apposita per la sfiducia, come già accennato, lascia credere che, una volta accordata dal Parlamento la fiducia iniziale, il perdurare del medesimo rapporto fiduciario si presuma fino a prova contraria, e quindi sino a che la fiducia medesima non sia *ex professo* «revocata». D'altro canto, l'art. 95 Cost., nel commettere al Presidente del Consiglio di assicurare «l'unità di indirizzo politico» e nell'imputargli la «responsabilità» della «politica generale», prescrive, come parrebbe assodato, che solo le dimissioni del Presidente del Consiglio medesimo, e non quelle di singoli ministri, comportano dimissioni dell'intero Governo. Onde, almeno finché il Presidente del Consiglio non faccia altro che promuovere la nomina di singoli ministri al posto di quelli che abbiano rassegnato le dimissioni, con la procedura dell'art. 92, secondo comma, Cost., non si potrà eccepire né il venir meno della fiducia, che deve presumersi sussistente sino ad un voto di sfiducia, né che vi sia un qualunque obbligo di dimissioni di quel Governo di cui il Presidente del Consiglio, rimasto in carica, è l'unico responsabile.

Innanzi ad una tale soluzione si è stati titubanti non solo per l'enorme bisticcio sorto dalle tesi che hanno mirato ad equiparare le dimissioni del Governo per voto di sfiducia del Parlamento a quelle cagionate informalmente da una decisione dei partiti, bensì anche perché l'inciso dell'art. 95, primo comma, Cost. sull'«unità di indirizzo politico» del Governo è stato interpretato frequentemente in tutt'altro modo. Piuttosto che intravedere nella

---

[18] V. A. Ruggeri, *Le crisi di governo tra definizione delle regole e rifondazione della politica*, Giuffrè, Milano, 1990, 59.

garanzia dell'«unità di indirizzo politico» del Governo un compito del Presidente del Consiglio – che questi deve assicurare primariamente con l'arma che la Costituzione all'uopo gli conferisce, e cioè con la minaccia delle proprie dimissioni suscettibili di far cadere l'intera compagine governativa e dunque gli stessi Ministri dissenzienti – si è intravisto nell'art. 95 Cost. una descrizione di ciò che il giurista dovrebbe prendere come vero di fatto; anziché un obiettivo che l'art. 95 Cost. assegna al Presidente del Consiglio, l'«unità di indirizzo politico» è stata considerata – non si sa se per un dissennato affidamento nella magia della politica che dovrebbe produrla immancabilmente – come un fatto da dare per sussistente a priori.

Non si spiega, altrimenti, il perché tanto disinvoltamente si sia invocato un «principio» di «unità di indirizzo politico» per sostenere che la responsabilità politica del Governo verso il Parlamento potrebbe essere solo collegiale e che le Camere non avrebbero potuto votare la sfiducia al singolo ministro, obbligandolo come tale alle dimissioni, nonostante le previsioni nel regolamento parlamentare e nonostante che, per l'art. 95, secondo comma, Cost., i ministri medesimi siano «responsabili (...) individualmente degli atti dei loro dicasteri» [19]. Il c.d. «caso Mancuso», su cui la Corte costituzionale ha dovuto pronunciarsi proprio con la sent. n. 7 del 1996, si è incaricato di smentire in radice che il restringere la responsabilità politica al solo Governo nel suo complesso serva veramente e comunque ad assicurare, di per sé, l'«unità dell'indirizzo politico», la quale deve per così dire essere conquistata sul campo.

Nel «caso Mancuso», il singolo Ministro, e lui soltanto ha ricevuto la sfiducia parlamentare, perché il Presidente del Consiglio non ha alzato, come avrebbe viceversa potuto alzare, neppure un dito per preservarlo da responsabilità. Il che, se si vuole andare alla sostanza delle cose, significa che la solidarietà politica nel Governo, tra il Presidente del Consiglio ed il «suo» Ministro, si era rotta, come piaccia o non piaccia può succedere, e che la sfiducia parlamentare, più che a rompere un'«unità di indirizzo», è servita a ripristinarla [20].

---

[19] V. soprattutto C. CHIOLA, *Intervento*, in *I costituzionalisti ed il caso «Mancuso»*, in *Giur. cost.*, 1995, 4678 ss., che riprende gli argomenti svolti dall'Autore in *Uno strappo alla Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1986, 810.

[20] Come rileva giustamente anche F. DONATI, *La responsabilità politica dei ministri nella forma di governo italiana*, Giappichelli, Torino, 1997, il quale preferirebbe tuttavia che, per assicurare l'«unità di indirizzo politico», il Presidente del Consiglio si facesse parte attiva, proponendo la «revoca» dei Ministri dissenzienti. Questo problema – diverso a scanso di equivoci da quello del «rimpasto» a seguito di dimissioni spontanee del singolo Ministro – è stato posto da tempo in dottrina (cfr. già G. RIZZA, *Il Presidente del Consiglio dei ministri*, Jovene, Napoli, 1970, 242), e non è tuttavia di facile soluzione, stante il tenore anche letterale dell'art. 92 Cost. (in merito, per tutti, L. PALADIN, voce *Governo italiano*, in *Enciclopedia del diritto*, 696-697).

Se il Presidente del Consiglio avesse ritenuto che la sfiducia al singolo ministro mettesse a repentaglio l'«unità di indirizzo politico» o non le giovasse, avrebbe potuto infatti contrastare il passo al Parlamento, non foss'altro unendo in corso di procedura, alla sorte di quel Ministro, la propria sorte e, quindi, quella di tutto il Governo. In altre parole, se l'«unità di indirizzo» ci fosse effettivamente stata, il Presidente del Consiglio avrebbe potuto e dovuto farla emergere, ponendo in questione la fiducia al Governo nella sua collegialità e, con ciò, ponendo il Parlamento nell'alternativa se sfiduciare tutti o nessuno.

Il marchiare di illegittimità una procedura per la sfiducia individuale al singolo ministro come quella praticata nel «caso Mancuso», in nome di una responsabilità solo collegiale che garantirebbe l'«unità dell'indirizzo politico», significa solo falsificare i fatti, dando per scontato quello che effettivamente non può esserlo, e cioè che il Presidente del Consiglio ed i Ministri vadano sempre d'accordo, anche allorché il loro contegno nelle sedi costituzionalmente appropriate dimostra che accordo non c'è. Con il che non si capovolge soltanto il senso dell'interpretazione, parsa nel «caso Mancuso» corretta, del raccordo tra la responsabilità dei singoli Ministri di cui al secondo comma e la garanzia dell'«unità di indirizzo politico» di cui al primo comma dell'art. 95 Cost.; nel contempo, si tocca anche il fondo della tendenza a dare per esistente una responsabilità politica su «indirizzi» e «programmi», non preoccupandosi di verificare di fatto se un'«unità di indirizzo» ci sia oppure vada ricostruita.

Lo strano e tenace attaccamento a «programmi» e «indirizzi», il quale rende la dottrina giuspubblicistica riottosa a confessare che i giudizi sulla responsabilità politica siano normalmente liberi nella sostanza, non è d'altronde stupefacente; poiché il timore per la politica in sé, e la tentazione di darne visioni addomesticate, è nel codice genetico del costituzionalismo non solo italiano. È nel codice genetico del costituzionalismo uscito dalla rivoluzione francese e temprato dallo statalismo ottocentesco che, a puntello di una «sovranità» sconfinata ed insondabile del «popolo» o dello Stato, la «forza politica» si faccia almeno di fatto «principio attivo» e contemporaneamente fattore di instabilità e talora distruttivo della Costituzione. È in questa cornice che i giuristi, preso atto dell'insediamento nella costituzione della politica, con la sua cruda ed originaria «prepotenza», ne hanno, come ultima risorsa, stilizzato le manifestazioni di fatto in «indirizzi» e «programmi» per consolarsi, per sottolineare che quella «prepotenza» della politica non è giocoforza sempre operante e può provvisoriamente darsi una qualche «razionalità», assicurando l'«unità» o il «compromesso». Siccome la politica sarebbe il «sovrano», il quale come Nerone potrebbe incendiare la città, si vorrebbe essere rassicurati dal fatto che la politica medesima possa da sé spegnere le

fiamme ed acquietarsi nelle bràci, per riscaldare e fornire energia alla Costituzione.

Su tale prospettiva culturale, sul cui carattere consolatorio le tragedie storiche del «totalitarismo» di questo secolo si sono abbattute impietosamente, converrebbe però finalmente avviare un aggiornamento, anche perché l'attuale carta costituzionale italiana, come e più di quelle di altri paesi, pare respingerla in blocco.

La politica come «sovrano», come forza che di fatto tutto potrebbe o può travolgere, sembra oramai estromessa dal disegno giuridico della Costituzione. Naturalmente, poiché il diritto è lasciato anche alla fantasia dei giuristi, essi possono ancora esercitarsi a riscoprire il Leviatano di turno, passando sopra la circostanza, su cui non si insisterà mai abbastanza, che irregimentare giuridicamente ciò che si definisce indisciplinabile in diritto, come la «rivoluzione», l'uccisione del «tiranno» o altre simili evenienze, è solo un esercizio di ipocrisia.

Come che sia di questo, si dovrebbe peraltro e comunque rassegnarsi, per il resto, alla palmare evidenza che una tale forza politica «sovrana», in carte costituzionali come quella italiana, non compare nemmeno come fondamento di fatto: l'«inviolabilità», e dunque l'individuazione di un «organo sovrano» non c'è più e, in compenso, c'è la rigidità della costituzione e c'è la Corte costituzionale come giudice dei confini degli stessi poteri politici al vertice dello Stato. Chi reputa irretrattabile che una forza politica «sovrana» debba avere rilevanza per la Costituzione ha perciò un onere di prova che, in diritto ed a non voler indulgere ad artifici retorici o all'induzione dalle infinite vie della storia o del fato, non è tanto facile da assolvere; non si può scordare, invero, il dato elementare che la «sovranità», anche «popolare» (art. 1 Cost.) non è menzionata dalla Costituzione repubblicana se non per apporre «limiti», e dunque per assicurare che essa non possa essere più intesa come lo era stata; la «sovranità», in Costituzione, può essere intesa, al più, come una posizione, assicurata a chi ne sia il titolare, di relativa indipendenza dalle ingerenze altrui (v. gli stessi artt. 7 e 11 Cost.).

In questo contesto, sul piano applicativo, non può meravigliare che i conti non tornino quando l'interpretazione della costituzione, circa i giudizi sulla responsabilità politica, sia condotta in funzione della «razionalità» di fatto della «politica», sia essa riassunta nell'«unità» o nel «compromesso»; quello che potrebbe meravigliare sarebbe che questi conti tornassero. Se la Costituzione non si rivolge più alla politica come si rivolgesse al «sovrano» (o al Leviatano), sembra vano accanirsi sui fatti politici come fossero portatori di una loro giuridicità innata.

6. Responsabilità politica, potere politico e Costituzione

Si può, a questo punto, tirare provvisoriamente le fila del discorso, non per criticare ulteriormente, in negativo, le dottrine formulate sulla responsabilità politica, ma per cercare di evincerne, in positivo e con qualche altra notazione, una concezione della responsabilità politica, da poi approfondire per aspetti applicativi, che sembri più adeguata all'interpretazione della Costituzione italiana.

Che i giudizi di responsabilità politica, come più largamente l'azione politica, siano, come pare che siano, giuridicamente impregiudicati nei criteri sostanziali del loro esercizio, può avere una robusta giustificazione all'interno del diritto costituzionale, senza che vi sia bisogno di attingere ad una qualche «legittimazione» di fatto (o senza, ancor prima, che vi sia bisogno di distinguere tra «legittimità» e «legalità»). L'inserimento della politica, come appunto potere di scegliere liberamente con effetti che possono ricadere (anche) nella sfera di altri, è indispensabile affinché la costituzione ed il diritto non pretendano di irretire e prescrivere, una volta per tutte, ciò a cui tutti i consociati sono tenuti e non tenuti. Una costituzione ed un diritto che non ammettessero in assoluto scelte politiche sarebbero una costituzione ed un diritto unidimensionali, in cui sarebbe bandito il cambiamento e la speranza del cambiamento, da cui sarebbe bandito il futuro e il passato (il che sta a denunciare quanto irrealistica sia una tale prospettazione), giacché tutto dovrebbe essere previsto e vincolato giuridicamente in un eterno presente.

Questo problema, tra l'altro, non ha a che spartire con l'«ideologia», giacché non può essere evitato neanche dal più schietto individualismo liberale. Quando si sia individualisti e liberali, si può diffidare finché si vuole dell'assoggettamento del singolo a decisioni sopraindividuali sciolte da criteri giuridicamente preordinati. Ma, non ci si potrà mai spingere ad eliminare ogni potere di scegliere liberamente sul destino (anche) di altri, nell'ambito della convivenza sociale, se non eliminando la stessa libertà individuale: poiché è arduo persino astrattamente raffigurarsi una qualche libertà individuale la quale non comprenda nella propria sostanza, accanto all'esercizio di facoltà, l'esercizio di poteri con cui magari mediante accordi estendere ad altri gli effetti delle proprie scelte, facendo cessare questa libertà di scegliere in veste di potere la stessa libertà individuale cesserebbe.

Sotto tale angolazione, l'orientamento c.d. «garantista» del costituzionalismo moderno, il quale scorge la missione del diritto e della costituzione nel «freno al potere», non può diventare totalizzante, se non ribaltandosi nel suo contrario, e cioè nella teorizzazione di un assetto totalmente illiberale: dove non c'è potere di scegliere non giuridicamente vincolato, per modificare la

realtà fuori di sé, non può esserci libertà nell'accezione moderna.

Non casualmente chi, come L. Duguit, è partito dal progetto di racchiudere il potere del «sovrano» in un «obbligo rigoroso» è giunto, pur attraverso un percorso scientifico accidentato, alla soluzione che anche l'esercizio dei «diritti soggettivi» dei cittadini consistesse solamente nel «fare il proprio dovere» [21]. Quello in cui Duguit sbagliava non era, però, soltanto il punto di arrivo, bensì il punto di partenza della sua dottrina, ossia nel rappresentarsi la «sovranità» come una creazione necessaria di fatto, per demolire la quale egli doveva, poi, premere l'acceleratore degli «obblighi» e dei «doveri» di questo «sovrano», tanto da impedirgli di lasciare immuni da vincoli le stesse libertà individuali; assai più semplice, e tranquillizzante, è avvertire che, proprio perché i poteri per essere giuridici debbono essere disciplinati (e «limitati»), questa disciplina del diritto non può vincolare globalmente la sostanza di ogni potere, se non distruggendo globalmente ogni spazio di libertà.

Il «sovrano», in quanto originario ed incondizionato, è pericoloso in sé, come elemento di una dottrina giuridica, e lo è tanto allorché gli si attribuisca un titolo «illimitato» di imporci qualunque cosa quanto allorché lo si invochi, specularmente, come un potere che non sarebbe più tale perché non avrebbe alcuna libertà di scelta, e non potrebbe quindi lasciarne ad altri, perché tutto sarebbe giuridicamente «obbligato».

In questo panorama, che la Costituzione non ottunda un principio di libertà delle scelte politiche, e dunque non condizioni la sostanza degli stessi giudizi di responsabilità politica, è pertanto il presupposto per l'effettiva garanzia di una libertà individuale. Il che non toglie ed anzi avvalora, si badi, che la politica ed i giudizi sulla responsabilità politica, esercitabili per esigenze che stanno tutte dentro il diritto e la costituzione, possano e debbano sottostare a limitazioni giuridiche. In specie, soltanto nel disciplinare la titolarità, nonché la forma e le misure o sanzioni dei giudizi sulla responsabilità politica, la costituzione può assicurare taluni obiettivi per essa essenziali. Anzitutto, nel disciplinare i giudizi sulla responsabilità politica, la Costituzione italiana, come altre Costituzioni, assicura l'obiettivo di rendere palese e trasparente la spettanza, e con essa la distribuzione, dei poteri di scegliere politicamente.

Non ogni potere statale o pubblico che la Costituzione metta al riparo da interferenze di altri poteri, può dirsi per ciò stesso politico, e dunque libero di operare con criteri svincolati dal diritto; all'inverso, il principio è semmai quello che l'immunità, costituzionalmente garantita, da interferenze di poteri

---

[21] V. L. Duguit, *Il diritto sociale, il diritto individuale e la trasformazione dello stato* (Paris, 1922), Sansoni, Firenze, 1950, 99 ss., e *Leçon de droit public général*, Paris, 1926, 109 ss., ove la negazione della «sovranità», proprio per il fatto di debordare in negazione del potere politico, porta a conseguenze estreme quanto all'esaltazione del ruolo del «diritto obiettivo».

politici contraddistingue i poteri pubblici che, per costituzione, non sono (non debbono essere) politici, o perlomeno la cui politicità può essere considerata come patologica.

Il potere giudiziario, che per l'art. 101 Cost. è «soggetto soltanto alla legge», è reso con questo immune da responsabilità politica, quando si scarti come si è qui scartata la riconversione della «libertà di critica» in una generica responsabilità politica «diffusa»; per ciò stesso, però, ogni ripercussione, anche indiretta e di fatto degli atti giudiziari sulla vicenda politica e sulla lotta politica è guardata con sospetto perché potrebbe essere un indizio, sebbene non giocoforza fondato, di uno sconfinamento dall'unico compito che l'art. 101 Cost. medesimo assegna al giudice e che è quello – il quale benché difficile da definire, non può che essere dato per come la previsione costituzionale lo porge distinto in radice da una libertà di scegliere politicamente – di interpretare ed applicare il diritto (la «legge»).

Così del pari per gli stessi poteri del Consiglio superiore della magistratura, i cui membri sono come si è visto politicamente irresponsabili, nonché più latamente per i poteri di amministrazione, in cui rifluiscono gran parte dei poteri dello stesso Consiglio e che sono anch'essi esercitati ed esercitabili da organi politicamente irresponsabili, si è sempre cercato di tenere distinta la sostanza della «discrezionalità», giuridicamente sindacabile seppure in guisa sua peculiare, da una vera e propria scelta politica: alla ricerca di un distinguo tra «discrezionalità» amministrativa e politica, hanno presieduto, in passato, le raffigurazioni del medesimo potere «discrezionale» come legato ad una «ponderazione» di «interessi primari» e «secondari» ovvero come legato a «massime di esperienza» [22] e, più recentemente, gli studi sull'«imparzialità» ed il «buon andamento» dell'art. 97 Cost. [23]. Il che è giusto ciò che ha autorizzato a considerare con sospetto, di nuovo, la politicizzazione della pubblica amministrazione come un attacco potenziale alla tutela di diritti ed interessi giuridicamente protetti dei cittadini (artt. 24 e 113 Cost.).

Tutto questo è avvenuto ed avviene perché, se si espunge dalla Costituzione l'idea che anche i poteri statali e pubblici siano affrancati da un'originaria politicità come pertinenza o emanazione della «sovranità», il carattere

---

[22] Ci si riferisce al celebre dibattito tra M.S. GIANNINI, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione. Concetto e problemi*, Giuffrè, Milano, 1939, spec. 55 ss., e C. MORTATI, *Potere discrezionale*, in *Novissimo Digesto Italiano*, XVII, 77 ss.

[23] Su cui la letteratura (ed anche la giurisprudenza) è (sono) oramai sterminata(e) e, nondimeno, restano fondamentali M. NIGRO, *La funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1966, 67 ss., G. BERTI, *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Cedam, Padova, 1967, 65 ss. e U. ALLEGRETTI, *L'imparzialità amministrativa*, Cedam, Padova, 1969, 381 ss.

politico di un potere non può mai darsi per scontato e deve essere dimostrato. Se la politicità non è l'attributo naturale di nessun «sovrano», che non c'è, quando la costituzione attribuisce determinati compiti ad un organo o ad un soggetto, è tutto da dimostrare che oltre questo compito, o nell'esercizio del compito medesimo, si sia voluto demandargli una libertà di scegliere politicamente. E la dimostrazione più acconcia della politicità sembra raggiungibile quando quel potere, che si vuole politico, sia anche reso dalla costituzione politicamente responsabile.

I giudizi sulla responsabilità politica tra organi e poteri pubblici, quali giudizi svincolati nella sostanza da criteri giuridici, per come la costituzione ne disciplina la titolarità ovvero le misure o le sanzioni, sono difatti tali da dimostrare non solo la politicità dell'azione di chi fa valere la responsabilità medesima, bensì anche, corrispettivamente, la politicità dell'azione di chi può essere chiamato a rispondere. L'affermazione di una responsabilità politica, corredata di misure o sanzioni giuridicamente irregimentate (e quindi con una precisa portata) implica – come è stato acutamente sottolineato – una rivendicazione di potere politico da parte del responsabile (G.U. Rescigno). Il parlamentare, proprio perché può essere giudicato politicamente dagli elettori al termine della carica, se aspiri ad essere rieletto, può rivendicare la libertà di agire politicamente durante l'esercizio temporaneo delle funzioni; gli elettori, designando come parlamentare un candidato anziché un altro, divengono responsabili politicamente di ciò che ne consegue. Oppure il Governo ed anche i singoli ministri, proprio perché passibili di sfiducia, possono rivendicare libertà di azione politica, anche di fronte al parlamento, perché, sino a che questi non voti appunto per la «revoca» della fiducia, si rende con ciò responsabile e garante dell'azione governativa.

Questa sorta di responsabilità reciproca, per cui la dimostrazione del titolo ad agire politicamente di organi o soggetti pubblici discende proprio, e solamente, dall'essere politicamente responsabili, è ciò che permette ed impone di rintracciare, nei meccanismi di responsabilità politica disciplinati dalla costituzione, la scansione, articolazione e distribuzione della titolarità dei poteri politici. Il che è essenziale perché la costituzione medesima scandisca, articoli e distribuisca i poteri politici in maniera appropriata al principio «democratico» ed alla «sovranità popolare» dell'art. 1 Cost. In specie, in una costituzione che garantisca siffatti principi, il circuito della responsabilità politica degli organi e dei soggetti pubblici e dunque l'esercizio dei corrispondenti poteri politici non potrà che essere infine ricondotto – magari mediatamente, poiché la «sovranità popolare» si esercita anch'essa «nelle forme e nei limiti della costituzione» (art. 1, secondo comma, Cost.) – alla libertà di voto dell'art. 48 Cost. *Che i poteri politici debbano essere politicamente responsabili, e che la concatenazione delle pur differenti responsabilità politiche sia finalizzata*

alla garanzia del voto popolare è, in questo senso, solo un corollario della «sovranità» del «popolo» e del principio «democratico».

Semmai, occorre avvertire, riprendendo cose dette, che questa correlazione tra responsabilità e potere politico vale ed è essenziale solo per organi e soggetti pubblici. In riferimento alla «libertà di critica» dei privati, anche quando è manifestazione politica – nel senso che l'esercizio della libertà di manifestazione del pensiero (art. 21 Cost.) o di altre libertà costituzionalmente protette, come ad esempio la libertà di associazione o di riunione (artt. 17 e 18 Cost.), sia finalizzato di fatto ad una partecipazione a lotte o battaglie politiche – il meccanismo medesimo della correlazione tra responsabilità e potere politico non scatta, a meno di non ripiegare sulle dottrine della responsabilità politica «diffusa», in precedenza accantonate, per almeno due fondamentali ragioni.

Una ragione ne è che la libertà di manifestare il pensiero o altre libertà dei privati, se possono essere utilizzate per fini politici, non debbono mai esserlo «obbligatoriamente» o «doverosamente»: neanche la libertà di «iscriversi» ai partiti politici, e dunque di promuoverli o costituirli, per come è disciplinata dall'art. 49 Cost., potrebbe diventare un «obbligo» o un «dovere»: e proprio per questo, per inciso, i partiti hanno potuto conservare la natura di libere associazioni private, la cui personificazione non sia neppure riconosciuta dallo Stato. Per Costituzione, l'unica libertà dei privati a cui può essere correlata una responsabilità politica, poiché concorre per sua stessa indole, mediatamente o immediatamente (con il referendum), a decisioni che vincolano altri anche in difetto di uno specifico accordo o consenso, è la libertà del voto, la quale è disciplinata, proprio per questo, come un «dovere civico» (art. 48, secondo comma, Cost.). Un'altra ragione, intrecciata a questa, del diverso trattamento tra «libertà di critica» e responsabilità politica è invero nella circostanza che, più in generale, i privati, quand'anche siano titolari di una libertà di scelta non vincolata giuridicamente, sono sempre stati ritenuti inidonei ad esercitare poteri con effetti vincolanti per altri, se non attraverso accordi o atti consensuali, oppure per prescrizione di legge o di altri atti pubblici [24]. Fin quando non vengano a mancare queste ragioni, la politicità dei poteri dei privati non può essere parificata o paragonata a quella di organi o soggetti pubblici.

Per i soggetti e gli organi pubblici, invece, l'esercizio delle scelte politiche, con cui essi vincolano gli altri, e cioè i governati, è reso doveroso od obbligatorio, per quel che può esserlo questo tipo di scelte, grazie alla corrispondenza del potere politico ad una responsabilità: il parlamentare che non faccia politica, proprio per questo, può non essere rieletto; come il Governo o

---

[24] V. in tema G. Lombardi, *Potere privato e diritti fondamentali*, I, Giappichelli, Torino, 1970, 52 ss.

il ministro che non facciano politica possono, per ciò stesso, ricevere la sfiducia.

Che la responsabilità politica sia congegnata in un rapporto di reciprocità, tra soggetti ed organi pubblici titolari egualmente di poteri politici, è, inoltre, importante perché sta a scongiurare la ricomparsa del «sovrano», cioè sta a scongiurare che vi sia un qualche titolare di un potere politico assoluto, insindacabile o, in definitiva, «illimitato».

La Costituzione, nel dettare le regole dei giudizi di responsabilità politica, si preccupa di temperare le rivendicazioni di potere politico. La disciplina della responsabilità politica, ad es., nel mentre modera il potere politico del Governo e dei Ministri, modera, e non solo esalta, il potere politico del parlamento: giacché quello di dare fiducia ad un qualche Governo è uno dei compiti del parlamento e, se le Camere non lo assolvono, è pacifico, questa volta davvero, che esse possano e debbano essere sciolte dal Presidente della Repubblica; come, per converso, non è solo moderata la rivendicazione di potere politico dei parlamentari, grazie alla temporaneità della carica ed alla necessità di accedervi per elezione, bensì è moderata la stessa rivendicazione di potere politico degli elettori, i quali hanno il solo potere del voto per eleggere o non eleggere e, per giunta, non possono far valere «vincoli di mandato» (art. 67 Cost.).

Le regole giuridiche sulla titolarità, la forma e le sanzioni o le misure dei giudizi sulla responsabilità politica sono, insomma, regole sull'azione politica le quali non ne garantiscono e semmai ne ostacolano l'utilizzo «unitario» o «compromissorio», per il fatto stesso di dividere i poteri politici tra una pluralità di organi o soggetti; ciascuno dei quali organi o soggetti, proprio perché contribuisce per proprio conto e con un proprio ruolo distinto all'azione politica, non può né appropriarsene interamente, restituendo «unità» allo stesso potere politico, né stipulare «convenzioni» o altre pattuizioni «compromissorie», le quali possano aspirare ad un qualche stabile effetto assicurato in diritto. La sostanza «unitaria» o «compromissoria», che i poteri politici manifestino di fatto, è solo un frutto contingente, ed opinabile, della storia politica.

Da questo punto di vista, la responsabilità politica disciplinata dal diritto costituzionale impedisce di per sé, e non va ignorato, che si vagheggi un ideale di «democrazia identitaria», ossia di perfetta identificazione tra chi esercita il potere politico (i governanti) e chi lo subisce (i governati); un ideale, questo, in cui gli stessi giuristi, e non solo i politologhi, hanno riposto l'aspettativa, per la verità rivelatasi sin qui un'utopia, di un potere politico ad un tempo «unitario» e condiviso.

La «democrazia identitaria», se può essere un'ideale, può essere perseguita solamente con strumenti di puro fatto, come quelli classificati dalla dottrina

sotto l'etichetta della responsabilità politica «diffusa» (la «libertà della critica», l'«opinione pubblica», ecc.); giacché il diritto, se e qualora intervenga rispetto alla politica, non può che essere un impaccio all'assoluta disponibilità a «compromettersi» o a stare «uniti» dei titolari del potere. Anche ad immaginare una decisione referendaria dei governati che fosse sottomessa al diritto solamente per il minimo indispensabile per darle veste giuridica, ossia per una forma che consenta di individuarla e per gli effetti che debbono scaturirne, tale decisione non potrebbe che smentire un principio di assoluta disponibilità del potere politico, togliendo un qualche margine di libertà e spontaneità alla decisione dei governati medesimi; come anche una qualsiasi procedura elettorale che contemplasse una «revoca» *ad nutum* degli eletti in organi rappresentativi non potrebbe che comportare uno stacco, foriero di una possibilità sia pure non probabile di contraddizione, tra il potere che fosse conferito agli eletti medesimi (i governanti) e quello residuato ai loro elettori (i governati).

D'altro canto, proprio perché esso deve sbarazzarsi del diritto per confidare su strumenti di fatto, non si sa quanto un ideale di «democrazia identitaria» possa essere assennato; nella visuale giuridica, la «democrazia identitaria» non è che il rigetto del principio stesso della responsabilità, o, se si preferisce, della divisione e distinzione dei soggetti che esercitano poteri politici e del loro reciproco chiamarsi a rendere conto. Con il che, anche di fatto, l'enfasi sulla «democrazia identitaria» può prestarsi a manipolazioni: per poter raggiungere un ideale perfetto di «democrazia», raggiungibile solo di fatto, si dovrebbe sempre di fatto correre il rischio della massima imperfezione.

Schmitt ha dato, in nome dell'ideale della «democrazia identitaria» un saggio mirabile di un *iter* teorico il quale, tramutando questa «democrazia» in un'opzione tra tutto o nulla, tra l'«identificazione» tra governanti e governati oppure l'arbitrio dei governanti medesimi, porta appunto al nulla e alla decisione arbitraria, che c'è e ci deve essere solo in quanto si deve decidere.

I passaggi del ragionamento schmittiano[25], ridotti in guisa di schema, sono notissimi e, in superficie, limpidi: a) la vera «democrazia» è solo quella «identitaria», in cui non vi sia stacco tra governanti e governati; b) qualsiasi elezione (per quella con divieto di mandato imperativo il ragionamento vale *a fortiori*), se vuole servire a qualche cosa, non può che servire a separare i governanti dai governati; c) sicché la vera democrazia «identitaria» non è realizzabile se non decidendo per referendum tutti su tutto senza stare a nessun vincolo su quanto in precedenza deciso – il che è impensabile, se non nell'ottica di una qualche anarchia autorganizzata – oppure affidandosi ad un

[25] Come ricostruibili già a partire da *Il custode*, cit., loc. cit. e da *Dottrina della Costituzione*, cit., loc. cit.

soggetto che, a prescindere dall'elezione, sappia «immedesimarsi» nel popolo grazie alla «pubblica opinione» o alla «libertà della critica». Questo ragionamento non è sbagliato solo perché è servito da puntello alla dittatura ed all'arbitrio, ma è servito da puntello alla dittatura ed all'arbitrio perché ne è sbagliato l'inizio.

La questione centrale, per una «democrazia» sorretta dal diritto costituzionale, non è tanto se i governati debbano essere limitati giuridicamente nell'esercizio dei poteri politici, quanto come ed in che misura essi debbano esserlo. Giusto per questo, in una tale «democrazia», una cesura tra il decidere ed il subire la decisione, ossia tra i governanti ed i governati, ci deve essere. Il divieto di mandato imperativo od altri principi giuridici o regole utilizzati in costituzione, per dividere e scindere tra i protagonisti della scena costituzionale responsabilità e poteri politici, non sono che strumenti di questa «democrazia» posta sotto vincolo giuridico e costituzionale; questi strumenti potranno essere opinabili, per come hanno funzionato, e sostituibili; che alla responsabilità politica debbano darsi dei limiti giuridici, disciplinandone misure e sanzioni affinché il potere politico non sia accentrato in un unico «sovrano», onnipossente e per questo solo disposto a «compromettersi» illimitatamente, è però un passo obbligato se, da giuristi, parlando di «democrazia», vogliamo sapere di che stiamo parlando. Il principio che ogni potere politico possa e debba essere reso politicamente responsabile con regole di diritto sarà una rinuncia alla «democrazia identitaria», ma è anche un principio che, ancor oggi, non si può abbandonare con leggerezza.

7. La corrispondenza tra responsabilità politica e potere politico. La posizione del Presidente della Repubblica e della Corte costituzionale

I costituzionalisti italiani, per la cultura che è stata loro tramandata e su cui ci si è in precedenza soffermati, hanno stentato e stentano a prendere consapevolezza dei principi, rapidamente riassunti, che pure sembrano affiorare dall'interpretazione della Costituzione repubblicana. Soprattutto per rapporto alla posizione degli organi correntemente collocati all'apice dello Stato, i costituzionalisti hanno stentato a recepire nella sua pienezza il principio per cui soltanto l'essere politicamente responsabile può far ritenere presuntivamente la politicità dei poteri conferiti: nella sua pienezza, un tale principio dovrebbe infatti suggerire che l'ingresso in politica di un organo politicamente irresponsabile, ovvero l'uso politico dei poteri ad esso demandati, dovrebbe essere, fin dove può esserlo, impedito o scoraggiato con misure o sanzioni

giuridiche. Mentre l'atteggiamento degli stessi studiosi del diritto costituzionale, a questo proposito, è parso esitante o oscillante.

Ne possono offrire un'esemplificazione le dottrine sulla Presidenza della Repubblica.

Che il Presidente della Repubblica italiana non sia soggetto ad un'autentica responsabilità politica, corredata come tale in diritto di misure o sanzioni, trova, in linea di massima, la dottrina ora prevalente concorde. In effetti, una responsabilità politica del Presidente, la quale possa rientrare negli schemi più consueti, sembra che non vi sia nemmeno verso il collegio da cui egli è eletto. Intanto, il collegio che elegge il Presidente è un collegio specialissimo, a cui partecipano con i membri del Parlamento anche delegati delle Regioni ed il quale procede all'elezione a scrutinio segreto ed a maggioranza qualificata (art. 83 Cost.). Il che, comunque, in sé implica che il Presidente della Repubblica non possa essere chiamato propriamente a rispondere politicamente dalla pura e semplice maggioranza delle Camere, la quale non avrebbe titolo per ribaltare le valutazioni compiute anche da altri, in una sede *ad hoc*, all'atto dell'elezione presidenziale; anche per questo – per inciso – sembrano azzardate quelle dottrine che scorgono nella responsabilità del Presidente per «alto tradimento» ed «attentato alla Costituzione», azionabile dal solo Parlamento in seduta comune *ex* art. 90, secondo comma, Cost., alcunché di più o di diverso da una responsabilità penale.

Com'è ovvio, gli elettori del Presidente, il quale è oltretutto rieleggibile, giudicano liberamente sulle sue qualità personali e sulle sue attitudini anche in chiave politica. Tuttavia, essi, quando su questa base procedono all'elezione, sanno già che, stante la durata settennale della carica presidenziale, a giudicare sull'ulteriore elezione o l'eventuale rielezione saranno altri, i quali neanche sono previamente identificabili con certezza. Il che preclude l'instaurarsi di un rapporto continuativo di responsabilità, il quale comporti la rivendicazione protratta nel tempo di un potere politico.

Da un lato, chi elegge il Presidente, sia come membro del Parlamento sia come delegato regionale designato per l'occasione, sa in partenza che non ne potrà giudicare in nessun modo l'operato, e non può quindi rivendicare, come potere politico, che quello di una scelta irreversibile, la quale potrà essere confermata o mutata solo da un altro e diverso collegio: in questo peculiare frangente, la dottrina di Orlando, circa un'elezione, la quale rechi in sé una scelta politica, che potrebbe valere solo come selezione del più «capace», potrebbe essere calzante.

D'altro lato, ciò sembra sottrarre allo stesso Presidente della Repubblica ogni appiglio per rivendicare, nel corso dell'esercizio temporaneo della carica, un qualche consenso di chicchessia, il quale sia sancito giuridicamente come continuativo, all'utilizzo di poteri politici: il Presidente non può rivendicare

il consenso politico dei suoi elettori, giacché questi hanno esaurito il loro compito eleggendolo; è significativo, sebbene abbia un significato prevalentemente simbolico, che il giuramento di «fedeltà alla Repubblica», da prestare all'atto di assunzione delle funzioni per l'art. 91 Cost., sia prestato dinanzi al Parlamento in seduta comune, e non dinanzi alla totalità dei partecipanti all'elezione presidenziale; né il Presidente stesso può rivendicare, nemmeno come probabile, un consenso che potrebbe venirgli da suoi futuri elettori, i quali solo parzialmente può conoscere con qualche anticipo.

Tanto più che, all'uopo, la Costituzione adotta delle specifiche cautele. Le Camere che siano sciolte o per la cui cessazione manchino meno di tre mesi non possono eleggere (o rieleggere) il Presidente (art. 85, terzo comma, Cost.); il che, se mira a non far eleggere il Presidente (anche) da parlamentari a loro volta prossimi alla verifica del voto popolare, ha come effetto di escludere dalla partecipazione all'eventuale rielezione le Camere che, per lungo tempo, abbiano operato al fianco del «Capo dello Stato». Inoltre, il Presidente non può sciogliere le Camere negli ultimi sei mesi del suo mandato, «salvo che essi coincidano in tutto o in parte con gli ultimi sei mesi della legislatura» (art. 88, secondo comma, Cost.); e la *ratio* di tale c.d. «semestre bianco», anche dopo la riforma di cui all'art. 1, legge cost. 4 novembre 1991, n. 1, sembra restare quello di osteggiare un esercizio del potere di scioglimento delle Camere stesse con cui il Presidente in carica voglia agevolare la sua rielezione.

I costituzionalisti avrebbero potuto e dovuto prendere lo spunto da tale irresponsabilità politica per dedicarsi a recingere ed accuratamente mettere a fuoco l'ambito dei poteri presidenziali, interpretando in questa prospettiva anche la formula, se ne conviene non facilmente decifrabile, per cui il «Presidente della Repubblica è il Capo dello Stato e rappresenta l'unità nazionale». In relazione alle incursioni dei Presidenti in campo politico, non infrequenti nella prassi sebbene episodiche e quasi mai sfociate in aperto conflitto con Parlamento e Governo, parecchi studiosi hanno però imboccato una strada differente. Sulla qualifica come «Capo dello Stato» e sul «rappresentare» l'«unità nazionale», ci si è basati per imputare al Presidente un potere politico, ancorché o per lo più diverso e sfasato, in confronto a quello di organi politicamente responsabili; solo per menzionare le dottrine più note, si è parlato di un «indirizzo politico costituzionale» del Presidente, distinto da quello «di maggioranza» governativo e parlamentare [26], oppure, con un

[26] V. P. Barile, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, 296 ss.; e E. Cheli, *Poteri autonomi del Capo dello Stato e controfirma ministeriale: l'esperienza italiana*, in *Quad. cost.*, 1983, 361 ss., il quale, peraltro si avvicina maggiormente alla posizione di G.U. Rescigno, *Il Presidente della Repubblica (artt. 83-87)*, in *Commentario della*

linguaggio più vago ed allusivo, si è parlato di «prestazioni di unità» (politica) presidenziali [27].

Con ciò, e segnatamente da queste ultime dottrine, il Presidente della Repubblica sembra essere portato fuori dalla lotta politica quotidiana tra i partiti solamente per essere ricondotto in prossimità di quella posizione di «neutralità» che talune dottrine del passato, sulle orme di Constant, avevano accordato al monarca proprio in quanto «inviolabile»: la quale posizione di «neutralità» del monarca, perlomeno per come la ricostruiva coerentemente Constant, sarebbe stata, si badi, essenzialmente politica; il Re sarebbe stato «neutrale» solo perché il suo essere «inviolabile» l'avrebbe reso «disinteressato» agli affari politici correnti; il che non avrebbe tolto che la forza politica di fatto del «sovrano» restasse formalmente intatta, intangibile e pronta a riemergere anche violentemente quando, in periodi di crisi, se ne manifestasse il bisogno.

In merito, non persuadono tra l'altro quelle dottrine per le quali il potere «neutro» di Constant sarebbe stato frainteso da Schmitt [28]; per Schmitt, il «potere neutro» ha ripercussioni devastanti, che non ha per Constant, perché Egli ne esalta, sino ad esiti caricaturali, la funzione antipluralistica di antidoto alle divisioni politiche tra i partiti; al di là di questo c'è nondimeno, in entrambi gli Autori, l'assunto comune che solo un potere inattaccabile ed esonerato da ogni interferenza giuridica nella propria sfera di azione potrebbe fungere da «intermediario» nella compagine politica statale.

Quando si discorre di «unità dei valori» come scopo dell'azione del Presidente della Repubblica, sembra appunto che si discorra di qualche cosa di simile; ed invero, come Constant ed i suoi epigoni più o meno attendibili, ci si appella, per dare credibilità ad un tale potere politico irresponsabile, in una cornice che non è più quella di un tempo, al contrappeso al potere politico del «Capo dello Stato» il quale si riassumerebbe, ancora, nell'«opinione pubblica» o nella «libertà di critica» dei consociati. Il che, a dirla sinceramente, potrebbe essere come minacciare un leone con un fucile a salve.

Sotto questo profilo, i costituzionalisti rimangono in buona sostanza, come d'altronde non meraviglia per la tradizione che hanno alle spalle, orfani del «sovrano», i quali non riescono ad emanciparsi dall'idea che un qualche potere politico di fatto «supremo» ci debba essere. A seguire la dottrina, parrebbe

---

Costituzione a cura di G. Branca, 1978, 144 ss., per cui, in rapporto alla responsabilità politica «diffusa», i poteri presidenziali sarebbero «elastici».

[27] V. A. Baldassarre-C. Mezzanotte, *Gli uomini del Quirinale*, Laterza, Bari, 1975, 5 ss.

[28] Insiste sul punto, in ultimo, P. Pinna, *La costituzione e la giustizia costituzionale*, Chiarella-Sassari, 1996, 40 ss.

talora che piegarsi alla prassi, a ciò che il «Capo dello stato» ha fatto e fa concretamente, sia piegarsi a un destino inevitabile. Il che è inaccettabile, sia perché il Presidente non è affatto «inviolabile» ed è solamente esonerato da talune responsabilità «nell'esercizio delle sue funzioni» (art. 90, primo comma, Cost.), sia perché i rimedi giuridici per tenere i poteri presidenziali entro i confini loro giuridicamente assegnati, nella Costituzione italiana, ci sono: la Corte costituzionale non soltanto può giudicare il Presidente quando egli commetta i reati di «alto tradimento» ed «attentato alla costituzione», ma può pronunciarsi – per come è disciplinato il giudizio sui conflitti di attribuzione – sulla spettanza o non spettanza delle sue competenze, annullandone gli atti incostituzionali o dichiarando indebita l'omissione di quanto costituzionalmente dovuto.

Sicché, i rimedi affinché il Presidente, organo politicamente irresponsabile, non faccia uso dei propri poteri per intromettersi nella lotta politica, a vantaggio o svantaggio di un qualche schieramento o partito, andrebbero soltanto utilizzati proficuamente; due casi in cui questo potrebbe essere ipotizzabile, non foss'altro nella sede del conflitto di attribuzioni di fronte alla Corte, sono già stati indicati più indietro: quello in cui il Presidente sciogliesse un Parlamento in grado di funzionare e di dare la fiducia ad un Governo e quello in cui non si adoperasse, rinviando il Governo alla Camere, per riportare nell'alveo parlamentare la crisi governativa provocata da decisione dei partiti.

Il fatto che tali casi possano essersi verificati senza che la Corte costituzionale fosse investita di un giudizio può solo dimostrare che gli organi legittimati al ricorso non hanno reputato valesse la pena di ricorrere. Di sicuro, non è tuttavia un motivo per ignorare che un rimedio giuridico all'uso politico dei poteri Presidenziali, quando occorresse, ci potrebbe essere.

Semmai, quello che da taluno potrebbe obiettarsi è che il giudizio della Corte costituzionale non è in sé un rimedio giuridico, o non è, propriamente, soltanto questo: c'è infatti chi reputa che l'attività della Corte, in quanto («legislazione negativa» *à la* Kelsen o) «co-legislazione» e comunque volta a sindacare l'attività degli «organi supremi» dello Stato, quali appunto il Presidente della Repubblica, sarebbe essa stessa, o meglio potrebbe farsi, intrinsecamente politica: con l'effetto che, essendo assodata la irresponsabilità politica dei suoi componenti, la Corte stessa diverrebbe la testimonianza della raffigurabilità di un potere politico privo di responsabilità entro la Costituzione.

Su questo c'è, peraltro, probabilmente solo da capirsi. Per quel che consta, nessuno, nella dottrina dominante, sostiene, in contrasto con il tenore letterale dell'art. 134 Cost., che la Costituzione demanderebbe alla Corte costituzionale un giudizio politico, libero da vincoli di sostanza. Quello che talora si sostiene è, piuttosto, che la politicità implicita nella materia trattata nei giudizi di costituzionalità sarebbe accentuata dalla circostanza che la Corte emetta decisioni inoppugnabili, come tali indiscutibili ed irretrattabili (art. 137,

ultimo comma, Cost.); di qui le dottrine per cui la Corte avrebbe l'«ultima parola» o quelle che addirittura accostano le pronunce della Corte medesima ad un'«interpretazione autentica» della Costituzione; per le quali dottrine la politicità della Corte costituzionale verrebbe, in fatto ed in diritto, dall'incontrollabilità delle sue scelte [29].

Con il che, per la verità, sembra che si esageri ad arte per recuperare ai Giudici costituzionali un ruolo di «Custodi» della Costituzione che essi non hanno, ma che si vorrebbe che qualcuno debba giocoforza giocare, per incarnare l'invincibilità del «potere supremo».

Che l'inoppugnabilità delle decisioni della Corte costituzionale collochi il giudizio di costituzionalità su di un piano diverso da quello su cui operano i (gli altri) giudici ordinari o speciali non c'è dubbio: poiché le «sentenze» di questi (altri) giudici ordinari o speciali debbono essere sempre ricorribili in Cassazione (eccetto quelle dei Tribunali militari di guerra: art. 111, secondo comma, Cost.) e, anche quando siano divenute inoppugnabili, sono considerate dalla Costituzione come suscettibili di «revisione» per rapporto agli «errori» in cui possano essere incorse nell'interpretare ed applicare il diritto (art. 24, ultimo comma). Da questo all'elevare la Corte costituzionale a «Custode» della Costituzione nell'accezione schmittiana, tuttavia, ce ne corre.

In primo luogo, le interpretazioni della Costituzione su cui la Corte costituzionale fonda le proprie decisioni, a parte gli effetti vincolanti prodotti nel singolo giudizio, che, anche quando sono effetti *erga omnes*, non sono diversi dagli effetti prodotti dalla decisione di un qualsiasi (altro) giudice, non solo restano assoggettate alla «libertà di critica» di (altri giudici e) interpreti del diritto, bensì possono essere ribaltate o mutate in altre decisioni della stessa Corte, le quali abbiano, se non lo stesso, un altro oggetto, anche strettamente affine. Non è raro, nella prassi giurisprudenziale, che la Corte si pronunci su quesiti attinenti lo stesso principio o regola costituzionale in maniera difforme. Sotto questa angolazione, proprio perché hanno effetti solo per l'oggetto dello specifico giudizio, anche le decisioni della Corte costituzionale non possono essere paragonate ad un'«interpretazione autentica» della Costituzione.

Né sembra vero, se non nell'immaginazione dei giuristi, che la Corte possa

---

[29] Le posizioni più risolute, in questo senso, sembrano essere quelle di P.G. Grasso, *Prime osservazioni sulla potestà regolamentare della Corte costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1961, 918 ss., e S. Panunzio, *I regolamenti della Corte costituzionale*, Cedam, Padova, 1970, spec. 231 ss., per cui, tra l'altro «in ogni ordinamento esistono – ed esisteranno sempre, nonostante la progressiva espansione della legalità anche nell'area costituzionale – certe manifestazioni di autorità che trovano, o possono trovare, bensì il loro fondamento in una forma giuridica, ma il cui controllo, anziché realizzarsi con procedimenti legali istituzionalizzati, si realizza, invece, di fatto, nella dialettica delle forze che gli organi e i poteri costituzionali esprimono o, in altri termini, nel farsi dell'equilibrio politico».

avere l'«ultima parola», nel dialogo con organi o soggetti politici. Se davvero si vuole scendere sul terreno della più brutale effettività, non si deve dimenticare che, a differenza di (altri) giudici ordinari o speciali, la Corte costituzionale ha a disposizione solo procedimenti di cognizione, e non di esecuzione: le decisioni dei Giudici costituzionali, cioè, non si avvalgono di strumenti coattivi di esecuzione; come comprova la giurisprudenza, se il legislatore od altri organi e soggetti politici contrastino gli effetti delle sue decisioni, la Corte non può fare altro che giudicare nuovamente nel merito, quando le sia data l'opportunità di farlo, magari per rilevare, come talora è accaduto, la violazione dell'art. 136 Cost. o di altre disposizioni sugli effetti vincolanti delle decisioni medesime. Onde nello scontro che divenisse irriducibile tra la Corte ed organi o soggetti politici non ci sarebbe, a rigore, chi abbia l'«ultima parola»; un tale irriducibile contrasto, per ora fortunatamente scongiurato di fatto, potrebbe tranquillamente risolversi in un infinito batti e ribatti.

Il che è un ulteriore indizio che la riconversione della Corte da giudice della costituzionalità in organo politico solo grazie all'inoppugnabilità delle decisioni è votata al fallimento. La disciplina della giustizia costituzionale può solamente attestare che l'inoppugnabilità delle decisioni non è sufficiente a costituire la politicità del potere o dell'organo che lo esercita; e questa non è che l'altra faccia o il complemento del principio, da ribadire anche quanto al Presidente della Repubblica, che il potere politico medesimo esige la responsabilità politica. I costituzionalisti non hanno, piaccia o non piaccia, che da rassegnarsi al fatto che la Costituzione italiana chiude la porta all'«inviolabilità» di una qualunque «autorità», e che in essa lo scettro del «sovrano», anche a concedere che sussista, non può essere trattenuto in un'unica mano.

8. Responsabilità politica e responsabilità giuridica. Politica ed amministrazione

Gli equivoci più grandi, in cui la dottrina può incorrere, ed a tratti è incorsa, nel rappresentarsi la politicità come forza di fatto con una propria autonoma dinamica (e «razionalità»), sono peraltro, forse, quelli inerenti alle relazioni tra la responsabilità politica e la responsabilità giuridica, di diritto civile, penale o amministrativo. Al riguardo, l'aver supposto i giudizi politici improntati di fatto ad una logica propria, ha portato taluni studiosi, più che a distinguere tra responsabilità politica e giuridica, a trattarle come entità incommensurabili. Il convincimento che il metro della responsabilità politica sia dipendente da fatti politici autonomamente affermantesi, come «programmi» o «indirizzi», ha tirato dietro il convincimento che, nel giudizio sulla respon-

sabilità politica medesima, non possa darsi il benché minimo collegamento, giuridicamente rilevante, tra l'imputazione di determinati fatti al responsabile e le misure o sanzioni che ad esso si possono irrogare.

Il giudizio sulla responsabilità politica non sarebbe soltanto un giudizio del quale chi giudica determina contestualmente il parametro, ma sarebbe un giudizio il cui parametro potrebbe essere precostituito di fatto dalle forze politiche, se non al livello di «indirizzi» e «programmi», al livello di «regole convenzionali» che varrebbero in quanto politicamente effettive e che, come tali, si imporrebbero all'attenzione del giurista. Con l'effetto che, più che sanzioni, le quali siano il portato di un giudizio negativo, di disvalore, le misure conseguenti al giudizio di responsabilità politica sarebbero il coronamento di una logica tutta politica e fattuale: ad es., quando cada un Governo, vuoi con il voto di sfiducia in parlamento vuoi con una decisione di fatto dei partiti, esso cadrebbe non perché sia giudicato negativamente, bensì per far valere «regole alle quali i soggetti politici si attengono se non vogliono veder naufragare nell'insuccesso (...) o addirittura nel ridicolo ogni loro tentativo di far valere la responsabilità politica di altri soggetti»; su queste «regole» elaborate in proprio dai «soggetti politici», anche quando ne assecondi l'operatività (le «assista») con misure adatte (come, ad es., nel frangente della crisi di Governo, sono le dimissioni), il diritto non prenderebbe posizione né in positivo, premiandole, né in negativo, sanzionandole [30].

Di questa visuale, ciò che importa dibattere non è tanto il distinguo tra misure o sanzioni della responsabilità politica; giacché si può agilmente concedere, al riguardo, che la distinzione tra ciò che è sanzione, poiché implica un disvalore, e ciò che non lo è, in diritto, è sempre relativo e cangiante. Il diritto, per ottenere un certo fatto o comportamento, può sempre, ed indifferentemente, tanto sanzionare chi lo impedisce o lo ostacola quanto premiare chi lo realizza o ne agevola la realizzazione: ad es., per quel che concerne il «diritto di voto», che per il secondo comma dell'art. 48 Cost. è anche un «dovere civico», le sanzioni, per la verità poco più che simboliche, previste per il mancato esercizio sono state eliminate con la legge 4 agosto 1993, n. 277; sicché il medesimo «diritto di voto» resta (anche) un «dovere civico» solo in quanto è dato alla «repubblica» di «promuoverne» il «libero esercizio» (art. 4, primo comma del d.p.r. 30 marzo 1957, n. 361, come modif. con legge n. 277 del 1993); con il che non è che l'esercizio del voto popolare sia divenuto un fatto meno essenziale, di quanto non lo fosse in precedenza, per la Costituzione.

---

[30] Cfr. G.U. Rescigno, *Responsabilità politica*, cit., spec. 45 ss., da cui sono tratte le citazioni nel testo; e v. anche la voce *Responsabilità*, cit., 1344 ss.

Quello che preme di sottolineare è, piuttosto, che per le dottrine in commento il distinguo tra la responsabilità politica, di cui i «soggetti politici» diverrebbero unici protagonisti ed artefici di fatto, e la responsabilità giuridica si trasforma in divario incolmabile ed in irrimediabile incomunicabilità [31]. Se si eccettua il discorrere in ambedue le fattispecie di una generica responsabilità, e quindi di un giudizio sull'azione altrui, la responsabilità politica non avrebbe con quella giuridica altro in comune. Il che, oltretutto, può portare a traguardi incongrui, in tutti quei frangenti nei quali la responsabilità politica e quella giuridica debbano convivere tra loro; come si ha, in particolare, per l'azione del Governo, il quale, per Costituzione, è titolare di competenze amministrative e di responsabilità giuridiche, oltreché di responsabilità e poteri politici.

In questo frangente, chi predica il divario incolmabile dalla responsabilità giuridica, sembra incline a reputare che la responsabilità politica, seguendo un proprio autonomo percorso, non abbia se non i confini, labili e continuamente spostabili o rimuovibili, che ad essa assegnano di fatto i «soggetti politici»: non solo sarebbe, perciò, normale che la responsabilità politica sia responsabilità per fatto altrui; la stessa «regola» per cui «un soggetto è responsabile politicamente per tutti quei comportamenti (...) rispetto ai quali si può dimostrare o che il soggetto responsabile poteva impedirli, oppure che essi sono connessi alla linea politica del soggetto chiamato a rispondere», nonché la «regola» per cui viceversa non si è responsabili politicamente per atti che non si potevano impedire o che fossero atti giuridicamente dovuti, non sarebbero che «regole convenzionali» di natura politica o fattuale, rimodellabili a piacimento dai «soggetti politici»; in merito non vi sarebbero «regole rigide e garantite come in un processo penale» e sarebbero «la ragionevolezza degli argomenti, il loro peso, la loro verosimiglianza e, in ultimo, il rapporto di forze che determinano la verità o la falsità del giudizio» [32]. La responsabilità politica sarebbe, insomma, una responsabilità estensibile fin dove la politica vuole di fatto che essa si estenda. Il che avrebbe, nei rapporti tra politica ed amministrazione, risvolti di enorme rilievo.

Una tale dottrina vorrebbe anzitutto spiegare ed in effetti spiega, in un'ottica di «convenzione» tra «soggetti politici», la responsabilità politica collegiale del Governo, ossia la circostanza che, obbligando con la sfiducia alle dimissioni l'intero Consiglio dei Ministri, si può obbligare alle dimissioni

---

[31] V. in punto, le osservazioni critiche di A. Pace, *Le forme extra-penali di responsabilità del Capo dello Stato*, in *Il Presidente della Repubblica*, a cura di M. Luciani-M. Volpi, Il Mulino, Bologna, 1997, 381 ss.

[32] V. ancora G.U. Rescigno, *Responsabilità politica*, cit., loc. cit.

anche il singolo Ministro, il quale non abbia partecipato o sia stato dissenziente nelle deliberazioni di cui è chiamato a rispondere. Da una parte, questa spiegazione di indole politica e «convenzionale» è tuttavia superflua: che i Ministri cadano con il Presidente del Consiglio e con il Governo al quale appartengono deriva direttamente, come si è ricordato, dall'art. 95 Cost. D'altra parte, questa medesima spiegazione rischia di provocare più problemi di quanti ne risolva: poiché, se la responsabilità fosse «collegiale» per «convenzione», e questa responsabilità politica non fosse in alcun modo coordinata con la distribuzione di competenze e responsabilità giuridiche, si correrebbe anzitutto il pericolo di non sapere più, in qualche fattispecie, quando i mezzi di risoluzione dei conflitti infragovernativi debbano avere effetti circoscritti alla responsabilità politica medesima oppure possano e debbano incidere sul regime giuridico dei poteri di amministrazione anche dei singoli Ministri.

Su questo versante, ad esempio, l'art. 5, secondo comma, legge n. 400 del 1988 deferisce al Presidente del Consiglio dei Ministri, insieme al potere di rivolgere ai Ministri le «direttive politiche ed amministrative» in attuazione delle deliberazioni governative collegiali (lett. *a*)), quello di «sospendere l'adozione di atti da parte dei Ministri in ordine a questioni politiche ed amministrative, sottoponendoli al Consiglio (...) nella riunione immediatamente successiva» (lett. *c*)). Quando questi poteri siano effettivamente esercitati – come lo sono stati [33] – si dovrà pur, quantomeno, coordinare la responsabilità politica con la competenza amministrativa e la responsabilità giuridica, giacché, altrimenti, a sovrapporle confusamente, si potrebbe alterare od offuscare ogni garanzia di diritto: una cosa è, infatti che «direttive» o deliberazioni del Consiglio dei ministri richiamino il Ministro alle responsabilità politiche in cui i suoi atti o comportamenti potrebbero coinvolgere il Presidente del Consiglio e l'intero Governo, lasciando nel contempo intatte la competenza amministrativa a provvedere e la responsabilità giuridica del Ministro stesso; altra cosa sarebbe che si configurasse, congiuntamente ad uno strumento per mettere in evidenza le responsabilità politiche del Ministro, uno strumento che incida immediatamente sulla validità dei suoi atti, in quanto atti di amministrazione, e sulle correlative responsabilità giuridiche. La differenza di queste cose è palese, quando si tratti di atti del Ministro destinati ad incidere sulla garanzia giuridica di situazioni subiettive protette degli amministrati (artt. 24 e 113 Cost.); ed è, però, arduo il sancire una tale differenza, quando si abbia in premessa che responsabilità politiche e giuridiche non sono neanche raffrontabili tra loro.

---

[33] Il caso forse più noto è forse quello, in materia di grazia, sfociato in un giudizio per conflitto di attribuzioni innanzi alla Corte costituzionale successivamente chiuso per rinuncia: v. Corte cost., ord. 9 ottobre 1991, n. 379, in *Giur. cost.*, 1991, 3036 ss.

D'altronde, che le dottrine le quali mettano a sé la responsabilità politica, e la rendano non raffrontabile con la responsabilità giuridica, siano mute su simili quesiti è ovvio; poiché, a sposare dottrine di questo stampo, non vi sarebbe più nulla, di quanto attiene alle competenze giuridicamente tipizzate dell'amministrazione, che sarebbe escluso in partenza dall'ambito di ciò per cui il Governo ed i Ministri sarebbero responsabili politicamente e su cui essi, quindi, potrebbero rivendicare il potere politico di decidere. Il Governo ed i Ministri, gravati da una responsabilità politica dalle incerte frontiere, potrebbero, per ciò stesso, rivendicare un potere politico dalle frontiere altrettanto incerte sulla pubblica amministrazione.

L'ulteriore ripercussione ne sarebbe, dunque, che sarebbe avallata come soluzione (più) coerente con l'equilibrio variabile delle responsabilità politiche, quella di un'amministrazione dello Stato organizzata secondo il modello della gerarchia con al vertice il Ministro, in cui il superiore gerarchico, grazie ad uno strumentario acconcio (poteri di direzione, di delega, di sostituzione, di avocazione, ecc.) potrebbe, se non riassorbire le competenze dell'inferiore, sovrapporsi ad esse. Un tale modello gerarchico sarebbe, invero, se non la sola, una delle poche soluzioni le quali, unificando ed accentrando sul terreno giuridico ed amministrativo ogni effettivo potere di decisione presso i Ministri, li metterebbe al riparo dall'essere resi politicamente responsabili per attività che sfuggano, dal punto di vista del diritto e della sua effettiva applicazione, al loro potere di amministrare.

L'idea che la responsabilità politica vada in parallelo, come fosse alcunché di altro dalla responsabilità giuridica, mal si accorda, non foss'altro dal punto di vista dei fatti e dell'efficienza amministrativa, con ogni modello organizzativo il quale accordi ad organi distinti dal Ministro, e sottratti alla sua influenza, poteri separati di amministrazione; e ciò perché, comunque, il Ministro potrebbe essere chiamato ipoteticamente a rispondere politicamente, a capriccio dei «soggetti politici», anche di fatti e comportamenti amministrativi su cui non abbia nessuna possibilità di intervenire. La responsabilità politica, come fatto politico a sé, potrebbe fagocitare tutto. Sotto questa angolazione, la recente evoluzione della legislazione amministrativa potrebbe essere fonte di perplessità, sia là dove accorda ai dirigenti dello Stato, in nome della loro qualificazione tecnico-professionale, poteri di amministrazione distinti da quelli del Ministro, sia là ove, per l'esercizio di compiti statali, articola le cd. «autorità indipendenti», le quali agiscano con «autonomia tecnica e funzionale e con indipendenza di giudizio» (come recita, al pari di numerose altre leggi settoriali, l'art. 4, primo comma, d.lgs. 12 febbraio 1993, n. 39).

Queste perplessità possono essere allontanate, e taluni nodi all'apparenza aggrovigliati possono cominciare ad essere sciolti, solo quando si parta dal presupposto – il quale la dottrina dominante ha sottovalutato e di cui già si

è cercato più ampiamente di illuminare il senso – che i giudizi sulla responsabilità politica sono svincolati da criteri giuridici di sostanza, fin quando lo sono, non come espressione di una politicità innata ed originaria, bensì perché la stessa Costituzione assicura loro un tale spazio di libertà.

In questa prospettiva, che tralascia ogni enfasi sugli esiti di fatto (e «convenzionali») della politica in sé, anche la distanza che separa la responsabilità politica dalla responsabilità giuridica può accorciarsi: la responsabilità politica, come quella giuridica, consiste del comminare o irrogare misure o sanzioni giuridicamente disciplinate; solo che nella responsabilità politica, a differenza che in quella giuridica, chi irroga la misura o la sanzione gode della libertà di statuire, e di volta in volta cambiare, i criteri del giudizio. La responsabilità politica si distingue da quella giuridica quanto al parametro del giudizio, a seconda che tale parametro sia sostanzialmente prefissato o non prefissato in diritto.

Il che, nondimeno, vale solo fin dove la libertà dei giudizi politici sia effettivamente tale in diritto; soprattutto per quelle responsabilità politiche che abbiano più delicati problemi nel coordinarsi con le responsabilità di diritto civile, penale o amministrativo, come per le responsabilità del Governo e dei Ministri che ineriscano a fatti di amministrazione, possono ben darsi dei limiti giuridici; lo stesso art. 94, secondo comma, Cost., nel disporre che la fiducia e la sfiducia al Governo debbano essere «motivate», potrebbe non solo aver inteso assicurare la trasparenza del pronunciamento del parlamento verso i suoi elettori, bensì, come si vedrà tra breve, potrebbe aver inteso altresì stabilire un qualche confine giuridico ai «motivi» delle responsabilità politiche governative.

Beninteso, anche in questa prospettiva resta assodato che la responsabilità politica abbia un *quid proprium*, nella libertà dei criteri di giudizio, e possa, perciò, tanto aggiungersi e coesistere con quella giuridica quanto sopravanzarla ed avere un raggio di azione più vasto. Il che, per un verso, è ciò che autorizza ad interpretare i riferimenti sintetici del testo costituzionale alla «responsabilità» in quanto tale – come il riferimento dell'art. 95, secondo comma, Cost., per cui i Ministri sono «responsabili (...) individualmente degli atti dei loro dicasteri», o quello dell'art. 77, secondo comma, Cost., per cui il Governo assume i decreti-legge «sotto la sua responsabilità» – come riferimenti sia alla responsabilità politica che giuridica. Mentre, per un altro verso, la responsabilità politica può rimanere anche in fattispecie nelle quali la Costituzione sembra tagliar fuori la responsabilità giuridica: tale è, ad es., la fattispecie di cui all'art. 68, primo comma, Cost., il quale, pacificamente, vietando di «perseguire» i parlamentari preclude contro gli stessi ogni azione civile o penale, e non un giudizio politico degli elettori, per «le opinioni espresse ed i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni».

Il punto è tuttavia che, ciò posto in via di prima approssimazione, non sempre una responsabilità politica si accompagna a quella giuridica; il fatto stesso che la responsabilità politica comporti l'esercizio di un potere politico, tanto di chi giudica quanto di chi è chiamato a rispondere, comporta anche che non vi possa essere responsabilità politica, giuridicamente qualificabile tale, dove difetta la politicità del potere. Il che accade, ordinariamente, quando il potere è giuridicamente tipizzato e circondato da regole, principi e rimedi giuridici penetranti, tali da recare tassativi divieti o da tramutare gli atti o i comportamenti che scaturiscono dall'esercizio di quel potere in atti o comportamenti dovuti in diritto. Soltanto una politica ed una responsabilità politica che rimandassero a fatti estrinseci al diritto costituzionale potrebbero attagliarsi a poteri i quali, per Costituzione, adempiano a vincoli giuridici.

Che non ci sia responsabilità politica, allorché manca in diritto ogni libertà di agire politicamente, è solo del resto, per quel che riguarda l'azione governativa e ministeriale, un corollario dei principi costituzionali sulla pubblica amministrazione, per cui essa è vincolata alla legalità, all'«imparzialità» ed al «buon andamento» (artt. 23 e 97 Cost.), senza che la politicità possa essere, in sé e per sé, addotta a giustificazione di una menomazione delle situazioni soggettive giuridicamente protette degli amministrati (artt. 24 e 113 Cost.).

Com'è noto, la strada che si è trovata in dottrina e giurisprudenza, per conciliare con gli artt. 24 e 113 Cost. la non ricorribilità innanzi ai giudici amministrativi «di atti e provvedimenti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico» (art. 31, r.d. 26 giugno 1924, n. 1054), è stata quella di classificare «politici» solo quei poteri per cui, potendo essere escluso dal diritto amministrativo sostanziale ed in conformità alla Costituzione il vincolo del diritto, il problema della compressione della tutela giurisdizionale di situazioni soggettivamente protette degli amministrati non si ponga neppure. Il che sembra valere, *mutatis mutandis*, anche per recingere la sfera di azionabilità della responsabilità politica del Governo e dei Ministri. La responsabilità politica non può essere azionabile, rispetto ad un esercizio del potere vincolato giuridicamente, perché ciò equivarrebbe o potrebbe equivalere ad indebito intralcio a far valere responsabilità giuridiche o rimedi giuridici contemplati dall'ordinamento.

In specie, proprio perché ad essa è coessenziale la rivendicazione della politicità del potere, ammettere una responsabilità politica quando l'esercizio del medesimo potere sia assoggettato a vincoli giuridici aprirebbe, quantomeno, insanabili contraddizioni: come sarebbe un'insanabile contraddizione, per esemplificare, anche soltanto il minacciare di una sanzione o di una misura di responsabilità politica il Governo o il Ministro i quali omettano atti giuridicamente vietati o, al contrario, emettano atti giuridicamente dovuti; in siffatte evenienze, la contraddizione sarebbe manifesta, giacché la minaccia

della responsabilità politica è ciò che potrebbe indurre il Governo o il Ministro ad atti o comportamenti i quali potrebbero persino essere per loro stessi fonte di responsabilità giuridiche, di diritto civile, penale o amministrativo. La responsabilità politica può pertanto esserci, ed operare come tale, solamente nelle fattispecie in cui, ottemperati principi costituzionali quali quelli di legalità, di «imparzialità» e di «buon andamento», sia accordata al potenziale responsabile una «discrezionalità» come libertà di scelta, ovvero nelle fattispecie in cui, a rinforzo di responsabilità e rimedi giuridici, la misura o la sanzione della responsabilità politica medesima vada a colpire chi tenda a violare vincoli di diritto.

Nel «caso Mancuso», il Ministro inutilmente aveva invocato a suo favore, nel giudizio innanzi alla Corte costituzionale, la circostanza che la sua responsabilità politica era stata fatta valere, con la sfiducia parlamentare, in rapporto all'esercizio di competenze amministrative attribuite per legge al suo dicastero; l'argomento non è stato accolto dalla Corte, e non avrebbe potuto essere accolto, giacché, nella fattispecie, ciò che si rimproverava al Ministro era proprio di aver liberamente scelto di utilizzare poteri «discrezionali» [34]. Qualora la sfiducia fosse stata motivata in rapporto a comportamenti degli uffici del dicastero che il Ministro non avesse il potere giuridico di interdire, oppure per rapporto ad atti ministeriali giuridicamente dovuti, la Corte avrebbe potuto e dovuto decidere diversamente, dando rilievo all'insussistenza di una responsabilità politica per azioni vincolate dal diritto. Sotto questo profilo, proprio perché le mozioni parlamentari di sfiducia hanno da essere «motivate» (art. 94, secondo comma, Cost.), anche nei conflitti costituzionali di attribuzioni può essere censurato un loro utilizzo scorretto, per rapporto a fatti o comportamenti insuscettibili di un giudizio di responsabilità politica.

In primo luogo, ciò restituisce credibilità ad un modello di organizzazione dell'amministrazione statale differente da quello gerarchico, in cui, accanto ai poteri del Governo e dei Ministri, vi siano distinti poteri dei dirigenti o di altre figure tecnico-professionali, non politicamente responsabili [35]. Il cam-

---

[34] Cfr. anche M. GOLA, *Riflessioni in tema di responsabilità politica e amministrazione pubblica*, Giuffrè, Milano, 1998, 29 ss.

[35] Cfr. anche P. GIANGASPERO, *Le strutture di vertice della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1998, 120 ss., il quale opportunamente sottolinea la varietà delle possibilità lasciate impregiudicate dal testo costituzionale quanto alla configurazione dei rapporti tra Governo e amministrazione. Il che, ovviamente, non va comunque inteso nel senso di deprimere le garanzie giuridiche nell'esercizio del potere pubblico di amministrazione, a cominciare da quelle connesse al principio di legalità (cfr. L. CARLASSARE, *Amministrazione e potere politico*, Cedam, Padova, 1974, spec. 83 ss.). Ma proprio per questo sembra indispensabile che responsabilità politica e responsabilità giuridica si coordinino tra loro.

mino intrapreso in materia con il d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, e successivamente ridimensionato con il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80, che ha coniugato la temporaneità degli incarichi dirigenziali con una sorta di responsabilità politica dei dirigenti (i cui incarichi possono essere «confermati, revocati, modificati o rinnovati entro 90 giorni dal voto sulla fiducia al Governo»: art. 13), è stato più prudente di quello che avrebbe potuto essere. Una volta che si accetti la premessa che la responsabilità politica governativa e ministeriale si ferma a ciò per cui è spendibile una libertà di scelta del responsabile, politica o «discrezionale», la preoccupazione di non spogliare il Governo e i Ministri di taluni poteri di amministrazione non dovrebbe avere infatti ragion d'essere, se non in vista dell'obiettivo, di cui sembra non ci si sia preoccupati abbastanza, di rendere i poteri dei dirigenti, in veste di tecnici e professionisti, veramente idonei, anche in termini di responsabilità e rimedi giuridici, a soddisfare i principi costituzionali della legalità, dell'«imparzialità» e del «buon andamento». Il che può dirsi, *a fortiori*, per le «autorità amministrative indipendenti»: ciò che può turbare non è l'"indipendenza» di queste amministrazioni dal Governo, bensì la disinvoltura, non sempre comprensibile, con cui si dispensano i loro atti da vincoli legali e, talora, anche dal sindacato giurisdizionale normalmente esercitato sugli atti amministrativi.

Inoltre, la delimitazione della sfera della responsabilità politica e ministeriale a quello che non è giuridicamente vincolato può consentire un'impostazione un poco più promettente dei quesiti sulle relazioni tra il Governo ed i Ministri, a cominciare da quelli, sopra menzionati, che possono sorgere dall'art. 5, secondo comma, legge n. 400 del 1988.

Qualora il Presidente del Consiglio emetta «direttive» nei confronti del singolo Ministro (art. 5, secondo comma, lett. *a*)), oppure ne sospenda gli atti per sottoporli al Governo in composizione collegiale (art. 5, secondo comma, lett. *c*)), legge n. 400 del 1988, si deve, preliminarmente, verificare se l'utilizzo di ciascuno di questi strumenti, avendone i requisiti richiesti dall'ordinamento, corrisponda all'esercizio di un potere con effetti giuridici vincolanti per l'azione ministeriale sul piano amministrativo, oppure, e piuttosto, non si tratti di meri strumenti politici, destinati ad ingenerare, nel Ministro medesimo, una responsabilità solamente e prettamente politica. In linea di massima, un tale distinguo dovrebbe tenere conto che ai poteri di «direttiva», come in generale ad ogni di interferenza del Presidente del Consiglio o dello stesso Consiglio dei Ministri, parrebbe arduo il riconoscere l'attitudine a vincolare giuridicamente l'esercizio di competenze amministrative riservate per legge al singolo Ministro, quando non vi sia una base legale più specifica di quella, se ne converrà fragile anche e proprio perché sganciata da ogni tipicità del potere, rinvenibile nell'art. 5, secondo comma, legge n. 400 del 1988.

Sia come sia di questo, è comunque su tale falsariga che si dovrebbe pro-

cedere nel coordinare reciprocamente tra loro le responsabilità politiche e giuridiche del singolo Ministro: allorché il Ministro sarà tenuto giuridicamente all'osservanza delle «direttive» («amministrative») del Presidente del Consiglio, ovvero dei deliberati del Consiglio dei Ministri, egli dovrebbe esserne esonerato da responsabilità politica individuale, fino a che non disattenda le «direttive» o i deliberati medesimi; se, invece, le «direttive» del Presidente del Consiglio o i deliberati dell'organo collegiale non abbiano effetti vincolanti in diritto, il Ministro resterà sul piano amministrativo padrone e responsabile giuridicamente dell'esercizio dei propri poteri, quand'anche se ne faccia valere, come si può farne valere, la responsabilità politica.

Con queste ultime osservazioni, quanto alla ricerca di una nozione della responsabilità politica (più) adeguata all'interpretazione della Costituzione dell'Italia repubblicana, il cerchio parrebbe stringersi. Le concezioni che fanno perno sull'«autonomia» di fatto dei «soggetti politici», rimettendo ad essi il funzionamento effettivo dei meccanismi di responsabilità politica a cui il giurista dovrebbe inchinarsi interpretando la Costituzione, si rivelano ulteriormente inadeguate per il solco che vorrebbero scavare tra la responsabilità politica medesima e la responsabilità giuridica.

Il che, per la verità, non dovrebbe stupire nessuno: se la responsabilità politica deve collocarsi nel quadro di un diritto costituzionale che aspiri ad un minimo di compiutezza, è la pretesa di rendere la politica «autonoma» di fatto, ossia in grado di fare da sé, che dovrebbe apparire una stravaganza. I costituzionalisti dovrebbero considerare come dovuto, se non scontato, il concepire la politica ed i giudizi sulla responsabilità politica come un'area di libertà che c'è in quanto essa è resa necessaria dalla Costituzione, e che dunque non può né deve andare a discapito di quelle responsabilità e di quei rimedi giuridici che non possono non essere, attualmente, il fulcro di una Costituzione.

9. Rilievi finali: responsabilità politica e riforma costituzionale

Se si sta all'invito, implicito nel taglio impresso a questo lavoro sin dall'inizio, a prendere maggiormente sul serio il testo della Costituzione scritta, non rimane che constatare, in conclusione, un allarmante ritardo culturale della dottrina sulla responsabilità politica. Le difficoltà degli studiosi a rimeditare la propria cultura, e con essa le proprie sistemazioni scientifiche, alla luce delle risultanze dell'interpretazione della Costituzione repubblicana, sembrano primariamente annidarsi nell'arbitrarietà, su cui si è ripetutamente dovuto indugiare, della conservazione di un collegamento tra potere politico,

responsabilità politica e «sovranità». I costituzionalisti, proprio nel proclamare indissolubile il nesso tra la politica ed il problema di rintracciare un «sovrano», che fosse conforme alla tradizione, hanno finito per sovrapporre alle novità obiettivamente affioranti dal testo costituzionale (talora persino al di là della consapevolezza degli stessi «Costituenti» che lo avevano redatto), la cultura e le categorie culturali provenienti da un mondo di cui la seconda guerra mondiale ha certificato la consunzione.

Era comprensibile che nell'immediato dopoguerra, all'ombra appunto del disastro bellico, si potesse ancora essere prigionieri delle ingenue credenze sulla possibilità di dare forma giuridica ad accadimenti solo politicamente e storicamente valutabili (come gli spettri della «rivoluzione» o del «tirannicidio»), che avevano lasciato dalle origini nel costituzionalismo moderno tracce indelebili, ancorché sottili, nell'assillo del «sovrano»; un «sovrano» che, identificato dai «rivoluzionari» con il «popolo», si era mostrato con troppa facilità, la quale già avrebbe dovuto suscitare qualche sospetto, egualmente identificabile, dalle dottrine monarchiche, con lo Stato sormontato dall'«inviolabilità» del Re. Quello che è meno comprensibile è che le dottrine di un diritto costituzionale repubblicano abbiano perseverato, sbrigativamente, nel lasciar prosperare l'assioma o il postulato (travestito talora da concetto «dommatico») che la Costituzione e la sua interpretazione giuridica non possano mai allontanarsi di un passo dalla tutela della(e) «forza(e) politica(he)».

L'impostazione che ne è venuta, per come non di rado passivamente questa cultura è stata assorbita per il tramite delle dottrine degli anni '30, è stata, più che un faro che ha indicato rotte inedite, una fonte di abbaglio. L'idea la quale è ancora al fondo delle dottrine dell'Italia repubblicana sulla responsabilità politica, ossia l'idea che i «soggetti» ed i fatti politici siano per loro stessi costitutivi dell'ordine costituzionale, alla stregua di portatori o depositari di «valori», è un'idea che abbiamo ereditato dal passato, che ha contraddistinto la stessa cultura dei «Costituenti» repubblicani (a cui era fortemente presente la visione della Costituzione come «patto tra i partiti»), ma che, rivista oggi e a distanza di tempo, nell'interpretazione di quella stessa Costituzione uscita dagli orrori del fascismo e della guerra è divenuta solo un impaccio, il quale ha prodotto e può produrre più danni che vantaggi.

Quell'idea che fa della politica il motore permanente ed insostituibile di fatto di una Costituzione in perenne movimento ed in instabile tensione ha fatto perdere e può far perdere di vista che nel diritto costituzionale ci può essere e c'è dell'altro e, precisamente, c'è la riconduzione della politica, nelle sembianze di libertà, ad una dimensione sociale, che è pre-statale e pre-pubblicistica. Gli stessi «Costituenti» italiani, e se si vuole andare alla sostanza i partiti, allorché hanno messo in piedi il «patto costituzionale», hanno fatto la scelta, che è quella a lettere chiarissime codificata nell'art. 49 Cost., di rila-

sciare la «politica nazionale» alla società, alla libera iniziativa degli individui e di gruppi spontanei: lo Stato non può regolare né in effetti regola l'iscrizione ai partiti come associazioni politiche (se si eccettua il divieto che, significativamente, è dato al legislatore di statuire solo per taluni pubblici funzionari nell'art. 98, secondo comma, Cost.); come allo Stato è interdetto di ingerirsi nell'organizzazione e nelle procedure di decisione dei gruppi politici e dei partiti stessi.

In questo contesto, sarebbe l'ora di riscoprire che anche la «sovranità popolare», proprio perché si esercita «nelle forme dei limiti della Costituzione» (art. 1 Cost.), non dà modo a nessuno di assicurare o presumere un'«unità» indissolubile di quegli uomini che compongono il «popolo», il cui impegno politico può essere solo maturazione di una scelta individuale la quale, in libertà, si faccia collettiva. Nel discorrere di responsabilità politica, dovremmo essere coscienti che l'uso accorto o meno accorto delle procedure, delle misure e delle sanzioni messe a disposizione dalla costituzione per assicurare la convivenza non dipende affatto da una qualche «forza» astratta ed onnipossente, e per ciò stesso illiberale, bensì dipende, fondamentalmente, da un impegno degli individui in società, da un impegno che, se non abbiamo paura delle parole, dobbiamo chiamare «privato», poiché non è statale o pubblico. La garanzia ne è l'espulsione dalla Costituzione di un qualunque «organo sovrano», nell'accezione vecchia che lo voleva dotato di poteri originari ed incondizionati i quali avrebbero dovuto riaggiustare, e nondimeno avrebbero potuto ed hanno sovente ingigantito, i guasti derivanti dall'esercizio della libertà politica.

Certamente, questa dimensione sociale (o «privata») della libertà e dell'impegno politico è stata ripetutamente tradita nel corso dell'esperienza repubblicana italiana, dapprima nel nome dell'esigenza che i partiti attuassero la Costituzione e poi nel nome della crisi di quei medesimi partiti: essa è stata tradita dalla legislazione e dalla prassi, che ha dato ai partiti politici consolidati, ed anzi al loro stesso consolidamento, sostegni e stampelle di diritto pubblico; ed è stata tradita dalla stessa dottrina del diritto costituzionale, la quale, teorizzando la giuridicità o normatività innata dei fatti politici, ha teorizzato quello che stava accadendo come interpretazione della Costituzione. Il frutto di questo tradimento, i danni ingenti che esso ha provocato, sono però sotto gli occhi di tutti: la libertà della partecipazione politica, e con essa la politica come libertà di scelta, sono state menomate e ingessate, giacché i partiti, i quali ne sono stati e ne saranno di fatto verosimilmente anche nel futuro imminente i protagonisti, godendo della rendita ad essi generosamente elargita dal diritto pubblico, faticano a muoversi, sia per cadere che per cambiare. La «prepotenza», benché in forme diversissime da quelle verso le quali ci aveva messo in guardia Orlando, torna a farsi sentire politicamente.

Non sembra quindi assurdo il ricordare, perlomeno, che tutto questo con l'interpretazione giuridica della Costituzione repubblicana non ha a che spartire. La Costituzione ci dà, e ad essa si può chiedere, alcunché di diverso e di più circoscritto: le regole ed i principi estraibili dalla Costituzione, come si è illustrato, garantiscono che chi esercita la politica debba «rendere conto», ossia che non vi sia potere politico senza responsabilità; la quale responsabilità politica, per essere temperata e non abbattere le responsabilità ed i rimedi giuridici a presidio delle libertà, è (deve essere) comunque una responsabilità misurata o sanzionata dal diritto. Il resto, e cioè propriamente il fare la politica nel senso di costruirla, spetta alla società (o, per essere più solenni, al «popolo»), a cui deve essere restituito, nell'interpretazione giuridica della Costituzione, se non, per il momento, nei fatti storici. I costituzionalisti non dovrebbero interpretare la Costituzione, com'è loro capitato, con il timore latente che la società (o il «popolo») potrebbero essere inetti.

Non si vuole, con questo richiamo alla Carta costituzionale varata nel 1948, ignorare che in Italia, ormai da anni se non da decenni, quel testo, soprattutto nella parte dedicata all'organizzazione statale o pubblica, e pertanto anche per ciò che attiene a taluni quesiti sulla responsabilità politica, è al centro di polemiche e discussioni, anche di indole culturale e scientifica, circa l'opportunità di una riforma, condivisa diffusamente, nell'ufficialità, dal ceto politico e da studiosi. Quello che si caldeggia non è un ritorno, antistorico, alla Costituzione come documento. Si vuole suggerire, piuttosto, che l'eventuale riforma dovrebbe essere riallacciata ad una riflessione su come, e con quali strumenti di carattere culturale e scientifico non solo è stata interpretata in questi cinquant'anni, bensì potrebbe essere (re)interpretata per l'avvenire quella Carta costituzionale che appunto si vorrebbe riformare. Senza questo, la riforma sarebbe essa davvero irrealistica e velleitaria, perché non potrebbe che partire da una situazione artificialmente azzerata, da una *tabula rasa* giuridica e culturale in cui sarebbe incombente il pericolo di rilucidare frettolosamente, e quel che è peggio non accorgendosene nemmeno, gli arnesi più arrugginiti ed inservibili offerti dall'arsenale dei costituzionalisti.

La conferma potrebbe venirne dal prodotto più recente del movimento riformatore, e cioè il testo approvato dalla Commissione Bicamerale per le riforme costituzionali il 4 novembre 1997 che, per quel concerne le procedure ascrivibili alla responsabilità politica, è costellato di incertezze, nonché dalla ripresa di schemi e filoni culturali usurati.

Il progetto della Bicamerale è, invero, subito incerto rispetto a quello che dovrebbe essere uno dei cardini dell'impianto organizzativo repubblicano, ossia il rapporto di responsabilità politica tra i membri del Parlamento ed i loro elettori.

Nell'eleggere i deputati, parrebbe infatti che gli elettori debbano dare ad

essi un mandato vincolato quanto alla partecipazione alla maggioranza che tiene in vita il Governo: il Presidente della Repubblica dovrebbe scegliere il Primo ministro, che godrebbe una volta nominato della fiducia parlamentare presunta, «tenendo conto dei risultati delle elezioni della Camera dei deputati» (art. 66, lett. *b*)); e quando questo Primo ministro cadesse, provocando le dimissioni dell'intero gabinetto, a causa della sfiducia, si è previsto lo scioglimento della Camera da parte del medesimo Presidente della Repubblica (art. 70), il quale, dunque, potrebbe farsi garante che i parlamentari non cambino il Governo conseguente ai «risultati delle elezioni». Nella sostanza, e quantunque con notevoli attenuazioni, il meccanismo si ispira a quello introdotto per le Regioni – con l'opinabile pretesto che per i consiglieri regionali non varrebbe il divieto di mandato imperativo dell'art. 67 Cost. – dall'art. 8, legge 23 febbraio 1995, n. 43, per cui la legislatura è accorciata ad un biennio, e l'organo assembleare *deve* essere disciolto, «se nel corso di ventiquattro mesi il rapporto fiduciario tra Consiglio e Giunta è comunque posto in crisi». Con ciò, gli assertori del superamento del divieto del «vincolo di mandato» sembrerebbero aver ricevuto soddisfazione.

Sennonché, la Bicamerale non ha avuto il coraggio di portare a termine questa strada. Probabilmente perché ci si è avvisti di quanto oscuro avrebbe potuto essere il significato dell'affermazione di un vincolo generalizzato ai «risultati delle elezioni», non foss'altro per l'esercizio dei poteri legislativi residuati al Parlamento, non si è avuto, da un lato, il coraggio di proclamarlo espressamente, ed anzi si è riprodotto nel testo della riforma il divieto di mandato imperativo (art. 85); né, d'altro lato, si è avuto il coraggio di sancire l'obbligatorietà dello scioglimento della Camera dei deputati, ad opera del Presidente della Repubblica, per il venir meno del Governo uscito dai medesimi «risultati delle elezioni». Il che, si badi, è stato solo un atto di prudenza, giacché lo scioglimento automatico o doveroso della Camera dei deputati, per rapporto alla caduta del Governo scaturito dal «risultato delle elezioni» avrebbe comportato, in armonia con lo scavalcamento o stemperamento del divieto di mandato imperativo, il suggello di una precisa corresponsabilità degli elettori con gli eletti; lo scioglimento automatico o doveroso della Camera dei deputati sarebbe suonato come una puntuale sanzione o misura non solo contro i parlamentari, rei di aver tradito la consegna elettorale, ma anche contro coloro i quali avessero contribuito alla loro elezione, il cui voto sarebbe stato destituito di ogni effetto per il solo fatto di aver portato in parlamento dei traditori.

L'esito finale è stato, peraltro, nulla di più e nulla di meno di una dilatazione del potere del Presidente della Repubblica: se la Camera dei deputati tradisse «i risultati delle elezioni» potrebbe essere sciolta, ma solo a discrezione del «Capo dello Stato», il quale diverrebbe quindi arbitro, c'è da credere insindacabile, tanto della fedeltà dei parlamentari agli elettori, quanto

della cessazione di ogni effetto del voto degli elettori medesimi. La giustificazione che si è voluta dare, di questo rigonfiamento dei poteri presidenziali (come di altri, tra cui spicca quello assai ambiguo dell'art. 65, ultimo comma, in materia internazionale), è che il Presidente della Repubblica, essendo eletto anch'esso dal «popolo», potrebbe, come il parlamento, esercitare poteri politici essendone distintamente responsabile.

Nel prendere per buona questa giustificazione, si farebbe però torto alla Commissione Bicamerale, nel cui progetto c'è molto di più, perché Parlamento e Presidente della Repubblica, parimenti eletti dal «popolo» e parimenti responsabili nei confronti degli elettori, non sono affatto trattati alla pari. Il Presidente della Repubblica può infatti addirittura sciogliere la Camera dei deputati – appigliandosi al combinato disposto degli artt. 70 e 74, come chiarisce la Relazione accompagnatoria al progetto – semplicemente allorché assume le funzioni, e, pertanto, può scioglierla anche con il solo scopo di allineare la maggioranza parlamentare a quella che ha prevalso nell'elezione presidenziale; mentre il Parlamento non ha un analogo potere politico di rimozione del Presidente, che può solo essere condannato per «alto tradimento» ed «attentato alla Costituzione» dalla Corte costituzionale, con l'aggiunta, alle «sanzioni penali», di alquanto misteriose «sanzioni costituzionali», con cui sembra si alluda ad una sanzione accessoria di perdita della carica in caso di accertata colpevolezza (art. 72).

Il che ha il sapore stantìo del ripiegamento sull'«unità politica» e sull'idea, evidentemente non sradicata dalle menti dei riformatori italiani, dell'unicità dell'«organo sovrano». Chi ha comparato il Presidente della Repubblica che il testo della Bicamerale staglia all'orizzonte al Re [36] può aver ecceduto, ma non di tanto. Basterebbe pensare che, sebbene divenga titolare di poteri e responsabilità politiche, il Presidente della Repubblica vede allagarsi la sfera delle sue immunità da responsabilità giuridiche, anche fuori «dall'esercizio delle sue funzioni» (art. 72, ultimo comma): l'estensione dell'immunità da responsabilità giuridiche del Presidente, che diventerebbero per taluni aspetti più estese di quelle degli stessi parlamentari (art. 86) e che non possono essere più spiegate come un presidio di imparzialità o indipendenza dalla lotta politica, non può che stare ad accordargli un pizzico di «inviolabilità».

L'equilibrio tra i distinti poteri e le distinte responsabilità non è, tra l'altro, ristabilito solo perché il Presidente della Repubblica non può sciogliere la Camera dei deputati negli ultimi sei mesi del suo mandato (in cui, forse, si è ipotizzata una «legittimazione» politica presidenziale calante) o nell'anno

---

[36] Si allude a S. MERLINI, *La forma di governo: i poteri del Presidente della Repubblica*, in *La riforma della costituzione nel progetto della bicamerale*, a cura di P. CARETTI, Cedam, Padova, 1998, 33 ss.

successivo alle elezioni parlamentari (art. 70). Che, per tali limitati periodi, il «Capo dello Stato» non possa impedire che il parlamento recuperi la propria libertà anche per quel che attiene al Governo è un dettaglio, che non sconvolge l'impalcatura del progetto, ed è un dettaglio interessante soltanto perché denuncia uno degli aspetti più inquietanti del testo della Commissione per le riforme. Questo aspetto inquietante è, segnatamente, nell'uso che si vorrebbe fare dei limiti giuridici e costituzionali all'esercizio dei poteri politici e delle corrispondenti responsabilità.

I limiti giuridici all'esercizio dei poteri politici, azionabili all'occorrenza innanzi alla Corte costituzionale, non sono posti, nel complessivo progetto della Bicamerale, tanto per discriminare e separare tra loro le competenze dei singoli organi dello Stato, in modo da rendere trasparente agli elettori (o al «popolo») ciò di cui ciascuno di essi può essere chiamato politicamente a rispondere; il che era quanto c'era viceversa da aspettarsi, ad imboccare la via di una distinta elezione popolare e di una distinta responsabilità politica del Presidente e del Parlamento. Su questo terreno, il progetto della Bicamerale sfuma i contorni, più della Costituzione vigente: ad assecondare le inclinazioni peggiori della prassi trascorsa, dopo aver allentato i vincoli di legalità nei riguardi della pubblica amministrazione, si giunge a rendere fungibile per esplicito, come effetti giuridici, l'esercizio del potere normativo del parlamento e del Governo, con il brillante principio che «nelle materie non riservate alla legge», con atto legislativo si possa «autorizzare i regolamenti ad abrogare e modificare la legge» (art. 98, secondo comma).

I limiti giuridici sono impiegati per lo più, nel progetto di riforma, per assicurare che i poteri politici possano, se non proprio elidersi, paralizzarsi nell'azione vicendevolmente: quasi che l'essere entrambi responsabili politicamente verso gli elettori debba rendere il Presidente, ed ancor più il Parlamento, solo parzialmente affidabili per la Costituzione. È solo in un'ottica simile che la garanzia giuridica del temporaneo affrancamento del parlamento dalla tutela politica presidenziale, con la transitoria paralisi del potere di scioglimento a cui si è accennato, può essere rivenduta come un «contrappeso», anziché come un fastidio, al potere del Presidente di sciogliere una Camera dei deputati perfettamente funzionante. Quello che viene qui ripresa, ed anzi riesumata, è soltanto la ben nota tesi che, essendo mosso da una «forza» di fatto inarrestabile, il potere politico non può essere giuridicamente irregimentato e garantito, bensì solo distrutto o «servito».

Ed è questa la piattaforma su cui si continua ad installare la nostalgia del «sovrano», il quale non casualmente, anche nel progetto della Bicamerale, riaffiora con il primato del «Capo dello Stato». Come se, in questo scorcio della nostra storia, non potessimo finalmente inventarci la politica come una libertà che ci appartiene.

Rappresentatività e governabilità: il dilemma delle macchine che fanno parlare il popolo*

di *Alfonso Di Giovine* e *Stefano Sicardi*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Dalla rappresentanza medievale a quella contemporanea. – 3. Parlamento, elezioni, mandato parlamentare: parabole storiche. – 4. Una vicenda italiana: il problema dei nuovi sistemi elettorali della Camera e del Senato. – 4.1. Il contesto. – 4.2. Caratteri essenziali, obbiettivi ed esiti. Elementi di rottura e di continuità. – 4.3. Alcuni cenni sulle prospettive future. – 5. Osservazioni conclusive.

1. Premessa

In un tempo in cui – come sosteneva un grande teologo più di mezzo secolo fa [1] – «non esiste né futuro né passato ... [ma] solo più l'istante salvato dal nulla e la volontà di afferrare quello seguente», si sente l'esigenza di ricollegare i temi di attualità alle loro complesse e contraddittorie radici storiche, non foss'altro che per ristabilire una gerarchia fra l'ultimo articolo dell'emerodottrina e le «categorie generali dell'enciclopedia politica occidentale» [2] e per dare un senso meno contingente alle aporie dell'oggi e al confronto – tutto in salita – con il senso comune che il fabulismo della cultura politica corrente (impregnata di mal riposto messianismo delle istituzioni) è riuscito a imporre.

Del resto non è difficile rendersi conto che i termini essenziali dell'assordante dibattito italiano sui sistemi elettorali hanno, per così dire, un cuore antico, le loro radici affondando nella grandiosa riflessione sul tema della rap-

---

* Questo scritto è destinato agli *Studi in onore di E. Casetta*.

[1] D. BONHOEFFER, *Etica* (pubblicata postuma nel 1949), Morcelliana, Brescia, 1995, 104.

[2] D. ZOLO, *Il principato democratico*, Feltrinelli, Milano, 1992, 47.

presentanza [3], ora concepita come rapporto che vincola il rappresentante al rappresentato, ora come situazione di potere incardinata nel primo e svincolata dal secondo [4]; ora teorizzata come produttrice di unità (assimilabile alla «governabilità» del linguaggio corrente di oggi), ora come specchio della pluralità (è il tema oggi riassunto nel termine «rappresentatività»): il tutto intrecciato con l'evoluzione del ruolo dei parlamenti, prima antagonisti nei confronti del potere, poi essi stessi protagonisti nella sfera del potere [5] e – da oltre un secolo – con un ruolo bifronte di protagonisti-antagonisti.

La rapidissima sintesi che precede merita, ovviamente, qualche svolgimento.

2. Dalla rappresentanza medievale a quella contemporanea

a) Un primo punto da fermare – del tutto assodato a livello scientifico, ma poco introiettato a livello di senso comune, che tende a considerare la rappresentanza come un portato delle forme democratiche di esercizio del potere – è che la figura concettuale della rappresentanza nasce dissociata dal contesto democratico, e precisamente all'epoca dei parlamenti medievali [6]: a loro proposito la ricerca storica sembra concordare su due affermazioni che rilevano per il filo della nostra analisi.

---

[3] A voler usare una più sofisticata terminologia, si potrebbe parlare di «rappresentazione»: rappresentazione e rappresentanza sono infatti i termini oggi usati per tradurre i vocabili «Repräsentation» e «Vertretung» impiegati dalla dottrina tedesca per definire la rappresentanza politica (cui in questo scritto si fa riferimento) e quella degli interessi (cfr. G. LEIBHOLZ, *La rappresentazione nella democrazia* (1966), Giuffrè, Milano, 1989; l'introduzione di P. RESCIGNO, *ivi*, e G. ZAGREBELSKY, *La sovranità e la rappresentanza politica*, in AA.VV., *Lo stato delle istituzioni italiane*, Giuffrè, Milano, 1994, 86).

Detto questo, si può ricordare, in via introduttiva, che nella letteratura politologica che ha studiato il concetto di rappresentanza, si è fatto riferimento a tre modelli interpretativi alternativi: rappresentanza come rapporto di delega (significato generalmente respinto nel costituzionalismo moderno, ma presente nel diritto privato e nell'ambito delle organizzazioni e comunità internazionali); rappresentanza come rapporto fiduciario (*trust,* nell'accezione burkiana); rappresentanza, infine, come specchio – altri dice «carta geografica» – del corpo sociale riprodotto (per una più ampia trattazione si rinvia a M. COTTA, *Rappresentanza politica*, in *Dizionario di politica* diretto da N. Bobbio, N. Matteucci e G. Pasquino, Utet, Torino, 1983, 955 ss.).

[4] Cfr. fin d'ora D. NOCILLA-L. CIAURRO, *Rappresentanza politica*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXVIII, Giuffrè, Milano, 1987, paragrafi 4 e 5.

[5] V., per ora, M. COTTA, *Parlamenti e rappresentanza*, in G. PASQUINO (a cura di), *Manuale di scienza politica*, Il Mulino, Bologna, 1986, 294.

[6] H.F. PITKIN, *The Concept of Representation*, University of Berkeley Press, Berkeley, 1967.

Secondo la prima, tali corpi sono nati per rappresentare le esigenze della società davanti al potere monarchico (fermo restando che essi erano esclusi dall'area del potere e che la loro condizione dipendeva esclusivamente dal riconoscimento da parte del sovrano) in funzione di controllo, negoziazione, pressione e, al limite, protesta; la seconda, sottolinea che la forma di rappresentanza che li legittimava era caratterizzata dal vincolo di mandato a istruzioni precise [7] che i rappresentati impartivano ai rappresentanti e su cui questi ultimi dovevano puntualmente rendere conto «non appena ritornano a casa» [8]. Sicché, a voler mettere in cortocircuito le due affermazioni, è possibile forse esibire un altro esempio della linea di continuità-rottura (e non di pura discontinuità) rintracciabile – come ancora di recente è stato argomentato [9] – tra rappresentanza medievale e rappresentanza moderna: nel senso che la presenza di elementi premoderni convive nei parlamenti medievali con forme aurorali e peculiari di responsabilità – *responsiveness* e di conflittualità.

b) È ben noto peraltro che per molti secoli la riflessione sul concetto di rappresentanza si svolse in senso opposto allo sviluppo degli elementi ora accennati: ai fini del nostro discorso importa solo ricordare che nella prima grande teoria dello stato rappresentativo [10] – pubblicata in un momento (1651) in cui è in pieno sviluppo la lunga incubazione verso un regime parlamentare [11]: risale alla seconda metà del '500 la prassi costituzionale del *King in Parliament* – si contrappongono i molti *autori* (la moltitudine di individui-

---

[7] Problematizzano, con dovizia di argomenti, questo consolidato assunto D. Nocilla-L. Ciaurro, *Rappresentanza*, cit., 553-556; si veda anche V. Mura, *Rappresentanza politica*, in P. Farneti (a cura di), *Il Mondo contemporaneo. Politica e Società*, 2, La Nuova Italia, Firenze, 1979, 708-709.

[8] Così si esprimeva Althusius nella sua *Politica* (1603): la citazione è tratta da G. Duso, *La rappresentanza: un problema di filosofia politica*, Franco Angeli, Milano, 1988, 19, nota 12.

[9] M. Dogliani, *L'idea di rappresentanza nel dibattito giuridico in Italia e nei maggiori paesi europei*, in P.L. Ballini (a cura di), *Idee di rappresentanza e sistemi elettorali in Italia tra otto e novecento*, Istituto veneto di Scienze Lettere ed Arti, Venezia, 1997, 13 (ora anche in *Studi in onore di L. Elia*, Giuffrè, Milano, 1999, 537 ss.).

[10] T. Hobbes, *Leviathan*, cap. XVI: un'attenta ricostruzione in H.F. Pitkin, *Hobbes's Concept of Representation*, in *The American Political Science Review*, 1964, 328 ss.

[11] «La storia della democrazia europea conosce fondamentalmente due strade di sviluppo: la *strada lunga* dell'Inghilterra che precocemente, lentamente e gradualmente modifica le istituzioni rappresentative feudali (il parlamento nobiliare) in organi di rappresentanza allargata che coinvolge parti sempre più ampie di *popolo* costruendo al vertice la originale figura del *King in Parliament*. E poi la *scorciatoia* francese: una secolare resistenza del vertice comprime a lungo la società nuova e determina una possente (ma tarda) esplosione. Allora l'eruzione fa saltare bensì la sommità del vulcano e fa nascere la Repubblica, ma deve poi misurarsi con la struttura rocciosa di una società troppo a lungo cristallizzata»: U. Cerroni, *Prefazione* a E.J. Sieyes, *Che cosa è il Terzo stato?*, Editori Riuniti, Roma, 1989, 9.

sudditi) all'unico *attore* (colui – il sovrano – che trasforma la moltitudine in una persona) e s'identifica nell'autorizzazione ad agire dei primi nei confronti del secondo l'essenza della rappresentanza.

Si tratta dunque di una rappresentanza tutta tesa alla costruzione dell'unità e dalla quale è totalmente espulso l'elemento del conflitto [12]: un sigillo (quello dell'espulsione del conflitto in nome dell'unità, e dunque dell'estraneità del pluralismo conflittuale alle grandi teorizzazioni che sono alla base della filosofia politica occidentale) che ritroviamo anche in autori molto distanti fra loro e da Hobbes.

Kant, pur in un contesto critico nei confronti di Hobbes e aperto a qualche suggestione rousseaniana (ci riferiamo a *Sopra il detto comune «questo può essere giusto in teoria, ma non vale per la pratica»*, 1793, in cui, come si ricorderà, viene teorizzata la libertà della pubblica opinione), può affermare – in coerenza con il suo quadro concettuale – che tanto minore è il numero di coloro che detengono il potere, tanto maggiore è la loro rappresentatività e perciò è proprio la forma di dominio monarchica la più vicina a una costituzione perfettamente giuridica.

Si pensi poi alla teorizzazione di Rousseau (*Contrat social*, 1762) della *volonté général* e della sua irrappresentabilità: rifiutando l'ineludibile destino rappresentativo della democrazia moderna [13], egli elimina, in effetti, la funzione dell'*attore* e «sviluppa in maniera ancora più estrema il paradigma anticonflittualista ... attraverso un "contratto sociale" funzionale a un ordine ancora più organico di quello hobbesiano, perché garantito, anziché dalla mediazione esterna della rappresentanza sovrana, da una "volontà generale" di per sé esclusiva di qualsiasi differenza individuale» [14].

Anche per Sieyès il termine di riferimento della rappresentanza – la nazione – è un dato unitario e per sua natura non conflittuale [15]: dal che, in *Qu'est ce que le tiers état?* (1789), trae la «conseguenza naturale» secondo cui «il diritto a farsi rappresentare spetta ai cittadini non in forza delle qualità che li differenziano, ma in forza delle qualità che sono ad essi comuni» (cap. IV).

Perfino Marx – è stato di recente notato [16] – pur solitamente interpretato

---

[12] R. Esposito, *Introduzione* a AA.VV., *Oltre la politica. Antologia del pensiero «impolitico»*, B. Mondadori, Milano, 1996, 2; C. Galli, *Immagine e rappresentanza politica*, in *Filosofia politica*, 1987, 18.

[13] L. Volpe, *Potere diretto e potere rappresentativo*, Cacucci, Bari, 1992, 21 ss.

[14] R. Esposito, *Introduzione*, cit., 3.

[15] Osserva M. Dogliani, *L'idea*, cit., 29 che l'«assemblea-espressione della sovranità nazionale si avvicina molto di più al modello hobbesiano dal "rappresentatore" che non a quello di una camera che realizzi il principio *quod omnes tangit*».

[16] R. Esposito, *op. cit.*, 3.

in chiave conflittualista, «in realtà vede il conflitto, la lotta di classe, come uno strumento da usare appunto per potersene definitivamente liberare: la società comunista, nella sua prefigurazione, è una società senza classi e dunque, in linea di principio, senza conflitto».

c) A un concetto autoritario di rappresentanza si rifà la di gran lunga maggioritaria dottrina dell'800, il cui asse principale è costituito dal filone Laband-Orlando-Romano [17]: come è stato posto in evidenza, le opere degli autori citati non appaiono certo proiettate verso il futuro liberale e democratico (pur già ai primi passi all'epoca della loro pubblicazione: è del 1882 *Das Staatsrecht des Deutschen Reich* (ult. ediz. 1911) di Laband; del 1895 l'orlandiano *Du fondement juridique de la représentation politique*; sono rispettivamente del 1898 e del 1909 gli scritti di Romano: *Nozione e natura degli organi costituzionali dello Stato* e *Lo Stato moderno e la sua crisi*), ma piuttosto in forte debito con le impostazioni premoderne e hobbesiane [18]: per quel che riguarda il nostro discorso va posto in luce come questi autori, utilizzando strategicamente il concetto di *funzione* – ed escludendo quello di (esercizio di un) *diritto* – per qualificare la partecipazione del corpo elettorale alla formazione del parlamento e limitando tale funzione alla sola designazione dei componenti un organo dello Stato (l'assemblea), si fanno portatori di un concetto di rappresentanza depurato delle qualificazioni della responsabilità (non essendo la mancata rielezione considerata misura sanzionatoria [19]) e della rappresentatività (il principio del libero mandato essendo utilizzato a mo' di legittimazione della «scissura fra la funzione elettorale e la formazione dell'indirizzo politico» [20]).

---

[17] Si discostava da tale filone il pensiero di Jellinek (*Allgemeine Staatslehre*, 1900) e si contrapponeva radicalmente a esso quello di Mill (*Considerations on Representative Government*, 1861); anche per l'Italia si devono ricordare costituzionalisti (Arangio-Ruiz, Miceli, Rossi) che si sottrassero all'egemonia orlandiana: si rinvia in proposito all'analisi di M. DOGLIANI, *L'idea*, cit., e anche a A. PAPA, *La rappresentanza politica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 1998, 50 ss. Più in generale, sul dibattito costituzionalistico svoltosi nel nostro Paese (in particolare sul problema del metodo) specie alla fine dell'Ottocento, S. SICARDI, *La scienza costituzionalistica italiana nella seconda metà del XIX secolo*, Relazione al Convegno *"A 150 dallo Statuto. Statuto Albertino e costituzionalismo italiano"* (Torino, 12-14 ottobre 1998), in corso di pubblicazione.

[18] Parla di un «panorama dottrinale ... disperatamente attaccato al passato», M. DOGLIANI, *L'idea*, cit., 21.

[19] In proposito v. P. RIDOLA, *Rappresentanza e associazionismo*, in G. PASQUINO (a cura di), *Rappresentanza e democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 1998, 128-129.

[20] P. RIDOLA, *op. ult. cit.*, 113. Nel testo si fa implicito riferimento alle riflessioni di C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1975, 425 e di T. MARTINES, *Governo parlamentare e ordinamento democratico*, Giuffrè, Milano, 1967, 154.

Per Mortati s'impone la necessità metodologica di distinguere i concetti di rappresentanza e rappresentatività, risolvendosi il primo nell'elemento qualificante della responsabilità dei

Alcuni – ma solo alcuni – elementi che sorreggono le concezioni del filone italo-tedesco appena evocato (già a sua volta in debito con Burke e Sieyès [21]) possono ritrovarsi – sia pur in un contesto culturale diversissimo – nel filone – oggi dominante – del pluralismo competitivo di derivazione schumpeteriana.

Così, rileggendo le pagine del cap. XXII di *Capitalism, Socialism and Democracy* (1942) e le teorizzazioni di alcuni dei principali studiosi ascrivibili alla corrente dell'elitismo democratico (Aron, Dahl, Sartori), si può osservare che, in primo luogo, agli elettori viene riconosciuto anzitutto il compito di scelta dei decisori– rappresentanti, ed assai meno quello di scelta degli indirizzi politici da quelli perseguibili; in secondo luogo, si può richiamare il ruolo strategico che assume quindi, in questa analisi, la libertà di mandato; in terzo luogo, si può almeno tentare un collegamento tra l'identificazione dei decisori, da un lato, con i «migliori» (Orlando) e, dall'altro lato (nelle impostazioni di derivazione schumpeteriana), con le élites professionali competenti; e, infine, si può rilevare la centralità che viene riconosciuta alla dimensione dell'unità (che per gli elitisti significa anche opzione a favore di formule elettorali che – privilegiando il momento sintetico della rappresentanza su quello analitico – garantiscono la scelta (e la forza) del governo, dell'organo cioè che interpreta l'unità dell'azione statale). Ben diversi sono, peraltro, il contesto culturale generale in cui le due correnti di pensiero sopra richiamate si calano (e il correlativo concetto di liberalismo e di liberal-democrazia, così come la valutazione di quest'ultima) e, ancora, il significato (sanzionatorio o meno) attribuito alla prova elettorale.

3. Parlamento, elezioni, mandato parlamentare: parabole storiche

Il quadro appena delineato s'inserisce, ovviamente, in un contesto caratterizzato da essenziali elementi di discontinuità istituzionale, alcuni dei quali appaiono particolarmente importanti ai fini di un discorso sui sistemi elettorali.

---

componenti l'organo rappresentativo; il secondo, nella corrispondenza fra la composizione sociale ed economica del gruppo di riferimento e la composizione dell'organo che lo rappresenta.

Per Martines – che mutua la distinzione da Mortati, ma ne modula diversamente la coloritura richiamandosi all'insegnamento di M.S. Giannini – mentre la rappresentanza attiene al momento dell'autorità, essendo una formula organizzatoria dell'organizzazione statale, la rappresentatività attiene al momento della libertà e trova il suo fondamento nella consonanza che si viene a stabilire fra governanti e governati.

[21] V. Mura, *Categorie della politica*, Giappichelli, Torino, 1997, 338-339.

a) Prima abbiamo evocato il ruolo dei parlamenti medievali e rimarcato il fatto che essi, limitandosi a rappresentare il corpo sociale *davanti* al potere, sono esclusi dal potere stesso; adesso va sottolineato che dopo la fase plurisecolare in cui i parlamenti si atteggiano come *antagonisti* del potere, la loro parabola culmina in una situazione completamente diversa: divenuti rappresentanti *del* potere dei cittadini (a un certo momento, di tutti i cittadini) diventano essi stessi potere (*protagonisti* del potere) [22]. A questa attrazione nell'area del potere si accompagna la loro definitiva affermazione come canali di legittimazione del governo (è su di loro, ormai, che ricade il compito di «produrre» l'esecutivo) e parallelamente si determina la dislocazione del governo nell'orbita parlamentare, «fino a una vera e propria simbiosi, per effetto della quale il governo *è* la maggioranza parlamentare» [23].

Più o meno in concomitanza, e in conseguenza, di tale situazione – determinatasi a cavallo di otto e novecento e che per tutto il nostro secolo rappresenta, per l'essenziale, il modo di funzionamento delle democrazie parlamentari – si sviluppano altre linee evolutive che investono il parlamento (più specificamente: il suo ruolo, il significato e le tecniche della sua elezione): a determinarle sono svolte epocali, quali l'estensione – fino all'universalità – del suffragio, l'avvento dei partiti di massa – alcuni dei quali «eversivi» rispetto all'ordine costituito – e l'affermazione dello «Stato di partiti» [24].

Il precipitato storico che ne consegue è un campo di tensione difficile da padroneggiare sotto il segno dell'unità, tutto anzi sembrando assumere un aspetto bifronte: segno del passaggio – a seguito di una gestazione, storica e concettuale, difficoltosissima – da una situazione in cui il conflitto è considerato una «scoria velenosa» [25] a una nella quale esso è concepito come nucleo irriducibile della politica, tanto da assurgere a dimensione istituzionale della vita dello Stato [26], testimoniata dalla trasformazione della classica divisione dei poteri (una volta venutane meno le ragioni storiche e sociali per quel che riguarda la gestione dell'indirizzo politico) nel dualismo funzionale governo-

---

[22] Oltre a M. Cotta cit. *retro* in nota 5, si veda l'efficace sintesi di D. Fisichella, *La rappresentanza politica*, Laterza, Roma-Bari, 1996, 42-43.

[23] M. Cotta, *Parlamenti*, cit., 348, del quale si vedano anche le pagine 310, 320 e 325.

[24] Qualche cenno al riguardo in A. Di Giovine, *Commento agli articoli 48 e 49 della Costituzione*, in G. Neppi Modona (a cura di), *Stato della costituzione*[2], Il Saggiatore, Milano, 1998, con richiami comparatistici e alle posizioni di Triepel, Leibholz e Schattschneider.

[25] R. Esposito, *op. e loc. ult. cit*.

[26] Una delle leggi delle democrazie – sostiene G. Vedel, in AA.VV., *La révision de la Constitution*, Paris, 1994, 99 – «è che l'opposizione costituisce una funzione fondamentale ed è essa la vera separazione dei poteri: fra maggioranza e minoranza».

opposizione[27]. Una doppia dimensione bifronte viene a caratterizzare in primo luogo il parlamento: da un lato, «strumento di espressione molto diretta della società e dei suoi *inputs* nel sistema politico»; dall'altro, «luogo del potere decisionale e dunque collocato già sul versante dell'*outputs*»[28]; e ancora, per un verso, luogo nel quale decide la maggioranza-governo (c.d. *continuum* maggioritario), per un altro, luogo (infungibile ed esclusivo[29], e pertanto "insostituibile"[30]) in cui si esprime l'opposizione.

b) Duplice diventa anche il ruolo delle elezioni, prima identificato nella sola scelta dei decisori; essendo diventati protagonisti incontrastati di esse soggetti politici collettivi – i partiti – dalla forte identità politico-ideologica (riversata in gran parte nel programma elettorale), gli elettori sono chiamati a scegliere non solo – e non tanto – *men* (candidati dai partiti stessi), ma anche – e soprattutto – *measures*[31], instaurandosi fra i primi e le seconde un rapporto, sia pure elastico, di coerenza di comportamenti politici in corso di legislatura[32].

Ma il fatto che i partiti assurgano a protagonisti della competizione elettorale sia come elaboratori e portatori di programmi politici, sia come pre-

---

[27] G. De Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*[5], Cedam, Padova, 1999, 350; L. Basso, intervento nel volume collettaneo cit. *ultra* in nota 30, 122; S. Sicardi, *Maggioranza, minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, Giuffrè, Milano, 1984, 92 ss.

[28] Le espressioni virgolate sono di M. Cotta, *Parlamenti*, cit., 304; a un ruolo bifronte del parlamento si riferisce anche G. Sartori, *Dove va il parlamento?*, in S. Somogy-L. Lotti-A. Predieri-G. Sartori, *Il parlamento italiano 1946-1963*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1963, 354, laddove afferma che i parlamenti restano «il portavoce del paese presso lo Stato; ma poi debbono fare dietrofront e funzionare da portavoce dello Stato presso il paese».

[29] Gli aggettivi sono di D. Fisichella, *La rappresentanza*, cit., 47, il quale mette in luce il fatto che delle funzioni della rappresentanza politica democratica tutte sono condivise e fungibili da altre strutture tranne una: il controllo politico dell'opposizione, di quelle forze cioè uscite sconfitte da elezioni competitive (48).

[30] N. Bobbio, *Relazione*, in L. Piccardi-N. Bobbio-F. Parri, *La sinistra davanti alla crisi del Parlamento*, Giuffrè, Milano, 1967, 41.

[31] C'è forse un'eccedenza di realismo nella prospettiva iperutilitaristica in cui la teoria economica della democrazia ha valutato il ruolo dei programmi elettorali e della loro realizzazione: traendo ispirazione dall'analisi schumpeteriana si è infatti arrivato a sostenere che «non si verifica mai ... che i politici cerchino una carica come mezzo per realizzare determinate politiche; il loro unico obbiettivo è di ottenere i vantaggi connessi alla carica in quanto tali: le proposte politiche sono semplicemente un mezzo per quegli obbiettivi personali che possono raggiungere solo se eletti» (A. Downs, *Teoria economica della democrazia* (1957), Il Mulino, Bologna, 1988, 60).

[32] Sul rapporto fra programma elettorale e decisioni politiche successive si rinvia, nella dottrina italiana, a A. Russo, *Programmi di governo e regime parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1984, ed a A. Torre, *Interpretare la costituzione britannica*, Giappichelli, Torino, 1997.

sentatori-sostenitori dei candidati, determina un forte vincolo – che le costituzioni sembrano voler esorcizzare attraverso la ripetizione del «ritornello, che ha le sue radici in Hobbes ancora prima che nella Rivoluzione francese, secondo cui il popolo rappresenta il popolo intero» [33] – fra i componenti le assemblee legislative e i partiti-gruppi parlamentari di appartenenza: sicché, se si tiene presente che non potrebbe essere più radicale la distanza fra la normativa costituzionale in materia di mandato parlamentare [34] e la prassi politica conclamata senza ipocrisie [35] e registrata senza infingimenti [36], appare utile una breve riflessione sul ruolo del mandato rappresentativo, elemento centrale di una parabola storica strettamente connessa con l'affermarsi dei fenomeni evocati in questo paragrafo *sub* lett. *a*).

Tralasciando il periodo più risalente (sul quale v. qualche cenno *retro*, par. 2), il campo di attenzione è ora da restringere al periodo che ha inizio, nel continente europeo, con la Rivoluzione francese: è da allora, infatti, che si può datare la confluenza stabile ed organica della teoria della rappresentanza – nell'accezione moderna fondata su un legame giuridico con la cittadinanza e con meccanismi elettivi – con quella del governo rappresentativo [37] e, in prospettiva, della democrazia liberale.

In schematica sintesi, queste ci sembrano le considerazioni più funzionali alla seconda parte del nostro scritto.

---

[33] G. Duso, *La rappresentanza*, cit., 114. Non sono mancati, nella dottrina costituzionalistica italiana, tentativi di rivalutazione dell'art. 67 Cost.: v., ad esempio, P. Ridola, *Rappresentanza*, cit., 129-135, il quale contrappone l'interpretazione di quell'articolo in chiave di *situazione* (che riserverebbe al mandato libero una funzione di correttivo residuale a tutela dell'indipendenza del parlamentare), a quella in chiave di *relazione* (che attribuirebbe un valore centrale al nesso fra gli artt. 49 e 67, nel senso di rafforzare la posizione del parlamentare nei confronti dei partiti e di democratizzare le decisioni di questi ultimi) e alla realistica presa d'atto dello scarso peso del singolo parlamentare affianca l'ipotesi di «processi più vasti di ricambio delle aggregazioni politiche» e di «capacità del parlamentare di tradurre il suo dissenso in un'effettiva azione di ricambio del pluralismo politico». Nel rispetto di una così meditata posizione, va comunque ricordato che nella concreta vicenda italiana raramente l'art. 67 ha garantito operazioni politiche che andassero al di là del più utilitaristico trasformismo.

[34] Esemplare l'art. 21 della Costituzione di Weimar: I deputati rappresentano tutto il popolo. Essi non dipendono che dalla loro coscienza e non sono vincolati da alcun mandato.

[35] «Al diavolo i tuoi principi! Attieniti al tuo partito» era l'invito-ordine che Disraeli rivolgeva ai deputati.

[36] «Oggi i parlamentari inglesi ... non sono normalmente se non un branco di votanti ben disciplinati» (M. Weber, *La politica come professione* (1919): ma non diversa, nella sostanza, era – a suo giudizio – la situazione nel Reichstag) alle dipendenze del gabinetto o del leader dell'opposizione. Per quel che riguarda la situazione italiana, non meno cruda era l'analisi di G. Mosca, *Le costituzioni moderne*, Amenta, Palermo, 1887, secondo il quale «i deputati sono alla mercé dei grandi elettori e dei membri influenti dei comitati».

[37] P. Pasquino, *La rappresentanza politica*, in *Quaderni piacentini*, 1984, n. 12, 74.

Muovendo dalla considerazione di Bobbio sul carattere «sovversivo» dell'affermarsi della democrazia nella storia delle istituzioni politiche [38], appare plausibile l'ipotesi secondo cui la teorizzazione della libertà di mandato rispetto agli elettori (facendo della nazione il punto di riferimento del rappresentante) sia risultata funzionale non solo a processi di neutralizzazione delle tensioni particolaristiche di origine feudale, di secolarizzazione della società politica e di trasformazione del mandato giuridico esemplato sul diritto privato in mandato politico [39], ma anche a una anestetizzazione, nei limiti del possibile, di quella carica eversiva, operando una tendenziale cesura fra scelta dei governanti e decisioni politiche da questi assumibili. L'esaltazione giacobina [40] e marxiana [41] del mandato imperativo (finalizzata pur sempre peraltro – come la contrapposta tesi del mandato libero – all'obbiettivo dell'unità della società [42]), la preferenza espressa da una parte significativa del pensiero

[38] «La democrazia è sovversiva nel senso più radicale della parola perché, dovunque arriva, sovverte la tradizionale concezione ... secondo cui il potere ... scende dall'alto al basso»: N. BOBBIO, *Quale socialismo?*, Einaudi, Torino, 1976, 53. Qualche anno dopo M. Walzer ha parlato di «logica sovversiva» del *Bill of Rights* americano, visto come «un'ingiunzione per il cambiamento sociale» (M. WALZER, *Diritti costituzionali e forma della società civile*, in T. BONAZZI (a cura di), *La costituzione statunitense e il suo significato odierno*, Il Mulino, Bologna, 1988, 133).

[39] Un'efficace sintesi di questi fenomeni in F. CASSELLA, *Profili costituzionali della rappresentanza*, Jovene, Napoli, 1997, 90 ss. e 130 ss.

[40] Belle pagine in argomento in N. ZANON, *Il libero mandato parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1991, cap. I.

[41] K. MARX, *La guerra civile in Francia* (1871), ora in K. MARX, *Scritti sulla Comune di Parigi*, Samonà e Savelli, Roma, 1971.

[42] Si vogliono qui sottoporre all'attenzione del lettore due riflessioni che si muovono con perspicacia nell'ambito della ricerca di rimandi e analogie cui si è dedicata la cultura contemporanea: quella che sottolinea l'identità di scopi – rappresentata dall'unità della società, appunto – fra costituzionalismo giacobino e costituzionalismo sovietico di derivazione marxiana (su cui v. M. VOVELLE, *I giacobini e il giacobinismo*, Laterza, Roma-Bari, 1998, 134-135) e quella di N. BOBBIO, *Rappresentanza*, cit., 20, che getta un ardito ma solido ponte fra la revoca del mandato operante nella società medievale e quella introdotta nelle costituzioni sovietiche. «Così il movimento operaio rivoluzionario – commenta l'illustre filosofo – faceva tornare in onore un istituto che la democrazia «borghese» aveva soppresso avendolo reputato anacronistico. Ma rispetto alla società di ceti, la società industriale era, o veniva concepita da chi aveva interesse a trasformarla, una società di classe, anzi la società che aveva fatto nascere la classe universale i cui interessi non erano più, come quelli delle corporazioni o dei ceti, particolari ma erano, e sarebbero diventati sempre più, l'interesse dell'intera società rinnovata. Mentre in una società di ceti o in una società pluralistica di gruppi d'interessi organizzati, come quella attuale nei paesi industrialmente sviluppati, la rappresentanza degli interessi è, e non può non essere, una rappresentanza d'interessi particolari, in una società, reale o ipotetica non importa, in cui l'interesse dell'intera società coincida con l'interesse di una sola classe, che si autodefinisce la classe universale, la rappresentanza degli interessi è in realtà la rappresentanza dell'*unico interesse* (corsivo nostro) che conta, e dunque è la rappresentanza generale. Nelle due situazioni della vecchia società che la rivoluzione

socialista italiano nei confronti della revoca del mandato piuttosto che del referendum [43], sembrano, sotto questa peculiare angolatura, coniugarsi con il pensiero kelseniano [44], che, nel mandato libero individuava una sostanziale contraddizione con il principio democratico, tanto da indurlo a parlare della rappresentanza come di una «finzione» [45]: da parte nostra interessa peraltro far rilevare che scavare un fossato di protezione fra classe politico parlamentare e temuto *règne de la canaille* determina una formidabile (e benefica) ricaduta in tema di qualità stessa della nascente democrazia: perché quel fossato, distanziando eletti da elettori – e cioè società politica da società civile [46], contesto del potere da contesto della soggezione [47] – mina alla radice la possibilità di costruire una democrazia identitaria e totalitaria e pone le basi delle tecniche (vanto delle democrazie di derivazione liberale) di tutela da un potere che rimane «altro» e dunque da limitare.

---

borghese aveva spazzato via e della nuova che avrebbe dovuto a sua volta spazzar via la società borghese, l'istituto del mandato vincolato era lo stesso, ma la sua funzione era antitetica: là impediva l'unità del potere sovrano, qua avrebbe esaltato il potere sovrano del popolo una volta identificato il popolo nella classe dei produttori. La rappresentanza senza vincolo di mandato che aveva eliminato il particolarismo dei corpi intermedi, in nome di un preteso interesse generale, in realtà aveva favorito, secondo l'interpretazione della sinistra rivoluzionaria, la rappresentanza della classe che aveva sostituito il proprio potere a quello del monarca. Il ritorno alla rappresentanza con mandato vincolato non era affatto un ritorno a una situazione predemocratica ma, anzi, era la sostituzione della democrazia diretta, nell'unico modo in cui la democrazia diretta è ancora possibile nei grandi Stati, alla democrazia indiretta».

[43] Ci si riferisce a tre articoli pubblicati nel 1897 da A. Labriola sulla *Critica Sociale*, ora raccolti in A. Labriola, *Contro il referendum*, Datanews, Roma, 1998 (per una buona analisi del quale cfr. P. Serra, *Arturo Labriola e la critica della democrazia referendaria*, in *Critica Marxista*, 1998, n. 5, 69 ss.): di questo libro si vedano in particolare le p. 44 (dove si afferma che il «diritto di eleggere il proprio rappresentante non è un diritto di sovranità se non allorquando è accompagnato dal diritto di revocarlo e sostituirlo. Questa è la sola forma di *referendum* che abbia per davvero efficacia pratica ...») e p. 55 (dove la critica al *referendum* è condotta sulla base della considerazione che in esso l'elettore «non giudica degli *uomini* ... [ma] dà un avviso intorno alla *cosa* e nulla di più»: corsivi nel testo).

[44] H. Kelsen, *Das problem des Parlamentarismus* (1925), ora in H. Kelsen, *Il primato del parlamento*, Giuffrè, Milano, 1982.

[45] H. Kelsen, *I fondamenti della democrazia*, Il Mulino, Bologna, 1966, 37-38. Va peraltro posto in evidenza un elemento contraddittorio nella teorizzazione kelseniana: muovendo infatti dai presupposti riportati nelle ultime tre righe del testo, appare un salto logico il sostenere altrove (119 e 294 dell'opera appena citata) la cd. teoria dell'adattamento, che concepisce la rappresentanza politica come il maggiore adeguamento e adattamento possibile del modello ateniese della democrazia diretta (cfr. sul punto D. Zolo, *Il principato*, 102-104).

[46] Lo rilevava, ovviamente in chiave critica, K. Marx, *Critica della filosofia hegeliana del diritto pubblico* (1843), ora in K. Marx, *Opere filosofiche giovanili*, a cura di G. Della Volpe, Editori Riuniti, Roma, 1963, 132 ss.

[47] M. Cotta, *Parlamenti*, cit., 287.

Sta di fatto che l'evolversi, per vie imprevedibili alla fine del Settecento, dei sistemi politici contemporanei porta alla sostanziale eliminazione di quel fossato – non però nei confronti degli elettori, per i quali rimane invalicabile il «muro dell'interposizione rappresentativa» (Casetta) – che avrebbe dovuto salvaguardare l'autonomia (la libertà di mandato, appunto) dei rappresentanti: causa primaria di tale fenomeno è, come già prima si accennava, l'avvento dei partiti di massa: nello Stato di partiti, in cui il rapporto tra potere e società civile è mediato prevalentemente dal sistema dei partiti, il parlamento diventa infatti il luogo in cui «gli incaricati dei partiti s'incontrano per far registrare decisioni già prese» (Habermas). Scontato quindi, che la rappresentanza non può più consistere in un rapporto atomistico fra elettori ed eletto, ma che – come è stato osservato – il processo rappresentativo investe tre termini (rappresentati, partito, rappresentanti), a diventare decisivo è proprio il perno intermedio, essendo i partiti passati da una fase di meri raggruppamenti parlamentari a un ruolo di filtro della rappresentanza popolare, per giungere infine a una posizione di vera e propria signoria della rappresentanza stessa: usando la concettuologia hobbesiana, osserva Bobbio che «l'elettore è soltanto autore, l'eletto è soltanto attore, mentre il partito è attore rispetto all'elettore, autore rispetto all'eletto»[48].

Rinviando alla successiva lettera d) alcune considerazioni, particolarmente riferite all'Italia, sul cosiddetto stato «post-partitico», va qui ancora rilevato che a fare del divieto di mandato imperativo «uno di quegli spaventapasseri in cui i passeri fanno tranquillamente il loro nido»[49] (fuor di metafora: un principio doppiato dalla prassi della disciplina partitico-parlamentare[50]) contribuisce un altro rilevante fenomeno: la professionalizzazione del ceto politico[51], che al di là di tutte le ipocrisie, non accenna minimamente a diminuire anche in contesti di crisi dei tradizionali partiti di massa. Emersa – paradossalmente, si potrebbe osservare – come portato collaterale, in nome del criterio della divisione del lavoro[52], del principio della libertà di mandato (i rappresentanti devono essere liberi anche in ragione del loro status di professionisti del bene pubblico[53]), la professionalizzazione divora (o per lo meno

---

[48] N. Bobbio, *Rappresentanza e interessi*, in G. Pasquino (a cura di), *Rappresentanza e democrazia*, cit., 24.

[49] N. Bobbio, *op. cit. retro*, in nota 30, 28.

[50] Si rileggano le citazioni di Weber e Mosca riportate *retro* in nota 36.

[51] Importante sull'argomento la monografia di A. Mastropaolo, *Saggio sul professionismo politico*, Franco Angeli, Milano, 1986 (II ed.); qualche cenno anche in G. Pasquino, *La classe politica*, Il Mulino, Bologna, 1999.

[52] Un cenno alla divisione e specializzazione del lavoro riferite anche all'attività politica si trova nel classico studio di E. Durkheim, *La divisione del lavoro sociale* (1893), Comunità, Milano, 1962, 39.

[53] È possibile rintracciare un filone di pensiero in cui vengono più o meno strettamente sal-

spolpa) il suo figlio: trattandosi di un ceto che weberianamente vive di politica, appare davvero troppo disincarnato l'atteggiamento dottrinale che propendeva a non riconoscere una misura di responsabilità-sanzione, e dunque di limitazione della libertà di mandato del rappresentante desideroso di continuare a esercitare la sua «professione», nella mancata rielezione [54].

c) È nel contesto appena delineato – consolidatosi a partire dagli ultimi decenni dell'Ottocento – che il tema della rappresentanza parlamentare incrocia, per mai più districarsene, quello dei sistemi elettorali. Se eleggere il parlamento significa eleggere un organo dalle molte facce («teatro del pluralismo» [55], in cui trovano posto anche l'espressione di forze sociali alternati-

---

dati i temi del libero mandato, della divisione del lavoro-scelta dei migliori e del professionismo politico: «Il grande vantaggio dei rappresentanti è che essi sono capaci di discutere gli affari. Il popolo non è in grado di farlo: il che è uno dei grandi inconvenienti della democrazia» (MONTESQUIEU, *Lo spirito delle leggi* [1748]); «La maggior parte di coloro che compongono la moltitudine ... non hanno né il tempo né ... le conoscenze necessarie ... per creare delle leggi: e come il malato si affida ad un medico ... così la maggioranza dei cittadini deve affidarsi a coloro che sono più abili di loro ... (DE LOLME, *La constitution de l'Angleterre* [1771]); «Governare e fare leggi sono questioni di ragione e di giudizio» (BURKE, *Discorso agli elettori di Bristol* [1774]), che muove implicitamente ma chiaramente – come è stato osservato – dal presupposto che il rappresentante deve possedere qualità intellettuali superiori alla media; «È per la comune utilità che [i cittadini] nominano dei rappresentanti ben più abili di loro nel cogliere l'interesse generale» (SIEYES, *Discorso del 7 settembre 1789*); «Il sistema rappresentativo non è altro che un'organizzazione attraverso la quale una nazione affida a alcuni individui ciò che essa non può o non vuol fare da sé ... [esso] è una procura data a un certo numero di uomini dalla massa del popolo, che vuole che i suoi interessi siano difesi e che tuttavia non ha il tempo di difenderli sempre da solo» (CONSTANT, *La libertà degli antichi paragonata alla libertà dei moderni* [1819]); «Poiché la deputazione avviene per la discussione e per la decisione sugli affari *generali*, essa ha il significato che vi sono destinati dalla fiducia individui tali che s'intendano di siffatti affari meglio dei deputanti» (HEGEL, *Lineamenti di filosofia del diritto* [1821]); «Gli "interessi" debbono esser ascoltati e consultati. Ma qui finisce la loro sfera di azione. I "competenti" dell'azione politica non sono e non debbono essere i "competenti" nei singoli rami» (EINAUDI, in *Corriere della sera* del 29 novembre 1919); il parlamentarismo si presenta come un compromesso tra l'esigenza democratica di libertà, in quanto idea di autodeterminazione, e il principio – causa di differenziazione sociale e condizionante ogni progresso tecnico-sociale – della distribuzione del lavoro (da: KELSEN, *Il problema del parlamentarismo* (1925) e *Essenza e valore della democrazia* [1929]); «Molti esponenti della dottrina democratica hanno cercato ansiosamente di spogliare l'attività politica di ogni connotazione professionale, sostenendo che», se la politica diviene professione, «la democrazia degenera. Ma questa è pura ideologia» (SCHUMPETER, *Capitalismo*, cit., [1942]); e si possono ancora ricordare – sulla scorta di A. PIZZORNO, *Le radici della politica assoluta*, Feltrinelli, Milano, 1993, 235 – «la classe politica individuata come soggetto autonomo da Mosca; gli intellettuali o i rivoluzionari di professione individuati dalle varie correnti di pensiero socialista ... i funzionari dell'organizzazione descritti da Michels; i politici di professione ... analizzati da Weber ...».

[54] V. *retro*, *sub* nota 19 e RIDOLA, *ivi* cit.

[55] C. SCHMITT, *Il custode della costituzione* (1931), Giuffrè, Milano, 1981, 115 ss.

ve [56]; «produttore» e sostenitore, in chiave legittimante, del governo [57]; luogo in cui si esercita la funzione oppositoria [58] e all'interno del quale si dispiega la «nuova» divisione dei poteri [59]) è inevitabile che si accenda la disputa sulle tecniche da utilizzare per trasformare – nel modo ritenuto più funzionale al contemperamento delle varie esigenze – i voti in seggi. Si affermano pertanto impostazioni politiche e culturali diverse, a seconda della preferenza accordata agli aspetti richiamati [60]: la disputa italiana è, dunque, pur nella peculiarità di certi tratti, il *replay* di una lunga contesa.

d) Gli ultimi decenni, peraltro, ci pongono di fronte all'acuirsi di una crisi (caratterizzata da intensità e tempistiche anche sensibilmente differenti, a seconda delle esperienze considerate) dello «stato dei partiti», così come sin qui delineato. Lasciando da parte il caso statunitense (dai caratteri peculiari, e che è ancora da vedere fino a che punto costituiranno il nostro futuro) è indubbio non solo il mutare (marcato, ad esempio, a suo tempo, dalle discussioni sulla categoria del partito "pigliatutto"), ma, ben più intensamente, lo sfaldamento di una serie di elementi essenziali (sul piano ideale, organizzativo, funzionale, ecc.) del partito europeo di massa, così come configuratosi, approssimativamente, dalla fine dell'Ottocento agli anni settanta del nostro secolo (cfr. anche *infra*, 4.3). In altre parole, la tradizionale forma-partito entra progressivamente in (talora gravissima, come oggi in Italia) sofferenza: solo per esemplificare, se ne contestano il ruolo di "parte generale" (accentuandosene, all'opposto, i connotati di parzialità), il carattere "olistico" (sul piano ideologico e/o burocratico-organizzativo), l'incapacità di adattarsi ai mutamenti sociali (per il suo, vero o presunto, codice genetico, collegato alle aspirazioni e fratture del "mondo di ieri") e i costi sempre più elevati (e talora smaccatamente patologici) che esso comporta per il sistema complessivo (sul piano del finanziamento diretto ed indiretto delle sue molteplici attività). In una parola, se ne contesta e ci si propone di sconfessarne (con maggiore o minore intensità) il carattere di intermediario per eccellenza del rapporto politico-rappresentativo.

---

[56] G. LEIBHOLZ, *La rappresentazione*, cit., 169.

[57] Cfr. *retro*, *sub* note 22 e 23.

[58] Cfr. *retro*, *sub* note 29 e 30.

[59] Cfr. *retro*, *sub* note 26 e 27.

[60] Ricorda, ad esempio, G. SARTORI, *Ingegneria costituzionale comparata*, Il Mulino, Bologna, 1998, 59-60, 75 e 88, che l'introduzione della proporzionale in Europa (nel 1899 in Belgio, nel 1897 in Svezia), accompagnata, di regola, dall'allargamento del suffragio, ebbe il merito storico di favorire l'integrazione progressiva dei partiti anti-sistema nell'ordine liberaldemocratico.

Quanto precede non conduce peraltro, nello scenario europeo, al deperimento della forma partito e alla sua sostituzione con canali alternativi di intermediazione politica, ma solo ad un indebolimento/appannamento, ad intensità variabile, della sua figura e del suo ruolo. Ciò, in relazione a certi sistemi, almeno dall'esterno, non è quasi avvertibile, mentre per altri (a causa di una serie di fattori endogeni) assume le caratteristiche di una vera e propria crisi di identità (delle forze politiche e del sistema nel suo complesso). Si pensi, emblematicamente, alla situazione (indubbiamente anomala per eccesso) che caratterizza il nostro Paese, ove, in un quadro emotivamente e diffusamente dominato da pulsioni antipartitiche, coesistono imitazioni del classico partito di massa (è il caso, sulla base di collanti ideali diversissimi, ad esempio, della Lega nord e dei piccoli partiti che si richiamano al comunismo) con aggregazioni di vario tipo che disperatamente tentano di incanalare/guidare il confronto politico-programmatico sull'asse destra/sinistra (il partito leggero, il partito mediatico, ecc.), con movimenti politici connotati in chiave moralistica e personalistica (si pensi all'Italia dei Valori) e, ancora, con partiti/movimenti del tutto "volatili" dell'area di centro, a base personale e/o sorti per operazioni politiche specifiche (Rinnovamento Italiano, Udr). E sopra tutto ciò viene costantemente riproposta l'esigenza – che, alla stregua di quanto appena visto, può suonare piuttosto paradossale – della semplificazione/trasparenza del gioco politico (sulla base di nuovi contenitori: semplici poli, alleanze, aggregazioni stabili, addirittura partiti – ma davvero? – nuovi) sulla base di opzioni competitive di *men* e *measures*.

In questo quadro si assiste (continuando a limitarci al nostro Paese) ad uno strano incrocio tra mandato libero e mandato, se non proprio imperativo, almeno in qualche misura vincolato. Verso il primo termine pare spingere la ripulsa verso tutto ciò che sa di oligarchia partitica, disciplina di partito, mortificazione degli eletti dal popolo da parte dei burocrati che vivono "di" politica, ecc. Verso il secondo pare spingere, invece, la necessità di rispettare il "patto" con i rappresentati che si sarebbe suggellato da parte dei rappresentanti al momento della prova elettorale, la quale deve contenere l'impegno a sostenere certi *men* e certe *measures*. Il mandato in qualche misura vincolato viene insomma a prospettarsi tanto verso il basso (verso l'opzione di politica e di *leadership* suggellata dalla prova elettorale), quanto verso l'alto (nei confronti non tanto né più dei singoli partiti, quanto, invece, dello schieramento in cui gli eletti si sono posizionati – di qui la tormentata polemica contro i cambi di maggioranza e governo in corso di legislatura –).

4. Una vicenda italiana: il problema dei nuovi sistemi elettorali della Camera e del Senato

Per formulare una valutazione, in termini di rappresentatività e governabilità, dei due sistemi elettorali nazionali introdotti nel 1993 («maggiorzionali», li ha definiti Ainis, in *La Stampa* del 20.4.1999) è necessario premettere alcune, sia pur rapide, considerazioni di ordine generale.

Un certo sistema elettorale, in relazione tanto alla rappresentatività che alla governabilità, può essere considerato, *da un lato, per quel che intende riflettere o innovare del sistema politico e costituzionale cui si riferisce* e, *dall'altro lato, per quanto e come riesce ad incidere su di esso*. In ordine al primo aspetto, vi potranno essere dei sistemi elettorali che hanno intenzioni più o meno "conformative" rispetto alla situazione in cui si collocano; per quanto riguarda il secondo (ed esso rileverà maggiormente quanto più il sistema elettorale si proponga non tanto di registrare un assetto esistente ma di trasformarlo) l'interazione potrà, a seconda dei tempi e delle situazioni, risolversi maggiormente a favore del potere conformativo del sistema politico e/o costituzionale su quello elettorale oppure viceversa.

Tanto per esemplificare, il sistema elettorale italiano della Camera del secondo dopoguerra non intendeva, per quanto riguarda il primo aspetto, né sul piano politico, né su quello costituzionale, spiegare una *vis* particolarmente conformativa (ma nemmeno nulla). Esso, per quanto attiene alla rappresentatività, si proponeva di rispecchiare il sistema politico-partitico così come assestatosi negli anni successivi alla Liberazione, con un po' più di *favor* (rispetto alle rettifiche successive) per le forze maggiori, ma senza metter fuori causa quelle minori (se aventi requisiti minimi di insediamento "zonale", prima ancora che nazionale) e favorendo (ciò è importante) il già affermatosi ruolo "forte" dei partiti (in particolare, di massa). Insomma un sistema proporzionale che "prendeva per buoni" certi rapporti di forza ma pure certe modalità organizzative di articolazione del confronto politico così come manifestatesi nell'immediato dopoguerra. Ben diverso sotto il profilo conformativo, in relazione alla situazione italiana, sarebbe stato un sistema elettorale che pur di tipo proporzionale non correttivo, per i meccanismi in esso presenti, contenesse, però elementi di indebolimento del legame partitico (come il sistema del voto unico trasferibile). Fortissima, invece, per i modi e i tempi in cui venne posta, fu percepita la sfida conformativa (tanto per quanto riguarda la rappresentatività che la governabilità – si pensi al premio di maggioranza –) della legge maggioritaria approvata allo spirare della prima Legislatura repubblicana, mentre il sistema elettorale della Camera in vigore prima e dopo di essa non si propose di incidere in modo determinante sulla governabilità, lasciando ad altri meccanismi di affrontare (o di non affrontare) il problema. Per quanto poi riguarda il secondo

aspetto sopra richiamato (cioè i caratteri della successiva interazione con il contesto politico e costituzionale) potrebbe dirsi che tale sistema elettorale non ha contrastato le tendenze del sistema politico (non cercando di smentirlo, ma nemmeno venendone smentito rispetto alle sue premesse) e che ha favorito una lettura di tipo parlamentare classico – e quindi non centrata sui problemi dell'efficacia decisionale – della nostra Carta costituzionale. Parzialmente diversa potrebbe forse essere la valutazione per il coevo sistema elettorale del Senato per quanto riguarda le peraltro eventuali e molto circoscritte aperture in senso maggioritario, vanificate dal sistema complessivo in cui si sono venute a collocare. Un effetto invece significativamente conformativo del sistema politico-partitico (nelle intenzioni così come nella resa e tanto sotto il profilo della rappresentatività che sotto quello della governabilità) potrebbe ascriversi al sistema elettorale della repubblica federale tedesca, visto dalle fasi del suo primo assestarsi (dall'entrata in vigore fino all'introduzione della clausola di sbarramento) al suo definitivo consolidamento.

Tutto quanto precede sottende una valutazione di significativa importanza (ovviamente di diversa intensità, a seconda dei contesti considerati) della variabile costituita dal sistema elettorale – sulla scia, più di recente, della lezione dei neo-istituzionalisti –, rifuggendosi però da qualsiasi tentazione di postulare una relazione monocausale o troppo semplificata tra sistema elettorale, da un lato, e sistema politico e costituzionale, dall'altro lato [61].

---

[61] Giustamente osservava M. Volpi alcuni anni fa che «le vicende italiane confermano la necessità di rimettere "con i piedi per terra" la questione delle riforme elettorali, se si vuole sfuggire al rischio di riforme poco meditate, affrontando tale questione in stretta connessione con il contesto politico-istituzionale» e, più avanti, che «una riforma elettorale, anche se radicale, non può da sola andare al di là di certi risultati (anche perché richiede tempo affinché il corpo elettorale si adegui al nuovo meccanismo) e anzi, in presenza di un sistema dei partiti non ancora consolidato e di un assetto istituzionale immutato, può dare risultati deludenti e acuire i problemi pre-esistenti» (*Introduzione* a M. Luciani-M. Volpi (a cura di), *Riforme elettorali*, Laterza, Roma-Bari, 1995, 3 ss., in particolare 4 e 11). Sulle regole elettorali come variabili complesse, ad es. F. Lanchester, *Riforme elettorali e forma di governo: riflessioni sulle innovazioni istituzionali e i pericoli delle "democrazie a basso rendimento"*, *ivi*, 19 ss., in particolare 28 ss. e G. Silvestri, *Trasformazione del sistema elettorale e prospettive di riforma*, *ivi*, 146 ss., in particolare 148-149, il quale, intende ribadire tanto «la relatività degli effetti dei sistemi elettorali, il cui rendimento va valutato in rapporto alla concreta situazione storico-politica, cui si riferiscono», quanto (poiché non «bisogna esagerare con il relativismo») che – sulla scorta del rapporto Vedel – «il sistema maggioritario e quello proporzionale [in luogo di sistemi potrebbe parlarsi in tal caso di principi maggioritario e proporzionale (A. Di Giovine-F. Pizzetti, *Nuove leggi elettorali e sistema politico*, in *Giur. cost.*, 1993, 4135 ss., in particolare, 4151)] hanno natura ed effetti diversi, che si riproducono tendenzialmente in modo tipico in tutte le realtà storiche e politiche», anche se la funzione dei sistemi elettorali può essere solo quella di «"agevolare" processi politici e non di scodellare soluzioni bell'e pronte».

Su questa traccia vediamo allora di condurre l'analisi relativa ai caratteri, agli intenti e agli effetti (in ordine ai problemi della rappresentatività e dell'efficienza decisionale) e alle prospettive future degli attuali sistemi elettorali nazionali, come risultanti dalle leggi di riforma del 1993.

4.1. Il contesto

Quali i più significativi vincoli di contesto che vengono ad incidere sulla formazione delle leggi elettorali del 1993?

Sul piano più specificamente costituzionale, a differenza di quanto accaduto per Comuni e Province, la nuova normativa elettorale, adottata con legge ordinaria, era astretta, direbbero i politologi, da un preciso vincolo "sistemico": essa non poteva infatti modificare l'impianto della forma di governo e doveva quindi inevitabilmente calarvisi dentro, certo potendo incidere sulla sua meccanica ma all'interno di limiti non superabili (si pensi, emblematicamente, al meccanismo di preposizione del Governo, e al tipo di conseguenze ricollegabili alla disciplina della crisi/sfiducia). Insomma, il simultaneo abbinamento di interventi nei confronti della forma di governo e del sistema elettorale non era in questo caso praticabile (a meno di non consegnarlo ai tempi di una improbabile riforma costituzionale) [62].

Sul piano politico, poi, una serie di pesanti condizionamenti derivavano, oltre che dal poco tempo a disposizione per intervenire [63], dalle martellanti richieste di rispetto della volontà referendaria, le quali, anche se non intese

---

[62] In proposito, ad esempio, A. PIZZORUSSO, *I nuovi sistemi elettorali per la Camera dei Deputati e per il Senato della Repubblica*, in M. LUCIANI-M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*, cit., 123 ss., in particolare 129, il quale aggiunge opportunamente che sarebbe anche stato possibile immaginare una riforma elettorale che in qualche modo preparasse o fosse, comunque, destinata ad integrarsi con una futura riforma costituzionale.

[63] E infatti il governo Ciampi, succeduto al precedente gabinetto Amato, caduto proprio per il nuovo scenario aperto dal referendum del 18 aprile 1993 sulla legge elettorale del Senato, «si configurava ..., come è stato osservato, quale *governo di scopo* (Manzella): cioè un esecutivo con una missione precisa, quella di contribuire allo sforzo parlamentare di varare in tempi brevissimi una nuova legge elettorale, in particolare per la Camera dei Deputati, provvedendo nel frattempo alle più urgenti necessità ...» (C. FUSARO, *Le regole della transizione. La nuova legislazione elettorale italiana*, Il Mulino, Bologna, 1995, 56). Si ricordi peraltro che, come la precedente legge elettorale per i Comuni e le Province, anche quelle per la Camera e il Senato derivarono da «un'elaborazione tutta interna alle Camere» (sia pur sotto l'attento monitoraggio del Governo sui tempi e i contenuti del dibattito e che operò rapidamente per rendere operative le nuove discipline). In proposito G. RIZZONI, *Parlamento e Governo nella formazione delle nuove leggi elettorali italiane*, in S. TRAVERSA-A. CASU, *Il Parlamento nella transizione*, Giuffrè, Milano, 1998, 37 ss., in particolare 52.

nella loro versione più drastica [64], rendevano comunque impraticabili (se non necessariamente sul piano giuridico, certamente su quello politico) certe scelte (quali la riproporzionalizzazione integrale del sistema, pur se presidiata da incisive clausole di sbarramento). Nel quadro comunque delle scelte ancora aperte [65] i dibattiti parlamentari videro, come è noto, profilarsi quasi subito, sia pure in un quadro spesso caratterizzato da incertezze di posizioni tra e all'interno dei partiti [66], l'opzione per un sistema "misto" e, per certi versi, «casuale» [67], per la parte maggioritaria centrato sul turno unico di collegio [68], cui raccordare una quota proporzionale, poi assestatasi sul 25% dei seggi complessivi [69], e corredata da formule elettorali idonee ad assicurare una rappresentanza anche a formazioni politiche medio-piccole [70].

Infine, un elemento di contesto particolarmente importante è costituito

---

[64] Al di là dei ben noti riferimenti che potrebbero farsi, si ricordi che lo stesso Governo si era impegnato a garantire la volontà referendaria; un ruolo che fu interpretato comunque con grande equilibrio e prudenza (cfr. G. RIZZONI, *op. cit.*, 45 ss.).

[65] Influenzate peraltro dalle risultanze, ampiamente utilizzate, dei lavori della Commissione bicamerale Iotti-De Mita (lo ricorda G. RIZZONI, *op. cit.*, rispettivamente 52 e 49-50).

[66] Sulle dislocazioni politiche e gli orientamenti che hanno caratterizzato i dibattiti parlamentari in sede di approvazione delle nuove leggi elettorali nazionali, cfr. A. PAPPALARDO, *La nuova legge elettorale in Parlamento: chi, come e perché*, in S. BARTOLINI-R. D'ALIMONTE, *Maggioritario ma non troppo*, Il Mulino, Bologna, 1995, 13 ss., in particolare 19 ss. (anche in *Riv. it. di sc. pol.*, 1994, 287 ss.); S.R. KATZ, *Le nuove leggi per l'elezione del Parlamento*, in C. MERSHON-G. PASQUINO, *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni* (edizione 1994), Il Mulino, Bologna, 1994, 161 ss., in particolare 168 ss.; sinteticamente C. FUSARO, *op. cit.*, 56 ss.

[67] Sulla casualità di parte del contenuto della legge, ha richiamato l'attenzione A. PIZZORUSSO, *I nuovi sistemi*, cit., 123 ss.

[68] Si pensi all'orientamento in tal senso assunto dalla DC, dalla Lega Nord e dai partiti delle due estreme (M. VOLPI, *Introduzione*, cit., 9), da Marco Pannella e dalla prima opzione di Mario Segni per la cosiddetta "soluzione fotocopia" del referendum; mentre il PDS (peraltro non poi così convinto e partito da posizioni alla tedesca), il PSI (peraltro incerto e diviso) e PSDI, PLI e Verdi proponevano una qualche versione del sistema francese, così come successivamente lo stesso Mario Segni (R.S. KATZ, *Le nuove leggi*, cit., 170; pone in particolare rilievo, peraltro, l'incertezza e mutevolezza delle posizioni in campo, A. PAPPALARDO, *op. cit.*, 19 ss.). Si è pure osservato che il PDS non comprese a fondo la portata del doppio turno, a fronte delle tentazioni di fare il pieno di voti nell'Italia centrale (C. FUSARO, *Le regole*, cit., 58) e, soprattutto, presentò in rapida sequenza ipotesi così diverse tra loro di doppio turno «più di quanto differiscano la scelta fra doppio turno e unico turno» (S. LABRIOLA, nel corso del dibattito parlamentare, citato da A. PAPPALARDO, *op. cit.*, 24).

[69] Oscillante, nel corso del dibattito, da un massimo del 40% (la prima proposta della DC) ad un minimo del 10% (Mario Segni) (R.S. KATZ, *Le nuove leggi*, cit., 171).

[70] Si comparino i contenuti del testo unificato Mattarella, molto più favorevoli alle esigenze delle forze politiche medio-grandi, con le opzioni immediatamente successive, che saranno poi recepite nel testo finale (in proposito A. PAPPALARDO, *op. cit.*, 27-29).

dalla fase di destrutturazione [71] del sistema partitico italiano (sia per quanto riguarda la scomparsa o la trasformazione/riallineamento dei suoi principali attori, che per una più generale caduta e contestazione del ruolo assunto dai partiti nel corso dell'esperienza istituzionale repubblicana) sostanzialmente contestuale all'approvazione e alla sperimentazione dei nuovi sistemi elettorali nazionali. Ciò ha aggiunto un'ulteriore elemento di incertezza e imprevedibilità rispetto agli esiti della nuova disciplina.

Insomma le riforme dei sistemi elettorali nazionali nascono in un contesto, per certi versi "coatto" e per altri strutturalmente instabile, niente affatto favorevole a predisporre normative univoche, nelle loro componenti di rappresentatività e di efficacia decisionale, negli intendimenti quanto negli effetti.

4.2. Caratteri essenziali, obbiettivi ed esiti. Elementi di rottura e di continuità

È stato affermato che – se a fronte di una prospettiva comparata di lungo periodo relativa al principio di rappresentanza «entro la dicotomia proporzionale/maggioritario ... si è registrata una continuità nel tempo, mentre variazioni minimali si sono verificate spesso» [72] – da alcuni anni, invece, «la continuità dei sistemi elettorali quanto al principio di rappresentanza è venuta meno in più di una circostanza», non risultando ancora chiaro (citandosi, in proposito, ad esempio, paesi quali la Nuova Zelanda e il Giappone) «se il mutamento del principio di rappresentanza sia concomitante ad una transizione di regime [73].

In questo più generale quadro sono da inserire i sistemi elettorali italiani del 1993. Essi peraltro – frutto, come si è già accennato, di un periodo confuso e problematico di transizione politico-istituzionale – costituiscono, ad un tempo, elementi di rottura, ma pure, sia pur solo per certi versi, di continuità, con la situazione precedente, tanto sotto il profilo della rappresentatività che sotto quello della governabilità.

Sul versante della rappresentatività gli elementi di rottura sono dati, anzi-

---

[71] La rilevanza della strutturazione/destrutturazione del sistema partitico ai fini della valutazione dell'impatto/resa dei sistemi elettorali è frequentemente sottolineata dalla letteratura politologica e costituzionalistica. In proposito vedi, ad esempio, F. LANCHESTER, *op. cit.*, in particolare 53 ss., e A. CHIARAMONTE, *Il nuovo sistema elettorale italiano in prospettiva comparata*, Tesi di dottorato in Scienza Politica, Università di Firenze, VIII ciclo, 1996, 22, ove si sottolinea il carattere di variabile-chiave proprio della destrutturazione italiana del sistema partitico, influenzando essa il rapporto tra sistemi elettorali e sistemi di partito (*ivi*, 23; cfr. anche 24).

[72] A. CHIARAMONTE, *Il nuovo sistema*, cit., 30, nota 13.

[73] A. CHIARAMONTE, *Il nuovo sistema*, cit., 20; cfr. pure R. D'ALIMONTE-A. CHIARAMONTE, *Il nuovo sistema elettorale italiano: le opportunità e le scelte*, in S. BARTOLINI-R. D'ALIMONTE (a cura di), *Maggioritario ma non troppo*, Il Mulino, Bologna, 1995, 37, nota 1.

tutto, ovviamente, dalla (almeno in linea di principio) prevalente componente maggioritaria, dal *first past the post* previsto per il 75% dei seggi di ambedue le Camere. I problemi peraltro diventano più difficili (e non solo per il convivere della «coppia rappresentanza-decisione ... all'interno di un medesimo sistema» elettorale) [74] anche in relazione al solo versante della rappresentatività, quando si pensi al complicarsi del rapporto rappresentativo che i due sistemi ora considerati sottendono. Ciò, a livello strutturale, già trova riscontro in una più articolata tipologia degli eletti rispetto al passato: se per il Senato «la distinzione è semplicemente tra eletti uninominali e "ripescati" proporzionali», alla Camera si possono «suddividere gli eletti in cinque classi: eletti uninominali "puri", eletti nel collegio che avevano tuttavia ottenuto un seggio grazie alla lista proporzionale, sconfitti uninominali recuperati dalla lista, proporzionali "puri" e *lucky looser* proporzionali ripescati per la rinuncia di capi di lista eletti anche nei collegi» [75]. Ma ben più importante è il sovrapporsi di una serie, se così si può dire, di "legami plurimi" che vedono – sotto l'egida giuridica del divieto di mandato imperativo – il candidato (a parte l'ipotesi, su cui tra breve si ritornerà, delle candidature "individuali" al Senato) rapportarsi al collegio, al cartello elettorale di circoscrizione (regionale o subregionale) cui egli si ricollega, allo schieramento nazionale cui si riferisce (che non necessariamente coincide con il cartello elettorale di circoscrizione) ed, eventualmente, ancora, al partito di cui è aderente [76]. Tutto ciò, rapportato anche al declinante ruolo di "presa" dei partiti politici sui candidati alle elezioni, ben può portare a "conflitti di fedeltà" che, oltre a favorire l'uno o l'altro dei termini di riferimento sopra ricordati, possono aprire la strada, soprattutto per gli eletti nelle aree politiche convergenti verso il centro dello schieramento, a comportamenti opportunistico/trasformistici [77].

Per quanto più specificamente riguarda il ruolo dei partiti già insediati le nuove leggi elettorali nazionali per un verso si propongono di mitigarne il ruolo (si pensi alla generalizzata abolizione del *Parteienprivileg* nella presentazione delle candidature, ma pure alle candidature "individuali" al Senato, sebbene penalizzate), per altro verso, non occupandosi delle modalità di scelta

---

[74] Come a suo tempo messo in rilievo da A. Di Giovine-F. Pizzetti, *op. cit.*, 4145 e, con ancora maggiore intensità, in relazione al sistema elettorale comunale.

[75] L. Verzichelli, *Gioco elettorale, strategie individuali e ruolo dei parlamentari: verso un nuovo ceto politico in Italia?*, Relazione presentata al Convegno "Democrazia e antipolitica", Torino, 27-28 novembre 1998, 14-15, nota 18 (paper).

[76] Consimili anche se non identiche considerazioni svolge L. Verzichelli, *Gioco elettorale*, cit., 14-16.

[77] In questo quadro è ben possibile dire che «i parlamentari si presentano come un élite politica dai tratti confusi» (L. Verzichelli, *op. ult. cit.*, 16).

dei candidati, almeno indirettamente favoriscono gli accordi tra forze politiche nazionali nella spartizione dei collegi. Ciò è peraltro la spia di una più profonda e irrisolta contraddizione delle due leggi considerate (e, in generale, delle contraddittorie istanze che stanno dietro ad esse), figlie tanto – sia pure come influsso *ab externo* – della contestazione antipartitocratica (che enfatizza il collegio uninominale come serbatoio di candidati espressione della "società civile"), quanto della democrazia immediata (che vede nel collegio uninominale la cellula elementare del confronto nazionale tra schieramenti per il governo del Paese, il che però implica necessariamente accordi nazionali all'interno degli schieramenti stessi e, in specifico, tra le forze politiche che li compongono).

Tutto quanto precede si ribalta indubbiamente sul rapporto elettori-candidati. In relazione al sistema elettorale del Senato l'unico voto a disposizione pone l'elettore (non di pura appartenenza) di fronte al dilemma di votare per il suo candidato ottimale (e quindi, almeno anche, per colui che lo "rappresenta" di più) – ove questi sia competitivo nel collegio o possa aspirare all'elezione attraverso la quota proporzionale (e il correlativo meccanismo di scorporo) –, oppure – se queste due possibilità non sussistano – di votare per un candidato meno preferito ma potenzialmente in grado di essere eletto [78]. Il sistema della Camera, invece, con il doppio voto, il combinarsi di candidati di collegio e di lista e l'ulteriore influenza su tutto ciò dello scorporo, comporta tanto un complicarsi delle strategie dei candidati [79], quanto un ampliarsi delle possibilità di voto – peraltro difficilmente controllabile dall'elettore medio – [80].

Per quanto poi riguarda gli elementi di continuità con il passato (in una prospettiva meramente analitica e non di tipo valutativo) essi trovano nella

---

[78] Offrendo una possibilità in più – la seconda – rispetto ad un sistema maggioritario uninominale (per quanto precede, R. D'ALIMONTE-A. CHIARAMONTE, *op. cit.*, 74).

[79] Mentre al Senato è «plausibile sostenere che il sistema sping[a] i candidati a massimizzare comunque il voto per sé e contemporaneamente per il partito cui sono collegati» (R. D'ALIMONTE-A. CHIARAMONTE, *op. cit.*, 74-75), alla Camera le strategie possono risultare differenti, se si pensa ai rapporti intercorrenti tra candidati di collegio e candidati di lista (di formazioni piccole ed isolate, piccole ed appartentate, o grandi), con, in particolare in quest'ultimo caso, il sorgere di interessi confliggenti tra di essi (R. D'ALIMONTE-A. CHIARAMONTE, *op. cit.*, 62-64).

[80] In proposito ancora R. D'ALIMONTE-A. CHIARAMONTE, *op. cit.*, 66 ss., i quali concludono (70) osservando che il nuovo sistema elettorale della Camera «non facilita l'espressione di un voto razionale. Troppe sono le variabili in gioco che possono influenzare l'esito della competizione perché un elettore d'opinione possa ragionevolmente calcolare il probabile impatto del suo voto. Ciò non deriva tanto dalla scelta del *mix* maggioritario-proporzionale, quanto dalle modalità di interconnessione tra i due tipi di sistema, ovvero tra i due livelli decisionali: il collegio e la circoscrizione».

quota proporzionale – soprattutto per come è congegnata nel sistema elettorale della Camera, attraverso il meccanismo delle liste concorrenti – un punto di forza, invogliando i singoli partiti, in questa seconda arena, a competere ed a contarsi separatamente (e ciò è stato rafforzato dalla disciplina sul finanziamento pubblico, introdotta dalla legge n. 2 del 1997, peraltro in via di superamento, ma da parte di una normativa che non parrebbe mitigare questi esiti) [81]. E tutto questo – anche se non è l'unica causa e forse nemmeno la determinante della proliferazione degli attori partitici (che è favorita dal maggioritario di collegio a turno unico) [82] – incide peraltro (ribaltandosi anche sulle elezioni senatoriali) sui caratteri degli accordi per la presentazione delle candidature nei collegi uninominali. In questo senso la legge elettorale della Camera sovrappone ad una dinamica di collegio che parrebbe ispirarsi ad ottiche di reclutamento locale e/o di schieramento nazionale (quindi conformi con una concezione anche della rappresentatività strettamente collegata alla logica maggioritaria) una simultanea e contrapposta meccanica di confronto tra liste (volta a soppesarne la reciproca forza) che invece è tipica di un confronto in chiave proporzionale. Essa, poi, da un lato, privilegia (con le liste bloccate) una scelta di partito/apparato (non di per sé da demonizzare, ma – è da chiedersi – se qui incastonata in un quadro appropriato), dall'altro lato, con la previsione delle liste "corte" (che possono divenire anche "cortissime" o, addirittura, come suol dirsi, "vuote") reintroduce la possibilità di ispirarsi a logiche almeno in parte diverse da quella appena vista nella selezione dei candidati espressi dalla quota proporzionale [83].

---

[81] Mentre la disciplina contenuta nei regolamenti dei due rami del Parlamento sulla costituzione dei gruppi parlamentari ha visto, negli anni recenti, interpretazioni più restrittive che in passato – un cenno in proposito in A. MANZELLA, *Il primo parlamento maggioritario*, in P. IGNAZI-R.S. KATZ (a cura di), *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni* (edizione 1995), Il Mulino, Bologna, 1995, 161 ss., in particolare 164 – ribaltandosi peraltro non poche tensioni sui "gruppi misti", snaturati dalla loro crescita anomala (si pensi che, nell'attuale Legislatura, il gruppo misto della Camera è il terzo per consistenza numerica).

[82] Si ricordino, in proposito, le considerazioni più volte prospettate da G. SARTORI (da ultimo), *Il referendum però non basta*, in *Corriere della Sera*, 26 gennaio 1999: «quando un sistema è già bipartitico, allora il maggioritario secco (all'inglese) lo mantiene tale: ma quando un sistema è già in frammentazione partitica (come in Italia), allora il maggioritario secco alimenta la frammentazione»; di qui l'imputazione, non tanto alla quota proporzionale, quanto al maggioritario ad un turno («meccanismo ricattatorio che ... moltiplica e mantiene in vita ... i partitini») della proliferazione partitica e l'opzione per un sistema (il doppio turno di collegio) nel quale «i partiti si presentino al primo turno con la loro identità». Dal canto suo F. LANCHESTER (*Quesiti referendari ed esiti pratici*, in *Quad. cost.*, 1998, 311 ss., in particolare 313) ritiene che, «in sistemi politici non strutturati o in riallineamento», anche il doppio turno che non sia accompagnato da strumenti di "nazionalizzazione" della contesa «può comportare livelli più alti di frammentazione di quelli che non siano già presenti nell'ordinamento».

[83] R. D'ALIMONTE-A. CHIARAMONTE, *Il nuovo sistema elettorale italiano: le opportunità e le scelte*, cit., 65 ss.

Sul versante della governabilità particolarmente rilevante è il combinarsi di un certo tipo di aspettativa con un certo tipo di esiti. Se infatti i sistemi elettorali considerati non sono congegnati nel senso di precostituire *in via diretta* una maggioranza di governo quale risultante del confronto tra schieramenti nazionali (come invece accadrebbe nel caso di formule elettorali corredate da un premio di maggioranza), è del pari indiscutibile che essi sono stati presentati e poi percepiti dagli elettori (ma pure, almeno entro certi limiti, dalle forze politiche) come rivolti, sia pur mediatamente ma non meno chiaramente, al conseguimento di quell'obiettivo (come peraltro è il caso di ogni sistema che si presenti con i tratti almeno prevalenti di quello uninominale maggioritario) [84]. Essi hanno quindi contribuito ad innescare (al di là di più complesse caratteristiche tecniche e di contesto politico che ben possono invece mitigarla) una aspettativa di tendenziale bipolarismo e di democrazia immediata. A tale aspettativa hanno corrisposto (provocando indubbie reazioni di delusione/frustrazione in ampie fasce dell'elettorato) esiti sensibilmente differenti tanto nella prima quanto nella seconda legislatura di applicazione dei nuovi sistemi elettorali. Se risulta errato imputare meccanicamente simili esiti *di per sé* alle leggi del 1993 [85], è del pari scorretta l'operazione opposta, volta a caricare sugli attuali (e ineluttabili?) connotati del nostro sistema partitico gli equilibri di forze e i risultati espressi dalle consultazioni politiche. Semmai invece tali connotati hanno "fatto sistema" con le discipline elettorali considerate: il turno unico in un sistema né bipartitico, né bipolare e in fase di destrutturazione/riallineamento, collegato ai meccanismi della quota proporzionale (in particolare nella versione "separata e distinta" della Camera), ha favorito il costituirsi di alleanze (specialmente rispetto a certe loro "ali", determinanti però sul piano numerico) più o meno intensamente elettorali [86] ma poco invo-

[84] Il cui obiettivo, che può essere perseguito con maggiore o minore successo a seconda delle circostanze, «non è dunque quello di assicurare la formazione di maggioranze parlamentari stabili e di governi di legislatura, ma piuttosto quello di influire sui processi di aggregazione politica in modo da accrescere le probabilità che vengano spontaneamente a formarsi maggioranze parlamentari stabili e governi di legislatura» (A. PIZZORUSSO, *I nuovi sistemi elettorali per la Camera dei Deputati e per il Senato della Repubblica*, cit., in particolare 142).

[85] Pur dovendosi usare molta cautela, come lo stesso autore lascia intendere, nel trarre elementi di giudizio dalle simulazioni operate applicando i risultati elettorali del 1994 e del 1996 al sistema elettorale derivante dalla normativa di risulta in caso di vittoria dei sì nel referendum svoltosi, peraltro, senza esito il 18 aprile 1999, P. SCARAMOZZINO, *Noterelle sui sistemi elettorali*, in *Il Politico*, 1998, 157 ss., in particolare 161, nota che «il referendum [appena ricordato] lascerebbe arbitra della maggioranza la desistenza di questa o quella forza intermedia» e, in particolare, di Rifondazione comunista.

[86] Ancor più drasticamente è stato detto che «invece di predisporre strumenti per agevolare la formazione di maggioranze omogenee, e conseguentemente di governi stabili, si

gliate a reggere nel tempo, per la mancanza di costi e, invece, la presenza di non pochi benefici ricollegabili a successive rotture. In questo quadro è maturato un crescente potere di condizionamento/ricatto esercitato da certe forze politiche, il cui indispensabile aggancio alla parte meno centrifuga dei due principali schieramenti era indispensabile per vincere la sfida elettorale [87].

E, in questo quadro, «ben più che un elemento complementare e correttivo, il voto proporzionale rappresenta la sponda elettorale della dinamica tra le forze politiche, dentro e fuori le coalizioni, e assume nella congiuntura odierna un rilievo politico primario in quanto costituisce l'espressione delle identità partitiche nuove e vecchie, al di fuori di considerazioni strategiche che possono orientare la scelta degli elettori nella competizione maggioritaria, fondata su candidati e coalizioni» [88]. D'altronde potrebbe ipotizzarsi che proprio ciò in realtà volessero (anche se magari non così incisivamente) le leggi elettorali del 1993 (a dispetto della loro impalcatura a prima vista maggioritaria) e questo abbiano ottenuto grazie anche alle «reazioni anticipate» delle *élites* [89]. Esse quindi, se giudicate alla stregua di drastici obiettivi proclamati da certi *opinion makers* o, in altra prospettiva, delle aspettative abitualmente collegate ad un sistema maggioritario [90] non potrebbero che lasciare

---

introducono solo meccanismi di integrazione delle minoranze, lasciando la soluzione del problema della maggioranza all'ordine spontaneo delle cose». Per cui, «il minimo che potesse succedere, in un contesto politico disgregato, era la nascita di intese elettorali "opportunistiche"» (G. SILVESTRI, *Trasformazione del sistema elettorale e prospettive di riforma*, in M. LUCIANI-M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*, cit., 146 ss., in particolare 153).

[87] S. BARTOLINI-R. D'ALIMONTE, *Il maggioritario dei miracoli*, in R. D'ALIMONTE-S. BARTOLINI, *Maggioritario per caso*, Il Mulino, Bologna, 1997, 351 ss., in particolare 356-357, ed *ivi* A. DI VIRGILIO, *Le alleanze elettorali: identità partitiche e logiche coalizionali*, 71 ss. (anche in *Riv. it. di Sc. pol.*, 1996, 519 ss.).

[88] R. CARTOCCI, *Indizi di un inverno precoce: il voto proporzionale tra equilibrio e continuità*, in R. D'ALIMONTE-S. BARTOLINI, *Maggioritario per caso*, cit., 161 ss., in particolare 163 (e in *Riv. it. di Sc. pol.*, 1996, 610 ss.).

[89] L. MORLINO, *Riforma elettorale e sistema partitico in Italia*, in AA.VV., *Politica e società. Studi in onore di L. Cavalli*, Padova, 1997, 309, – utilizzando l'espressione di Friedrich virgolettata nel testo – ricorda che «già prima dell'applicazione delle leggi elettorali, le élites partitiche ne anticipano l'impatto previsto, eventualmente prendendo le contromisure. In questo senso le conseguenze attese giocano un ruolo importante nel successivo impatto reale: esse diventano reali semplicemente perché sono considerate tali, e non necessariamente perché lo siano». Un'interessante applicazione di questo fenomeno al sistema elettorale vigente in Giappone fino al 1993, può leggersi in G. SARTORI, *Ingegneria*, cit., 36, dove si ricorda l'abilità del partito liberaldemocratico di evitare sia la *overnomination*, che la *undernomination*.

[90] Dal quale «ci si aspettano tre cose strettamente connesse l'una all'altra: 1) che obblighi i partiti a raggrupparsi in coalizioni elettorali; 2) che queste coalizioni siano sufficientemente coese e stabili da trasformarsi in coalizioni politico-governative; 3) che il sistema produca un vincente, cioè trasformi i voti di una coalizione in una maggioranza assoluta di seggi per la

insoddisfatti, mentre si sarebbero mostrate ben più conformi ai loro scopi, ove questi fossero consistiti non solo nel preservare una certa articolazione nella costruzione del bipolarismo, ma pure nel "contrarlo", al fine di evitare che esso dispiegasse effetti troppo incisivi, tanto sul piano della rappresentatività, quanto su quello della governabilità.

4.3. Alcuni cenni sulle prospettive future

Come è noto, nel non lungo periodo di vigenza delle due leggi elettorali del 1993, frequenti, fortemente drammatizzate e senza risultato sono state le discussioni relative ad una loro incisiva modifica; esse si sono poi, ancora una volta, rinfocolate in occasione della dichiarata ammissibilità del referendum sulla legge elettorale nazionale più "esposta" e più dibattuta, cioè a quella per l'elezione della Camera dei Deputati; e proprio dal (mancato) esito abrogativo di tale consultazione si sarebbero potuti innescare percorsi di significativa modifica delle vigenti leggi per le elezioni politiche.

Queste ultime vicende vanno calate nelle caratteristiche del faticoso e logorante processo di riassestamento politico-istituzionale in atto nel nostro Paese: forze politiche di più antica tradizione (ma comunque inevitabilmente soggette a tragitti di trasformazione) o di più recente costituzione, in cerca di un nuovo rapporto con un elettorato poco coinvolto e disilluso, e profondamente divise tra loro, sembrano davvero impari al compito di trovare un minimo comune denominatore (o, comunque, un denominatore almeno percorribile fino in fondo da alcune di esse) per intervenire a livello costituzionale su aspetti essenziali della forma di stato e di governo (tra cui ci sta, tema per eccellenza materialmente costituzionale, il sistema elettorale). Per cui le trasformazioni (di rilevantissima entità) si stanno effettuando, spesso nella insufficiente percezione dell'opinione pubblica, a livello di normazione ordinaria (basti pensare alle cosiddette leggi Bassanini, alle autorità indipendenti, alle ricadute dell'integrazione comunitaria, ecc.), senza però spiegare quella carica simbolica – che sarebbe estremamente utile – di rilegittimazione complessiva del sistema e delle forze politiche che in esso operano.

E in questo contesto si ripropongono i classici problemi sottostanti all'ingegneria elettorale.

1) Da un lato stanno le esigenze della rappresentatività: e, cioè, le moda-

---

stessa»; e, in più, con specifico riferimento al sistema costituzionale italiano, che: «4) il vincente sia lo stesso alla Camera ed al Senato» (S. BARTOLINI-R. D'ALIMONTE, *Il maggioritario dei miracoli*, cit., 353).

lità di rispecchiamento delle istanze che si manifestano nella società civile e politica. Lo stesso lessico impiegato richiama le concezioni collegate al "principio proporzionale" (così come configurato dal rapporto Vedel) e cioè al rispecchiamento in chiave partitica (a sfondo ideologico e politico-sociale); peraltro, pur sempre sul versante del rapporto rappresentativo, altri elementi ben possono entrare a comporre il quadro (elementi di rappresentanza territoriale e/o di fiducia "personale" nel candidato, e ancora – qui raccordandosi più strettamente con le esigenze di efficacia decisionale – di adesione a schieramenti semplificati, caratterizzati, in misura variabile, da *men and measures*).

2) Dall'altro lato, stanno i problemi della efficacia decisionale (più strettamente collegati al "principio maggioritario" (sempre per richiamare il rapporto Vedel), che possono essere declinati in via più o meno diretta, proponendosi di diminuire la frammentazione (clausole di sbarramento), di mantenere/suggerire il bipolarismo (*plurality* o *majority system*, nei contesti in cui – e il dibattito è aperto – tali sistemi favoriscano quell'obiettivo), di precostituire, con espliciti strumenti di ingegneria elettorale, maggioranze risultanti dalle elezioni (premi di maggioranza).

E le questioni attinenti ai caratteri e alla natura del mandato parlamentare si riflettono ed interagiscono sulle esigenze appena richiamate tanto al punto 1) che al punto 2).

3) Dall'altro lato ancora, benché spesso sottovalutata, dovrebbe trovar posto la necessità di dar vita a sistemi elettorali non necessariamente troppo "semplici" (la semplicità talora può determinare rozzezza del sistema, tal altra può essere più apparente che reale) ma nemmeno, però, troppo astrusi, per poter essere padroneggiati con una certa consapevolezza dall'elettore medio.

Un primo gruppo di ipotesi di riforma, affacciatesi soprattutto in sede politica, mescola, un po' per convinzione, un po' per incertezza e un po' per la necessità politica di faticosamente mediare le richieste di reciproca garanzia e aspettativa degli attuali attori politici, le esigenze di cui ai precedenti punti 1) e 2), rischiando peraltro di comprimere quanto sarebbe richiesto dal punto 3). Si pensi, ad esempio, al doppio turno di coalizione, con premio di maggioranza e quota proporzionale, delineata nel documento di intenti della Commissione Bicamerale [91].

Si possono poi richiamare ipotesi, almeno a prima vista più lineari (o che

[91] Il documento ricordato nel testo è riportato nel resoconto di L. IMARISIO, *La forma di governo: gli emendamenti al testo base*, in P. COSTANZO-G.F. FERRARI-G.G. FLORIDIA-R. ROMBOLI-S. SICARDI, *La Commissione Bicamerale per le Riforme Istituzionali. I progetti, i lavori, i testi approvati*, Cedam, Padova, 1998, 249, nota 111; *ivi*, 249, nota 112, anche l'altro documento di intenti presentato, che opta invece per il doppio turno di collegio. Su ambedue tali documenti, come è noto, la Commissione non ha votato.

tali maggiormente appaiono forse anche perché già collaudate in altri ordinamenti). Oltre a quelle che avrebbero potuto risultare – in caso di esito favorevole, peraltro non verificatosi, del referendum del 18 aprile 1999 – almeno politicamente (se non giuridicamente) inattuabili (si pensi alla proporzionale con clausola di sbarramento o al sistema tedesco) [92], sta poi la ritornante proposta (comunque di non facile praticabilità politica) di doppio turno di collegio con "diritto di tribuna" [93] (cui si avvicina – con in più però la discutibile sovrapposizione di un premio di maggioranza, sia pur di non grande entità, e un residuo del 10% dei seggi ripartito tra i migliori perdenti nei collegi – la proposta, poi formalizzata come disegno di legge governativo, avanzata dal ministro Amato [94]). Il doppio turno con "diritto di tribuna" (pur scomponibile in opzioni anche molto differenti per esiti, a seconda per esempio, delle caratteristiche del doppio turno [95] si presenta, a differenza delle ipotesi citate all'inizio di questo paragrafo, da un lato, di più facile leggibilità (proponendosi di ritagliare uno *specifico* spazio di rappresentatività "minima", a fronte di una dinamica prevalente volta a perseguire, favorendo le forze con potenziale di coalizione, la costruzione di maggioranze e di con-

---

[92] Rispettivamente patrocinate dalla Lega nord e, di recente, dall'iniziativa Tremonti-Urbani e dell'appello, pubblicato da *il manifesto* del 6 febbraio 1999. Si segnala anche la proposta di L. CAFAGNA-L. PELLICANI, *Crisi del sistema e legge elettorale*, in *Le ragioni del socialismo*, 1999/2, 22, favorevoli ad un sistema proporzionale con fortissimo premio di maggioranza.

[93] Tra i sostenitori della quale possono, come è noto, essere annoverati, ad esempio, Giovanni Sartori, ma anche, sia pur in un più ampio ventaglio di possibilità, Augusto Barbera (si veda, a quest'ultimo proposito, la sua audizione alla Commissione Bicamerale, sintetizzata da M. CAVINO, in P. COSTANZO-G.F. FERRARI-G.G. FLORIDIA-R. ROMBOLI-S. SICARDI, *La Commissione Bicamerale*, cit., 201-202).

[94] Per la proposta ricordata, almeno fino all'inizio di febbraio 1999, il 90% dei deputati (567) verrebbe eletto con il maggioritario a doppio turno in collegi uninominali; ove nessun candidato ottenga, al primo turno, la maggioranza assoluta dei consensi, il ballottaggio avverrebbe tra i due candidati più votati. Il restante 10% dei deputati (63) verrebbe in parte diviso tra quelle forze politiche che hanno rinunciato a correre nei collegi uninominali, in parte assegnato come premio di maggioranza alla coalizione vincente, in parte distribuito fra i migliori perdenti nei collegi (per il dipanarsi successivo di diverse ipotesi sul tappeto cfr. F. ALBERTI, *Berlusconi apre sulla legge elettorale*, in *Corriere della Sera*, 4 febbraio 1999; P. DI CARO, *Maggioranza, vertice sulla legge elettorale*, *ivi*, 12 febbraio 1999; ID., *D'Alema punta tutto sulla legge elettorale*, *ivi*, 13 febbraio 1999; dai quotidiani del 21 marzo 1999 si apprende peraltro che il Governo intenderebbe presentare emendamenti nel senso di dare la possibilità a tutti i partiti di presentarsi alla pari al primo turno elettorale, e poi scegliere se accedere al "diritto di tribuna" o meno).

[95] Si veda, in proposito, il recente dibattito (ad esiti convergenti) tra G. SARTORI (*Quell'Amatum è un imbroglio*, in *Corriere della Sera*, 14 febbraio 1999), G. AMATO (*Non voglio fare contenti i partitini*, *ivi*, 15 febbraio 1999) e G. SARTORI (*Caro Amato, scegli di combattere per il doppio turno alla francese*, *ivi*, 16 febbraio 1999).

seguenza l'efficacia decisionale) mentre, dall'altro lato, sembra voler imboccare (con il primo turno libero) una via mediana tra una disciplina (come l'attuale, specie nella versione del sistema elettorale della Camera) che non scoraggia (ma anzi fomenta) la frammentazione partitica e, dall'altro lato, un orientamento (come quello emergente da almeno uno dei significati di cui sembra caricarsi il futuro referendum) tendente a costringere (e per qualcuno, potrebbe dirsi, a stingere) in coalizioni preelettorali (che potrebbero, però, rivelarsi, come l'esperienza dimostra, coatte e fragili) l'articolazione delle diverse forze politiche in campo.

In particolare dagli intendimenti dei più convinti fautori del referendum (forse ancor prima che dalla normativa che sarebbe risultata – se non fosse fallito – dal referendum del 1999) emerge più che mai il conflitto/antagonismo tra una dinamica imperniata sulle coalizioni ed una invece centrata sui partiti singolarmente considerati [96]. Questo è peraltro solo uno degli aspetti della *querelle* referendaria, nella quale si è inserito il problema degli effetti non bipolarizzanti e, ancor più gravemente, paradossali cui potrebbe dar luogo l'effetto abrogativo, in un confronto di allarmate considerazioni [97], cui hanno fatto riscontro accuse di strumentalizzazione e pretestuosità e inviti a non drammatizzare ipotesi considerate pressoché impossibili a verificarsi [98].

I problemi prospettati sono di diversa natura. Sulla questione partiti/coalizioni si scaricano indubbiamente modi di intendere il binomio rappresentatività/governabilità certamente non componibili se assunti nelle loro versioni estreme. L'una poggia sulla secca opzione di fondo volta ad "imprigionare" la rappresentatività nella fotografia, nell'istantanea, del voto, unico para-

---

[96] In caso di esito favorevole del referendum, si è detto, «non sarà [più] possibile ... che un partito stia in un'alleanza nei collegi uninominali ... e ricerchi invece una destabilizzante visibilità nella quota proporzionale, in concorrenza con gli alleati»; la scelta è, insomma, «fra *un sistema in cui i partiti continuino a essere protagonisti* e *un sistema in cui le coalizioni acquistino soggettività politica* fino a lambire i confini del bipartitismo» (A. BARBERA, *Il "pasticcio" non è nel quesito*, in *Corriere della Sera*, 31 gennaio 1999, corsivi nostri).

[97] Vedi, in particolare, gli interventi prima di S. MATTARELLA (*«Il referendum distrugge il bipolarismo»*, in *La Stampa*, 25 gennaio 1999) e poi di M. D'ALEMA (*«Il referendum premia chi perde le elezioni»*, in *La Stampa*, 26 gennaio 1999), cui ha fatto eco S. PASSIGLI, *Il premier ha ragione, i vincenti rischiano di perdere*, in *Corriere della Sera*, 30 gennaio 1999. Due ordini di critiche venivano mosse, da questi primi commenti, all'effetto dell'abrogazione referendaria; esso, cioè: 1) attribuendo il 25% dei seggi ai candidati che hanno ottenuto la miglior cifra elettorale individuale, favorirebbe l'elezione anche di candidati sganciati dai poli; 2) il recupero dei migliori secondi, sia pur in casi limite, potrebbe far vincere la coalizione che ha conquistato il minor numero di voti, per cui gli sconfitti, in termini di collegi e di voto popolare, potrebbero conseguire la maggioranza parlamentare.

[98] Si veda, ad esempio, A. BARBERA, *Il "pasticcio" non è nel quesito*, cit.; ID., *«Ipotesi improbabile»*, in *La Stampa*, 26 gennaio 1999; M. SEGNI, *«Malato di partitocrazia»*, *ivi*.

digma della futura attività politica. In questa prospettiva la coalizione vincente, tra un'elezione e l'altra, non dovrebbe, se così si può dire, che muoversi all'interno dell'esegesi del risultato elettorale (che assumerebbe, peraltro, un carattere spiccatamente "referendario", e quindi – nei suoi risvolti negativi – di rigidezza, semplicismo e, per altro verso, di ben maggiore manipolabilità di quanto si sarebbe portati a credere). Ciò, sempre in questa versione estrema, mirerebbe a comprimere drasticamente se non a negare la legittimità di ogni autonomo carattere rappresentativo alla forma-partito (o in qualsiasi altro modo la si voglia chiamare), aprendo la strada – è da ritenere – ad altre e diverse forme di rappresentatività costituite dagli interessi e bisogni organizzati dei tipi e nei modi più diversi e dalle differenti realtà territoriali, che verrebbero a confrontarsi con il banco di comando dell'alleanza, suggellata dalla forte carica personalistica del leader/premier. L'opposta versione estrema tende invece a massimizzare il significato utilitaristico in chiave elettorale delle coalizioni, che così divengono contenitori pomposamente sbandierati al momento del voto e disfatti, se gli interessi delle forze politiche lo richiedono, con sconcertante disinvoltura (in nome di manovre politiche di ogni specie – e talora di ogni risma – e/o di ritorni di fiamma nel segno del radicalismo/estremismo politico-ideologico). E qui, allora, la rappresentatività, dietro la foglia di fico della coalizione, si sposta pericolosamente sulla versione degenerata della democrazia mediatizzata [99], peraltro in totale crisi di identità e nemmeno più legittimata da un nitido sistema elettorale proporzionale (e in un quadro in cui troppe aggregazioni politiche anche improvvisate – attentissime a non denominarsi partito – si compongono, scompongono e ricompongono con insostenibile leggerezza).

Se peraltro si esce da questa secca contrapposizione se non di "tipi ideali", almeno di "tipi estremi" (peraltro talora pericolosamente vicini alla realtà) è ben possibile, pur nella diversa priorità che si intenda assegnare al binomio coalizioni/partiti, vedere le cose in una prospettiva più costruttiva.

Se infatti è periglioso assecondare troppo alla leggera derive di suggestione americana, va pur detto con chiarezza che il tempo, alla maniera del "secolo breve", dei partiti di massa, referenti per antonomasia della rappresentatività (con il loro *imprinting* ideologico, il loro insediamento sociale di stabile appartenenza, la "gabbia d'acciaio" della loro organizzazione e la correlativa disci-

[99] Va sottolineato che esiste anche una versione non degenerata della democrazia mediatizzata, ove essa sia perseguita da élites politiche consapevoli che il sistema liberal-democratico, in un contesto fortemente segmentato e/o polarizzato, può essere preservato solo a prezzo di un rispecchiamento e bilanciamento garantistico delle forze in campo, a spese dell'efficienza decisionale ma al fine di evitare la disgregazione e la guerra civile. Si ricordino i contesti "difficili" della prima metà del secolo XX e la nobile concezione di Hans Kelsen.

plina ideologica – di partito e di gruppo –, i loro collateralismi, la loro stabilizzata egemonia culturale sui segmenti sociali cui si riferiscono, ecc.), appartiene al "mondo di ieri" (comprese le sue terribili ombre) e non certo a quello di oggi e di domani (magari, chissà, per i corsi e i ricorsi storici, a quello di dopodomani).

Nella situazione attuale si tratta quindi di raccordare elementi di durevole riflessione ed elaborazione ideale e programmatica (da correlarsi con una società che si percepisce cangiante e adespota, ma che ha assoluto bisogno – pena la scomparsa dei legami sociali e l'anomia – anche di punti di riferimento di valore e di scopo) con le indicazioni emergenti dalla prova elettorale. Questa, se non può essere letta come un rozzo plebiscito elevato a "verbo" del popolo, nemmeno può pensarsi come un mandato in bianco conferito al notabile o al partito, né l'uno, né l'altro oggi più accettati come liberi mandatari, sciolti quindi da ogni vincolo nei confronti degli elettori.

Su questo delicato crinale si gioca insomma anche la partita di un sistema elettorale non "pietrificato" ma nemmeno sganciato, negli sviluppi dell'azione politica, dagli esiti delle consultazioni. E, in questo quadro, la rappresentatività espressa non soltanto ma con particolare significatività dalla prova elettorale, deve tradursi in un'aspettativa coerente, decifrabile a priori e non registrabile a posteriori, di governabilità. E la governabilità deve cimentarsi nel cercare di rispondere all'orientamento espresso dal corpo elettorale. Emerge quindi l'importanza non strumentale né meramente elettorale dell'aggregazione su progetti di governo sintetizzati da schieramenti, sostanziati peraltro da elaborazioni politiche di respiro (e non quindi costruiti sulla morte della politica).

Invece, la *querelle* relativa al già ricordato problema degli esiti paradossali della normativa di risulta – per venire ora al secondo ordine di tematiche sopra prospettato – ha alle sue spalle anzitutto il (ed è inestricabilmente condizionata dal) groviglio di questioni innescate da un certo uso del referendum, impiantatosi sulla perdurante inadeguatezza (si usa qui il termine in senso analitico e non valutativo) dell'attuale sistema politico-istituzionale a guidare invece che a subire la necessità dell'innovazione.

In questo quadro – per riandare alle critiche formulate dopo la pronuncia di ammissibilità – se la possibilità, con il nuovo meccanismo, di eleggere candidati fuori dai poli non è elemento così forte da far ritenere la contraddittorietà della richiesta (che si basa sulla eliminazione del riparto proporzionale per liste collegato al doppio voto, con "riespansione" di una normativa fin dall'inizio predisposta per completare, ove necessario, la distribuzione dei seggi relativi alla quota del 25%), ci si potrebbe chiedere se invece avrebbe dovuto costituire causa ostativa dell'ammissibilità del quesito l'ipotesi-limite di – addirittura – un ipotetico ribaltamento, a causa del contenuto di quello, del risultato elettorale.

Peraltro si potrebbe invece sostenere che le conseguenze più sopra ricordate debbano essere fatte valere in sede di «sindacabilità degli effetti abrogativi referendari» (in relazione al decreto presidenziale dichiarativo e/o alla normativa di risulta) – nel senso, come è noto, precisato dalla Corte Costituzionale – secondo cui la situazione normativa conseguente all'abrogazione «potrebbe dar luogo, se e quando si realizzi, a un giudizio di legittimità costituzionale, nelle forme, alle condizioni e nei limiti prescritti» [100].

La Corte, come è noto, ha scisso, in linea di principio, giudizio di ammissibilità del quesito e giudizio di costituzionalità degli effetti abrogativi, anche se non si è preclusa, in sede di ammissibilità, di almeno interrogarsi sulle conseguenze del referendum [101]; e, peraltro, secondo alcuni, in tempi più recenti, «si è ormai spinta fino a sindacare la conformità a costituzione non solo delle richieste in quanto tali, ma anche degli eventuali esiti abrogativi del referendum. Sicché risulta quanto meno improbabile che la Corte consenta lo svolgimento di un referendum tale da provocare esiti incostituzionali» [102].

Nella sentenza n. 15 del 1999 la Corte non ha però toccato queste problematiche, limitandosi, molto seccamente, sulla base del richiamo ai suoi precedenti, a dichiarare ammissibile il referendum [103]. E sembra comunque che il carattere di giudizio astratto proprio della valutazione sull'ammissibilità non possa spingersi fino ad ipotizzare esiti/limite, di rarissima evenienza, quali quelli evocati nella *querelle* prima ricordata; il problema potrebbe porsi

---

[100] In proposito cfr., per tutti, L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Il Mulino, Bologna, 1996, 272 e, in particolare, le sentt. n. 251 del 1975, n. 24 del 1981 e n. 26 del 1987 della Corte costituzionale.

[101] Così, «a partire dalla sent. n. 26 del 1987», in materia di responsabilità civile dei giudici, «la Corte ha riconosciuto come illegittima la normativa di risulta ma ha ugualmente dichiarato ammissibile il referendum» (A. RUGGERI-A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1998, 396 e nota 326 e 404, nota 343). Gli autori citati ritengono che i due giudizi di ammissibilità e costituzionalità debbano restare nettamente distinti e criticano decisamente le suggestioni della Corte a sovrapporre sul primo valutazioni che dovrebbero restare proprie del secondo (*ivi*, 404-406).

[102] Così, richiamando in proposito la sent. n. 47 del 1991, R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, Giuffrè, Milano, 1998, 459; e, ricordando la più recente giurisprudenza costituzionale del 1997 (dalla sent. n. 14 alla n. 32) cfr. M. LUCIANI, *Il nuovo referendum elettorale fra sindacato di ammissibilità e controllo di costituzionalità*, in R. BIN (a cura di), *Elettori legislatori? Il problema dell'ammissibilità del quesito referendario elettorale* (Atti del Seminario di Ferrara, 13 novembre 1998), Giappichelli, Torino, 1999, 130, che rinvia anche alla ricostruzione di M. CARTABIA, *Nuove tendenze nella giurisprudenza costituzionale in materia di ammissibilità del referendum*, in *Gazzetta giuridica*, 7 marzo 1997, n. 9, 5 ss.

[103] Evitando di prendere partito su ben più specifiche e circostanziate ipotesi di incostituzionalità prospettate dalla dottrina; cfr. in proposito ancora M. LUCIANI, *Il nuovo referendum*, cit., 126 ss.

semmai in sede di valutazione successiva della costituzionalità in concreto degli effetti abrogativi (e tanto sotto l'aspetto della rappresentatività che sotto quello della governabilità).

Le questioni centrali, almeno nella prospettiva qui considerata, sono comunque ben altre. C'è semmai il "disagio costituzionale" (se non la "tragedia costituzionale") di doversi cimentare, ormai da anni, con i grandi problemi della rappresentatività e della governabilità sottesi ai sistemi elettorali, troppo spesso e principalmente a rimorchio dell'emergenza referendaria o, comunque (quando non è proprio così) in un contesto di parziali e non meditate decisioni, caratterizzate da ondeggiamento di principi (basti pensare all'incastonarsi delle leggi elettorali di Comuni e Province [104] con quelle nazionali e con la successiva legge elettorale regionale [105]). Tutto ciò è inscindibilmente correlato con la stretta politico-istituzionale – nella quale si trova, senza riuscire a trarsene fuori, il nostro Paese –, costituita dal perdurante non ristrutturarsi del sistema politico-partitico [106], con la conseguenza che i sistemi elettorali non possono che essere ipotizzati, se così si può dire, sulle "sabbie mobili". Insomma, a fronte del "volontarismo" dei riformatori elettorali non sta un sistema politico nuovo (magari emerso da una drastica cesura storico-istituzionale), né un sistema politico collaudato ed in evoluzione che imposta e programma percorsi di innovazione, ma invece una grande e perdurante incertezza sicuramente per quanto riguarda i futuri assi portanti di una ragionevole dinamica bipolare (mentre invece appaiono maggiormente strutturate le forze poste agli estremi dello schieramento – si pensi all'estrema sinistra – o in una posizione antistatale – come, sia pur più blandamente del passato – la Lega nord). Una situazione quindi logorante e, in particolare, contraddittoria, perché se da un lato essa invoca interventi e rimedi istituzionali, dal-

---

[104] In proposito vedi, in generale, P. COSTANZO, *Commento agli artt. 30-40, legge 8 giugno 1990, n. 142*, e R. BALDUZZI-P. COSTANZO, *Commento agli artt. 3-11, legge 25 marzo 1993, n. 81*, in *Supplemento all'art. 128 della Costituzione. Ordinamento delle autonomie locali. Elezione diretta del Sindaco, del Presidente della Provincia, del Consiglio comunale e del Consiglio provinciale* (*Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA-A. PIZZORUSSO, Zanichelli-Foro italiano, Bologna-Roma, 1996, rispettivamente 573 ss. e 958 ss.); sia pure consentito rinviare ad A. DI GIOVINE, *Sulla coerenza di un'originale forma di democrazia d'indirizzo*, in *Le Regioni*, 1996, 913 ss.

[105] In proposito vedi A. DI GIOVINE-S. SICARDI, *Sistema elettorale e forma di governo a livello regionale*, in M. LUCIANI-M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*, cit., 220 ss.; A. DI GIOVINE-F. PIZZETTI, *Osservazioni sulla nuova legge elettorale per i Consigli regionali*, in *Le Regioni*, 1996, 11 ss.

[106] In proposito si veda, significativamente, di E. GALLI DELLA LOGGIA, *Crisi dei DS, frantumazione di un sistema. Il Medioevo della Politica*, in *Corriere della Sera*, 25 febbraio 1999.

l'altro lato sembra la meno adatta (a causa della sua aleatorietà) per consapevolmente costruirli [107].

5. Osservazioni conclusive

a) È diffusa, non solo in Italia, una significativa riflessione scientifica, a stare alle cui conclusioni tutto congiurerebbe verso la perdita di centralità, di peso e di significato, delle elezioni nei sistemi politici contemporanei.

Si sottolinea al riguardo che i vincoli – politici ed economici – internazionali determinano un forte indebolimento della libertà d'azione politica dello Stato nazionale, che si vede sempre più ridurre il ruolo di portatore di un indirizzo politico formatosi attraverso le istituzioni rappresentative [108]; si nota che a far decrescere l'importanza di tali istituzioni concorre il fenomeno dell'allargamento della sfera di decisioni sottratte ad esse e affidate a (o condizionate da) altre strutture (burocrazia, autorità indipendenti, potere giudiziario, organismi sovranazionali, banche centrali, grandi agenzie private) [109]: ne deriva una diminuzione delle possibilità dei partiti politici di proporre fini collettivi da realizzare quando sono al governo [110] (e dunque il deperire del loro ruolo d'integrazione sociale, l'appiattimento mimetico dei loro programmi e delle loro azioni [111] cui conse-

---

[107] Quasi settant'anni fa, E. FRAENKEL scriveva: «Se l'attuale Reichstag fosse capace di portare a compimento una riforma costituzionale, questa riforma costituzionale sarebbe superflua. La sua necessità deriva dal fatto che è impossibile che il Parlamento approvi una riforma costituzionale» (*Verfassungsreform und Sozialdemokratie* (1932), ora in *Zur Soziologie der Klassenjustiz*, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt, 1968, 102).

[108] A. PIZZORNO, *Mutamenti nelle istituzioni rappresentative e sviluppo dei partiti politici*, in AA.VV., *Storia d'Europa*, V, Einaudi, Torino, 1996, 1025-1026, il quale contrappone alla rilevata perdita di peso politico dello Stato la sua smisurata crescita sul versante amministrativo.

[109] Oltre a Pizzorno appena citato, si veda la più recente analisi di G. ZINCONE, *La nuova grande trasformazione e i suoi effetti sulla gente comune*, in *Il Mulino*, 1998, 12 ss. e di T.R. BURNS, *Evoluzione di parlamenti e società in Europa: sfide e prospettive*, in AA.VV., *Le assemblee elettive nella democrazia italiana (1978-1998)* (Giornate in memoria di Aldo Moro), Roma, 1998, 35 ss.: lo studioso americano pone in particolare l'accento sul fatto che i parlamentari sono in gran parte «generalisti» e mancano quindi delle competenze specifiche per decidere nell'iperdifferenziata società contemporanea.

[110] A. PIZZORNO, *op. cit.*, 1028.

[111] Fenomeno, questo, non recente peraltro: lo notava, ad esempio, già quasi vent'anni fa A. PIZZORNO, *Interests and Parties in Pluralism*, in S. BERGER (ed.), *Organizing Interests in Western Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 1981, richiamando a conferma ricerche comparatistiche degli anni Cinquanta e Settanta; lo ha ribadito con determinazione un illustre storico come F. FURET (v. *Le Débat*, marzo-aprile 1997), secondo il quale nelle democrazie di que-

gue il loro ritrarsi in una dimensione autoreferenziale, illusoria e simbolica [112]).

In questo contesto di attenuazione delle differenze tra governi di destra e di sinistra, della varietà del menu elettorale e della competitività dell'offerta [113], non possono che perdere d'interesse e di valore legittimante [114] le elezioni (non a caso sempre più aggredite dal virus astensionista) [115], non perché esse hanno ad oggetto un organo – il parlamento – in declino (valutazione, fra l'altro, non incontestabile) [116], ma perché percepite come riguardanti un aspetto della struttura di comando – la politica – in caduta di egemonia rispetto ad altri – l'economia – a seguito di un processo di rigerarchizzazione che la cd. globalizzazione dei mercati ha indotto negli assetti sistemici contemporanei a favore dell'economia e a danno della politica [117].

Se le righe che precedono hanno fondamento, viene naturale cercare una ragione dell'(apparentemente indecifrabile) aporia fra l'assordante centralità che la questione elettorale viene sempre più assumendo nel nostro Paese e la lateralità incombente sul fenomeno elettorale [118].

La spiegazione più plausibile (non l'unica) ai nostri occhi si ricollega ad alcuni degli elementi appena messi in luce a proposito delle elezioni: perso il

---

sto fine secolo la destra e la sinistra sono più facilmente riconoscibili per la stabilità delle loro clientele che per la sostanza dei loro programmi; ancora più destrutturante è l'ipotesi che sorregge il libro curato da D. Antiseri-L. Infantino, *Destra e Sinistra, due parole ormai inutili*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 1999.

[112] Fra i tanti che si sono cimentati con questo tipo di analisi, cfr. D. Zolo, *Il principato*, 142 ss. (sull'autoreferenzialità del sistema dei partiti); A. Pizzorno, *op. ult. cit.*, che parla di sfera illusoria della politica creata dai media (1029), di funzione simbolica della classe politica e di continuo atteggiarsi autoreferenziale della classe pubblica (1030), di funzionalità dei partiti all'illusione di una scelta (*Le radici*, cit., 271); M. Calise, *La costituzione silenziosa*, Laterza, Roma-Bari, 1998, 114-115, che parla di partiti-simbolo del proprio passato che continuano ad alimentare l'immaginario del gioco democratico.

[113] Così G. Zincone, *La nuova*, cit., 12.

[114] Si consideri in proposito la gelida domanda posta da N. Luhmann, *Procedimenti giuridici e legittimazione sociale*, Giuffrè, Milano, 1995, 169: «perché una persona ragionevole dovrebbe sottoporre la propria automobile alla revisione tecnica, o rinunciare alla costruzione da tempo progettata di una casa, o farsi vaccinare, o pagare le tasse, solo per il fatto che di tanto in tanto gli si consente di mettere una croce su di una scheda elettorale?».

[115] Una recente ricerca al riguardo in P. Scaramozzino, *L'astensionismo elettorale in Italia e in Europa*, in *Il Politico*, 1998, 405 ss.

[116] Si vedano, ad esempio, le valutazioni di M. Cotta, *Parlamenti*, cit., 324-325; G. Pasquino, *Corso di scienza politica*, Il Mulino, Bologna, 1997, 164-165 e, volendo, A. Di Giovine, *La reale rappresentatività del parlamento europeo*, in AA.VV., *Voci per l'Europa*, Eda, Torino, 1977, 138-139.

[117] Pagine allarmanti su questa nuova gerarchia tra potere politico e potere economico possono leggersi in U. Beck, *Che cos'è la globalizzazione*, Roma, 1999.

[118] V. ancora N. Luhmann, *Procedimenti*, cit., 171.

loro carattere di duello esistenziale (e questo è un aspetto positivo, a nostro giudizio), depotenziata la loro funzione di scelta fra indirizzi politici contrapposti e messa in forse la loro credibilità in quanto procedure idonee ad accertare le preferenze di maggioranze e minoranze [119], rimane la funzione – importantissima per il ceto politico – di selezione del personale parlamentare e di governo [120] che il corpo elettorale – quasi che fosse un gigantesco Ufficio personale – è chiamato a svolgere.

In sintesi, se si muove da Schumpeter (secondo cui se si vuole guardare francamente la realtà, bisogna riconoscere che nelle democrazie moderne «la politica è per forza di cose una carriera, il che implica a sua volta il riconoscimento di un interesse professionale distinto nell'uomo politico e di un particolare interesse di gruppo nella professione politica in quanto tale» [121]), e si passa per Dahl (a giudizio del quale i due fondamentali metodi di selezione/controllo della classe politica democratica sono il processo elettorale e la competizione [122]), è possibile raggiungere le stesse conclusioni di Zagrebelsky, laddove afferma che le leggi elettorali «portano talora in sé segni della rappresentanza privatistica, dove qualche volta i rappresentati e i rappresentanti coincidono, nel senso che deputati e senatori agiscono per affermare direttamente propri interessi particolari e perfino personali, si comportano come gruppi di pressione che non hanno bisogno di intermediari» [123].

b) Se si mettono in cortocircuito alcune delle affermazioni – riportate nella parte iniziale di questo scritto – che costituiscono ormai patrimonio comune della dottrina sui sistemi liberaldemocratici con alcune tipiche modalità di discussione sui sistemi elettorali, appare materializzarsi un campo di tensione in cui si profilano aporie più cristallizzate che risolte dalla riflessione scientifica.

Dalle affermazioni cui ci riferiamo [124] si ricava che negli assetti di democrazia liberale a regime parlamentare al parlamento si riconosce un triplice ruolo: esso è infatti il luogo istituzionale in cui si «produce» e legittima il governo, il teatro del pluralismo, il luogo in cui si dispiega la «nuova» separazione dei poteri.

---

[119] R.A. DAHL, *Prefazione alla teoria democratica*, Comunità, Milano, 1994, 144 e 148.

[120] Fra i tanti, M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia*, Editori Riuniti, Roma, 1991, 125.

[121] J.A. SCHUMPETER, *Capitalismo*, cit., 272, a giudizio del quale molti problemi apparentemente indecifrabili si risolvono se si tiene conto della situazione da lui fatta presente.

[122] R.A. DAHL, *Prefazione*, cit., 150-151. Non diversa appare la posizione di D. ZOLO, *Il principato*, cit., 181, secondo il quale il ricorso alle urne ha lo scopo di regolare i rapporti di forza tra le élites.

[123] G. ZAGREBELSKY, *La sovranità*, cit., 90.

[124] V. *retro*, *sub* note 22, 23, 26, 27, 29, 30, 54, 55.

Altra affermazione entrata ormai a far parte della cultura diffusa costituzionalistica e politologica (e assunta come punto di riferimento anche per quella parte della scienza economica che studia il rendimento di sistemi elettorali: v. *ultra*, nota 149) è quella secondo cui due sono gli obbiettivi che i sistemi elettorali devono proporsi di centrare: quello di rappresentare (il pluralismo, si sottintende) e quello di (far) governare (rispecchiare e funzionare, nella terminologia di Sartori). Ma se tre sono le funzioni del parlamento e due sono gli obbiettivi dei sistemi elettorali, è possibile che in questa disparità di numeri si celi il non esplicitato sacrificio (o per lo meno l'implicita messa in ombra) di una delle funzioni parlamentari.

In effetti, se si acumina la riflessione può avanzarsi l'ipotesi che l'affermazione sui sistemi elettorali muova da una sottintesa assunzione: la coincidenza fra rappresentanza del pluralismo e garanzia dell'opposizione.

Ma – osservando a fondo – questa coincidenza può essere smentita: vi può essere, infatti, un parlamento specchio del pluralismo (in quanto vi sono rappresentate molte forze, anche piccole, che fanno parte della maggioranza), ma poco ospitale nei confronti dell'opposizione, quando a gestirla si candidassero piccole forze – gli *Splitterpartei di cui ha parlato la giurisprudenza costituzionale tedesca, anch'essa teorizzatrice dei due obbiettivi appena ricordati* – con scarso potenziale di coalizione.

Per quanto dissimulato nelle pieghe dell'argomentazione, il problema acquista più visibilità quando (come spesso accade anche nel dibattito italiano) gli obbiettivi del sistema elettorale vengano identificati nel bipolarismo e nello sfoltimento (grazie alla penalizzazione del tipo di partiti da ultimo ipotizzato) della rappresentanza parlamentare, dato che questa modalità di approccio sembra dare per scontato che la funzione oppositoria possa essere esercitata (solo) da forze che abbiano le stesse caratteristiche (unità, omogeneità, responsabilità ...) a ragione considerate ineludibili per le forze che accedono al governo. Questa simmetria, che potrebbe essere considerata artificiosa da chi muova dalla considerazione – su cui largo è il consenso – della uguale dignità e importanza delle funzioni di governo e di opposizione (che implicherebbe – a fil di logica – che ci si possa candidare all'una o all'altra con pari legittimità, e non solo che esse siano spartite tra vincitori e sconfitti [125]), può apparire addirittura paradossale se fatta valere in un contesto,

[125] Il significato del voto «a partiti radicali privi di ogni speranza di vittoria elettorale» (nel caso specifico, a partiti neonazisti) trova attenzione in N. LUHMANN, *Procedimenti*, cit., 173. Alla problematica di una diversa angolatura da cui poter riguardare l'opposizione (oltre quella di «minoranza quantitativa», cioè) sembra alludere F. BARBANO, *Pluralismo*, Bollati Boringhieri, Torino, 1999, 28, laddove suggerisce di considerarla non solo come «alternativa al potere di governo», ma anche come «sperimentazione politica a livello parlamentare e ... sociale».

come quello italiano, in cui il – peraltro incerto e confuso – tentativo di passaggio al bipolarismo coesiste con fenomeni di disfacimento di quel tanto di «unità e omogeneità» (per richiamarsi al titolo di una nota monografia di G. Cuomo) che ha caratterizzato i governi delle prime undici legislature, giungendosi oggi a coinvolgere nell'istituzione governo forze politiche che in qualsiasi altra democrazia liberale militerebbero in campi contrapposti [126]. D'altro canto non è ancor chiaro se le nuove tecniche elettorali in corso di approvazione in parlamento siano in grado di superare questa situazione: esse, peraltro, mirano (in una logica comprensibile alla stregua della governabilità) semmai a penalizzare i piccoli partiti senza potenziale di coalizione e a vocazione oppositoria, favorendo, in tal modo, l'«unità e omogeneità» dell'area di opposizione piuttosto che di quella di governo [127]; e cercando di introdurre – in un clima in cui molti muri sono caduti ma altri se ne vanno costruendo – una sorta di inedita, per l'Italia (anche se temperata [128]), *conventio ad excludendum* alla rappresentanza parlamentare.

c) Se già le tecniche elettorali (in vigore o progettate) puntano sull'obiettivo di assicurare la ricomposizione e l'unità della direzione politica [129], le ten-

---

[126] Il riferimento è – come si capisce – ai partiti che ancora oggi in Italia si richiamano al «comunismo» e a quelli di centro dell'area che ha vinto le elezioni dell'aprile 1996: in effetti si può notare che l'avvento dei sistemi elettorali approvati nell'agosto 1993, mentre non sembra aver dato luogo a uno spostamento – previsto o auspicato – del baricentro del potere dal partito al gruppo parlamentare, ha determinato – meno prevedibilmente – un'estensione dello spettro politico delle coalizioni di governo da far impallidire la «direzione plurima dissociata» di cui parlava Enzo Cheli nella seconda metà degli anni Settanta.

[127] Il che può avere benefici effetti sulla costruzione del bipolarismo, ma incide troppo poco sull'ampiezza (eccessiva) dello spettro delle forze politiche del *continuum* maggioritario.

[128] Va peraltro notato che la discussione sul cd. diritto di tribuna sembra in gran parte giocata in chiave di rispetto del pluralismo piuttosto che in chiave di garanzia della funzione oppositoria.

[129] Senza voler fare inammissibili corto circuiti con il presente si può ricordare che si è parlato di «ossessione all'unità politica propria dello Stato rappresentativo» (C. GALLI, *Immagine e rappresentanza politica*, in *Filosofia politica*, 1987, 27). «Paradossalmente – sostiene inoltre G. DUSO, *La logica del potere*, Laterza, Bari-Roma, 1999, 175, in una prospettiva estrema e arrischiata – anche il rapporto di maggioranza e minoranza non è segno del pluralismo, ma prodotto dell'idea di unità politica, o dell'unità propria della forma politica. Anch'essa, infatti, è chiaramente espressa nel XVI capitolo del *Leviatano*, quando si pensa al modo di esprimere la volontà sovrana da parte non del monarca ma di un'assemblea, che, naturalmente, deve essere costituita da un numero dispari di membri. Essendo lo Stato *una* persona, non può che esprimere *una* volontà, cioè una legge, che vale per tutti, maggioranza e minoranza. La dialettica democratica non consiste nell'attribuzione alla minoranza di una diversa espressione di volontà pubblica, cioè nell'accettazione di una pluralità di soggetti politici, ma piuttosto nella garanzia dello spazio che può permettere alla minoranza di diventare, pacificamente sulla base del voto, maggioranza. Non abbiamo soggetti *politici* diversi, ma un unico soggetto, che può, di volta in volta in modo diverso, esprimere la sua volontà».

denze che esse esprimono acquistano maggior peso (fin quasi a sfiorare il significato di una non meramente simbolica rivincita nei confronti del «disordine» pluralistico) nel sempre più vasto orientamento politico volto a privilegiare una modalità di funzionamento delle democrazie contemporanee: quella che (negli Stati Uniti e in Francia in base al sistema costituzionale, in altri paesi grazie all'assetto partitico) affianca al circuito rappresentativo un circuito, per così dire, d'incarnazione identitario-personalistica che esprime il leader della nazione, interprete e rappresentante dell'unità dell'indirizzo politico statale.

Va da sé che l'assunzione di questo modello – al di là delle tradizionali distinzioni tra le forme di governo [130] – come paradigma ottimale di funzionamento delle democrazie liberali può comportare anche – sul piano assiologico – una squalificazione (o per lo meno insofferenza nei confronti) di ogni ruolo mediatorio a livello di sistema politico o d'interposizione tra sfera del comando e cittadini: si tratta di una vera e propria mutazione in ordine ai principi legittimanti [131] l'obbligazione politica che – nonostante le inquietudini che può suscitare [132] – ha serie possibilità di prevalere, in quanto si pone in sintonia con elementi fortemente radicati nella società italiana e contemporanea in generale (pulsioni «antipolitiche» [133]; voglia di cambiamento e insofferenza nei confronti del passato; avvento della cd. democrazia del pubblico [134], con il suo carico di spettacolarizzazione, personalizzazione e lea-

---

[130] La tradizionale distinzione tra le due fondamentali forme di governo – parlamentare e presidenziale – si fonda, com'è noto, sulla presenza (non puramente notarile, come capita quasi sempre nel modello Westminster) o meno dell'intermediazione partitico-parlamentare nella formazione e legittimazione dell'esecutivo: la tendenza odierna, largamente accreditata presso ampi strati della élite di comando e del corpo sociale, sembra invece muovere verso un modello di democrazia unica (ferme restando le differenze procedurali) a investitura diretta dell'esecutivo (A. DI GIOVINE, *L'irregolarità comparatistica*, in S. RODOTA-V. ALLEGRETTI-M. DOGLIANI (a cura di), *La costituzione tra revisione e cambiamento* (Quaderno n. 2 del Ponte, nuova serie), Editori Riuniti, Roma, 1998).

[131] «Le legittimità invecchiano per due cause: o perché abusano del prestigio di cui godono, e diventano incapaci di governare; o perché gli spiriti cambiano di orientamento e non possono più sopportare l'assurdità e l'ingiustizia che ogni principio di legittimità racchiude in se stesso. Allora si vuol sostituire il principio di legittimità dominante con un principio più razionale e giusto, almeno riguardo a quel punto per cui la nostra coscienza è diventata più sensibile, anche se lo sia meno riguardo ad altri punti» (G. FERRERO, *Potere* (1942), Sugarco, Milano, 1981, 333-334).

[132] Da ultimo in argomento M. VOLPI, *Referendum e voglia di presidenzialismo*, in *La Rinascita della sinistra* del 12 marzo 1999.

[133] Ha richiamato di recente l'attenzione su questo fenomeno S. BELLIGNI, *Democrazia e antipolitica*, *paper* presentato al Convegno cit. retro in nota 75.

[134] Secondo B. MANIN, *Principes du governement représentatif*, Calmann-Lévy, Paris, 1995,

derizzazione della politica [135], che fa avanzare una sorta di «presidenzialismo implicito» [136]; convinzione che tali fenomeni siano funzionali a un maggior peso del corpo elettorale – la famosa restituzione dello scettro al principe –, a una maggiore responsabilità dei detentori del potere e a un più significativo controllo nei loro confronti [137]).

---

279 ss. – che alla metafora della democrazia come mercato propone di sostituire quella del pubblico e della scena come più adeguata per descrivere le nuove modalità del processo elettorale e quindi del rapporto di rappresentanza – la c.d. democrazia del pubblico rappresenta la terza fase storica nell'evoluzione della rappresentanza, dopo quelle del parlamentarismo e del governo dei partiti.

Con la democrazia del pubblico potrebbe, in un lontano futuro, fare sinergia la cosiddetta democrazia elettronica, facendosi ormai strada l'idea (sulla quale s'interroga con acutezza D. FISICHELLA, *La rappresentanza politica: alcuni problemi concettuali*, in AA.VV., *Quale riforma della rappresentanza politica?*, Giuffrè, Milano, 1985, 39-40, sollevando, fra l'altro, il tema della «malnutrizione informativa») secondo cui alla base del principio di rappresentanza vi era soprattutto un problema di tecnica della comunicazione e dell'informazione, sicché, essendo ora scomparsa o in via di estinzione una quota cospicua degli ostacoli che impedivano in molti casi al popolo l'esercizio diretto della sovranità «cominciano a emergere le prime forme – la sintassi aurorale – di una democrazia telematica diretta»: su questi temi, fra gli scritti più recenti, vedi L.K. GROSSMAN, *La repubblica elettronica*, Editori Riuniti, Roma, 1997; D. ROSSETTI DI VALDALBERO-J. BERLEUR-T. NGUYEN, *La démocratie représentative face à la société de l'information en Europe*, in *Il Politico*, 1998, 143 ss.

[135] Personalizzazione e leaderizzazione che hanno, fra l'altro, motivato interpretazioni forzate – da parte di molti commentatori – della legge sull'elezione diretta del sindaco: sta di fatto che sono rimaste minoritarie le interpretazioni in chiave di democrazia d'indirizzo di quella legge (A. DI GIOVINE, in *Le Regioni*, 1996) o le osservazioni critiche di chi ha sottolineato come in essa il principio rappresentativo sia sfigurato dall'obbiettivo (talvolta mancato, peraltro) della governabilità (F. PIZZETTI, in *Studi sociali*, luglio-agosto 1993), e non è uscita dalla cerchia degli addetti ai lavori la constatazione secondo cui il saldo tra il consenso ottenuto dai candidati a sindaco e il consenso ottenuto dai partiti è inevitabilmente a favore dei primi, dato il meccanismo di trasferimento dei voti tra un partito e il candidato sindaco (chi vota un partito vota automaticamente anche il candidato, ma ciò non avviene in direzione opposta).

Più di recente comunque ci si è dedicati ad analisi sul campo delle modalità di funzionamento del sistema comunale: cfr., fra gli scritti più interessanti, L. BOBBIO, *I processi decisionali nei comuni italiani*, in *Stato e mercato*, aprile 1997, 39 ss. e C. BACCETTI, *I primi quattro anni dei sindaci eletti direttamente (1993-1997)*, in *Amministrare*, agosto 1998, 193 ss.; utile anche, in questa prospettiva, la lettura di tre libri recenti: C. DATO GIURICKOVIC, *Il sindaco taumaturgo e il governo delle città*, Franco Angeli, Milano, 1996; L. VANDELLI, *Sindaci e miti*, Il Mulino, Bologna, 1997; F. PINTO-S. STAIANO, *Il nuovo sindaco*, Giappichelli, Torino, 1998.

[136] «Invece di una democrazia maggioritaria, fondata sull'alternativa tra soggetti e progetti dotati di qualche radicamento storico e sociale, vediamo avanzare una sorta di "presidenzialismo implicito", involontario e non dichiarato, che fa concorrere presidenti o aspiranti presidenti alla guida di partiti deboli, poco definiti sul piano della cultura politica, oppure alla ricerca di nuovi partiti su cui fondare la loro legittimazione» (I. DIAMANTI, *Presidenti in cerca di ex partiti*, in *Il Sole-24 Ore*, 28 febbraio 1999).

[137] V. esposte queste valutazioni in C. FUSARO, *Forma di governo e leadership*, in AA.VV., *Politica e società* (Studi in onore di Luciano Cavalli), Cedam, Padova, 1997, 553.

d) Indicazioni su come sia orientato il senso comune – suggestionato dall'ideologia che «promette le soluzioni della crisi sulla base di una semplice combinazione: una legge elettorale maggioritaria e un uomo forte fuori dai partiti» [138] – vengono dalla cronaca politica di questi ultimi mesi: ci riferiamo alle molte reazioni negative che hanno suscitato, per un verso, il cambio della guardia a Palazzo Chigi e la formazione di un governo sostenuto da una maggioranza diversa da quella uscita vittoriosa alle ultime elezioni; per un altro, i mutamenti di maggioranza e di giunte – che hanno messo a nudo i limiti dell'art. 8 della legge 23 febbraio 1995, n. 43 [139] – in alcune regioni meridionali [140].

Il fatto che tali accadimenti [141] siano consentiti dalle norme costituzionali vigenti non impedisce a larga parte del corpo sociale di percepirli come un *vulnus* della volontà popolare espressasi il giorno delle elezioni, implicitamente identificando «buon governo»con governo uscito dalle urne: il nuovo governo nazionale e le nuove giunte regionali sono cioè screditate a priori per il solo fatto di non essere direttamente rappresentativi della volontà popolare, assumendosi che la diretta rappresentatività sia garanzia di «buon governo».

Ne consegue che ogni mediazione è squalificata come inganno, mentre le reazioni che provoca il richiamarsi al principio della libertà di mandato – già da Kelsen peraltro considerato «una delle cause essenziali del discredito in cui oggi è caduta l'istituzione parlamentare» [142] – dimostrano quanto poco esso sia introiettato, nonostante la sua tradizione plurisecolare, a livello di

---

[138] M. CALISE, *La costituzione*, cit., 63.

[139] Una recente analisi in A. PERTICI, *La norma «antiribaltone» ed i suoi effetti sulla crisi di governo regionale*, in *Le Regioni*, 1998, 1055 ss.; per un'equilibrata valutazione della vicenda del passaggio dal governo Prodi al governo D'Alema si veda M. PROSPERO, *Storia delle istituzioni in Italia*, Editori Riuniti, Roma, 1999, 207-209.

[140] Un disegno di legge all'attenzione delle Camere sta cercando, fra molte tensioni, di rendere più difficoltosa la possibilità che si verifichi in futuro quanto è successo in quelle regioni: trattandosi di materia ancora allo stato gassoso, ci si limita ad osservare che alcune delle soluzioni proposte non sembrano in linea con la disciplina dell'art. 126 Cost., che anche l'idea di prevedere un'eccezione al principio del libero mandato almeno per i consiglieri eletti nel «listone» capeggiato dall'aspirante presidente della Regione va valutata con cautela; più praticabile – ma anche meno incisiva – potrebbe essere l'introduzione della clausola antitrasformismo prevista in Israele secondo cui nessun membro della Knesset può far parte del governo dopo aver abbandonato il proprio gruppo (su quest'ultimo punto si rinvia a C. FUSARO, *Forma*, cit., 574 ss.).

[141] Su cui i media imbastiscono talvolta qualche finta polemica: v., ad es., gli articoli di G. SARTORI in *Corriere della sera* del 6 gennaio 1999, e di G. PASQUINO, in *liberal* del 21 gennaio (al quale ultimo già si doveva un *Elogio dei ribaltoni*, in *Il Mulino*, 1997, n. 1 e una precisazione su tale articolo in *Il Mulino*, 1998, 1036).

[142] H. KELSEN, *I fondamenti*, cit., 50: il brano risale al 1929.

senso comune, quanto poco il «sovrano di un giorno solo» accetti di considerarlo uno dei «limiti» al suo potere di cui parla l'art. 1, secondo comma, Cost. [143], quanta pulsione verso l'antico – ma in nome del «nuovo» – mandato vincolato animi, più o meno consapevolmente, i desideri di massa [144]: a voler ricondurre a parametri concettuali una simile tendenza, sembra di poter dire che in essa il concetto di rappresentatività (che implica la superiorità del rappresentato sul rappresentante [145]) fa premio su quello post medievale di rappresentanza che, anche grazie all'abbandono del mandato imperativo, esclude quella superiorità [146].

e) Rimane comunque da prendere atto che la forza delle cose [147] – e non solo incontrollabili umori sociali – sembra legittimare il percorso che ha condotto a un ridimensionamento del libero mandato, prima dislocando il potere a esso inerente dal singolo parlamentare al partito-gruppo parlamentare, ora da quest'ultimo allo schieramento politico di cui fa parte.

Muovendo da questa constatazione si può anzi allargare il discorso al tema della scelta dei candidati, prendendo in seria considerazione il rilievo di Katz, secondo cui «la scelta dei candidati su basi personali e la stabilità delle maggioranze parlamentari dimostrano spesso di essere incompatibili» [148]. Si può ulteriormente osservare (senza cedere né ad un piatto reali-

---

[143] Ricorda N. ZANON, *Parlamentare (status di)*, in *Dig. disc. pubbl.*, X, Torino, 1995, 622, che secondo l'interpretazione prevalente l'art. 67 Cost. «opera come una sorta di limite alle implicazioni estreme del principio democratico».

[144] Osserva G. ZAGREBELSKY, *La sovranità*, cit., 85, che il libero mandato è sottoposto a una duplice tensione: sottrarlo ai partiti per arrivare all'originaria concezione prepartitica e dar via libera allo sfogo degli interessi particolaristici, o sottrarlo ai deputati per arrivare all'originario mandato imperativo.

[145] Il deficit di rappresentatività delle Camere si annovera infatti fra le ipotesi canoniche di scioglimento anticipato (L. CARLASSARE, *Commento all'art. 88*, in *Commentario alla Costituzione* diretto da Branca, Bologna-Roma, 1983, 65) ed è stato richiamato nella motivazione del presidente Scalfaro in occasione dello scioglimento del 1994, in cui si faceva riferimento alla rappresentanza come specchio del corpo elettorale. Si rileggano anche le citazioni di Mortati e Martines, *retro* in nota 20. Da ultimo, in tema, utilmente, R. VIRIGLIO, *Potere di scioglimento e forma di governo nell'undicesima e dodicesima legislatura*, in corso di pubblicazione.

[146] Cfr. G. DUSO, *La rappresentanza*, cit., 76; ID., *Logica e aporie della rappresentanza tra Kant e Fichte*, in *Filosofia politica*, 1987, n. 1, 31. Del resto – al di là della libertà di mandato – è la stessa enorme complessità della politica nel mondo contemporaneo (difficile da padroneggiare da parte del corpo sociale) a porre i rappresentanti in posizione «altimetricamente superiore» rispetto ai rappresentati: così D. FISICHELLA, *op. cit. retro* in nota 134, 138.

[147] Più precisamente, la necessità che si affermi una logica di programmazione unitaria dell'indirizzo politico, funzionale alle nuove dimensioni della politica nazionale imposte dal nostro (e altrui) *status* di partner dell'U.E.

[148] R.S. KATZ, *Le nuove leggi*, cit., 163.

smo, né ad illusioni più o meno colpevoli) che la costruzione di schieramenti elettorali politico-programmatici di portata nazionale richiede nei confronti dei comportamenti delle periferie (non come condizione sufficiente, ma sicuramente come condizione necessaria) un certo livello di influenza (certo da definirsi nella sua intensità e che non deve sfociare in una feroce centralizzazione, ma comunque ineludibile), anche nella fase di selezione delle candidature (come sembra accadere in ogni Paese che esprima democrazie maggioritarie, a parte il caso – peraltro complesso e non maggioritario "all'europea" – degli Stati Uniti). Non parrebbe, in altre parole, strutturalmente possibile limitare la fase preliminare di concertazione, costitutiva di un dato schieramento, solo alla predisposizione del programma, lasciando ogni e qualsiasi scelta sulle candidature *in toto* alle realtà periferiche (di collegio e di circoscrizione). Ciò rischierebbe di condurre ad un eccessivo localismo delle rappresentanze, problematicamente conciliabile con un futuro svolgimento del programma in indirizzo, favorendo l'elezione di candidati «monadi» proiettati in Parlamento e che solo in questa fase dovrebbero iniziare a giocare di squadra.

f) Risulta davvero arduo fornire alcune linee conclusive di un discorso che volutamente si è inteso condurre in chiave problematica, rispetto ad un quadro di riferimento cangiante, tanto a livello di sistema politico ed istituzionale, quanto in relazione ai grandi principi coinvolti.

Siamo convinti che – pur nella diversità anche radicale delle impostazioni in campo, tanto sul piano delle teorie, quanto su quello delle ricadute e applicazioni – un obiettivo vada anzitutto perseguito da parte di "chierici" che non vogliano tradire: quello, cioè, di non adeguarsi alle posizioni – di qualsiasi segno esse siano – facili, correnti, "popolari"; quello, insomma, di rifiutare di affermare ciò che l'uditorio del momento (e, magari, gli opposti contendenti) vorrebbero sentirsi dire[149]. Questo significa, all'opposto, porsi l'obiettivo di mettere in luce le aporie, le conseguenze sgradevoli e, in particolare, quelle non immaginate o rimosse dalle diverse opzioni, per contribuire a far riflettere proprio su quegli aspetti che gli uni o gli altri o, più in generale, un certo "spirito dei tempi", vorrebbero dimenticare o lasciare sullo sfondo.

---

[149] Un recente esempio di disincanto critico è rappresentato dal volume di P. MARTELLI, *Elezioni e democrazia rappresentativa*, Laterza, Bari-Roma, 1999. Funzionali a questo atteggiamento sono anche le ricerche sperimentali sui sistemi elettorali sviluppate dagli economisti: da ultimo si segnala l'articolo di G. ORTONA, *Come funzionano i sistemi elettorali: un confronto sperimentale*, in *Stato e mercato*, 1998, 469 ss.

La rappresentanza e i partiti politici

di *Philippe Ardant*[*]

SOMMARIO: 1. Una rappresentanza democratizzata. – 2. Una rappresentanza confiscata. – 3. Una rappresentanza snaturata.

La rappresentanza intrattiene con i partiti politici relazioni complesse, ambigue, necessarie, ma non caratterizzate dall'esclusività. Se per numerosi autori, quali, ad esempio, G. Sartori o M. Duverger, esiste uno stretto legame tra la presenza dei partiti politici e l'organizzazione di elezioni, è ampiamente accertato che questi non trovano la loro origine nel procedimento di designazione dei rappresentanti per il tramite delle elezioni. Essi si sono costituiti spontaneamente, in seno alle istituzioni rappresentative, con l'avvicinamento di persone che scoprivano l'esistenza di determinate affinità reciproche. Questi clan, queste consorterie non si preoccupavano di partecipare alle operazioni elettorali, di reclutare adesioni al di fuori dell'assemblea, di inquadrare gli elettori o di sviluppare contatti e attività all'esterno del Parlamento: non si attribuivano alcuna missione di rappresentanza. Addirittura, sino alla fine del XIX secolo, salvo che in Gran Bretagna, i partiti non svolgevano che un ruolo debole all'interno delle stesse assemblee: non si curavano, per esempio, di organizzare i lavori parlamentari, apparivano come dei *clubs* di riflessione e di discussione, rispettosi della libertà dei loro membri [1].

Se, oggi, i partiti svolgono un ruolo fondamentale nell'ambito delle elezioni e sono certo divenuti strumenti di rappresentanza, in ciò non si esauriscono le funzioni loro proprie. Della loro vocazione primordiale, essi hanno conservato un ruolo di informazione e di formazione, rivolto, ben al di là delle aule parlamentari, verso l'opinione pubblica nel suo insieme. Sollevano problemi, li analizzano e propongono delle soluzioni; la vita politica è animata

---

[*] Traduzione di Paolo Passaglia.

[1] Cfr. M. OSTROGORSKI, *La démocratie et les partis politiques*, Seuil, Paris, 1979.

dai loro dibattiti; l'opinione pubblica si coagula attorno alle loro posizioni ed ai loro programmi; svolgono una funzione educativa; partecipano alla socializzazione politica. È stato anche sottolineato il loro ruolo di integrazione sociale e la loro funzione di «tribuni», allorché prendono le difese delle categorie sociali svantaggiate o di quelle «stroncate» dall'evoluzione della società.

Poiché la loro attività non si riassume nella sola rappresentanza, non possiamo da ciò dedurre che, in ultima analisi, non intercorra un legame davvero necessario tra le elezioni ed i partiti politici? Questi ultimi, infatti, avrebbero una loro collocazione anche in un regime di democrazia diretta, nel quale i cittadini necessitano – nella stessa, se non in maggiore misura – di essere illuminati sulla posta che è in gioco di volta in volta, nonché sui vantaggi e sugli inconvenienti delle varie possibili soluzioni. Si può d'altronde constatare che, ad ogni *referendum* che si tiene nelle democrazie rappresentative, i partiti non restano in disparte, ma si impegnano, sviluppano argomentazioni dettagliate e svolgono i ruoli principali nel corso della campagna referendaria.

D'altro canto, in un sistema rappresentativo, non è propria dei partiti la vocazione a monopolizzare la rappresentanza. Ai loro lati si creano ed agiscono forze sociali più o meno organizzate, quali associazioni, sindacati e gruppi di pressione di ogni natura, che si attribuiscono come missione quella di rappresentare determinate categorie di interessi, spesso in concorrenza con l'azione dei partiti presso le istituzioni del potere.

Ciò non toglie che la rappresentanza costituisca la funzione principale dei partiti, la sola che, ad esempio, la Costituzione della V Repubblica francese riconosce loro [2], ma anche la più evidente e, forse, quella che solleva i maggiori problemi. Il tentativo di far luce sulla questione è complicato dal fatto che sarebbe vana la pretesa di tracciare uno schema universalmente valido delle relazioni intercorrenti tra la rappresentanza ed i partiti. La varietà delle situazioni è, infatti, considerevole: regimi a partito unico, veri o falsi bipartitismi, multipartitismi più o meno polarizzati, fino ad arrivare a sistemi basati su un centinaio di diverse formazioni politiche, come è il caso di alcuni paesi dell'Est europeo nell'immediato post-comunismo. Così, il partito unico non svolge un ruolo di rappresentanza degli elettori presso il potere, ma, semmai, un ruolo di rappresentanza del potere presso gli elettori: il rapporto si dirige dall'alto verso il basso; gli elettori non votano per i candidati del partito perché apprezzano le persone, ne condividono le idee, ne approvano il programma, ma è il potere a passare per questa via al fine di imporre i suoi uomini, le sue idee, il suo programma. Molte altre variabili devono, poi, essere

[2] Il primo periodo dell'art. 4 stabilisce che «i partiti ed i gruppi politici concorrono all'espressione del suffragio».

prese in considerazione: dalla natura dei partiti (partiti di quadri o partiti di massa, partiti nazionali o partiti regionali) ai caratteri del sistema elettorale (scrutinio maggioritario, rappresentanza proporzionale) al tipo di elezione (presidenziale, parlamentare, locale) ecc.

È, dunque, necessario rassegnarsi a riconoscere l'impossibilità di un modello esplicativo valido sempre e dovunque: ecco perché le osservazioni che seguono si limiteranno, nella maggior parte dei casi, ai partiti di governo, vale a dire a quelli che hanno la possibilità di accedere, da soli o con i propri alleati, al potere. L'esperienza francese sarà quella privilegiata e la prospettiva presa in considerazione sarà principalmente quella delle elezioni nazionali.

Si può allora osservare che:

– la rappresentanza è *democratizzata* dai partiti;
– la rappresentanza è *confiscata* dai partiti;
– la rappresentanza è *snaturata* dai partiti.

1. Una rappresentanza democratizzata

La comparsa dei partiti ha strutturato una società civile ed una rappresentanza sino ad allora atomizzata.

Alle origini del sistema rappresentativo, in effetti, l'elettore, nel momento della scelta della persona da eleggere, era abbandonato a se stesso. Riponeva una fiducia personale nel candidato che conosceva, rimettendosi a lui per parlare, decidere, agire in suo nome, senza dargli direttive e senza sottoscrivere un programma. Questa situazione era resa possibile, e per certi versi ineluttabile, dal suffragio ristretto che, in ogni ordinamento, ha dominato, a partire dalla fine del XVIII secolo, i primi decenni della storia delle elezioni. Tra pochi elettori e pochi eleggibili, le elezioni si svolgevano all'interno di una cerchia ristretta, nella quale tutti conoscevano tutti. Così, in Francia, nel 1814, nei tre quarti dei dipartimenti erano presenti meno di cento persone eleggibili e, addirittura, il dipartimento delle Hautes Alpes ne contava soltanto quattro; per di più, questi pochi non erano tentati dalla candidatura. Spesso, infine, lo scrutinio si strutturava in più gradi; la fiducia, quindi, tendeva, nella successione, ad affievolirsi.

Come avrebbe potuto questo faccia a faccia personalizzato non favorire la preponderanza dei notabili? La condizione sociale fondata sulla proprietà, il patrimonio, l'influenza delle famiglie, talvolta anche i titoli di studio, risultavano carte da giocare determinanti. Coloro i quali non ne disponevano erano esclusi, di fatto, dalla rappresentanza e dissuasi, per ciò stesso, dal sollecitare

i suffragi. Come stupirsi, dunque, del dominio delle assemblee da parte degli ambienti conservatori?

Lo sviluppo del suffragio universale doveva trasformare i dati del problema e conferire ai partiti una nuova dimensione. Essi si sarebbero sforzati di strutturare la massa organizzata degli elettori; sarebbero usciti dall'ambito meramente parlamentare, si sarebbero istituzionalizzati e avrebbero tra loro suddiviso le rispettive zone territoriali d'influenza, ricercando adesioni e sostegni, distribuendo le loro etichette politiche ai candidati alle elezioni. In tal senso avrebbero svolto un vero e proprio servizio pubblico. Un ruolo che sarebbe divenuto tanto più necessario quanto più l'urbanizzazione e le grandi circoscrizioni relativizzavano le notorietà personali; le *élites* tradizionali si diluivano in un corpo elettorale che, per gran parte, le ignorava. In questo contesto, i partiti avrebbero permesso di identificare i candidati ed avrebbero offerto opportunità ad individui oscuri, privi di un autonomo rilievo nella società, talora anche privi di un qualche legame con la circoscrizione, aprendo loro, grazie al sostegno dell'apparato del partito, le porte del Parlamento. Il monopolio dei notabili veniva così intaccato, il «vivaio» da cui emergevano i candidati e gli eletti non era più chiuso in angusti confini. Coloro che si sentivano attirati dalla cosa pubblica avevano la possibilità di accedere ai mandati elettivi seguendo la trafila del partito. La rappresentanza si democratizzava, a beneficio, soprattutto, delle forze di sinistra.

Ai suoi candidati, il partito avrebbe fornito i mezzi materiali per la loro campagna, non essendo essa più, come prima, «confidenziale», ma essendo viceversa aperta in direzione di innumerevoli elettori. Ciò presupponeva la disponibilità di denaro; il partito ne procurava, ristabilendo così una certa eguaglianza tra i candidati facoltosi e gli altri. Per un lungo periodo, sarebbe stato ancora il partito, dopo lo svolgimento delle elezioni, a permettere ai suoi eletti di provvedere alle loro necessità ed a quelle della loro famiglia. Si ricordi che in Gran Bretagna, per esempio, si sarebbe dovuto attendere, in effetti, il 1911, perché i deputati beneficiassero di una indennità parlamentare. I sussidi dei partiti permettevano, anche in tal caso, di evitare che la rappresentanza fosse riservata ai candidati provenienti dalle classi sociali più abbienti.

Parallelamente, l'azione dei partiti avrebbe contribuito a far sì che gli elettori non si pronunciassero più, come prima, «ad occhi chiusi». I partiti esponevano i loro punti di vista sui problemi della società, sia a livello nazionale che a livello locale. Ascoltando le richieste provenienti dalla società, essi le sintetizzavano, prendevano posizione, preconizzavano le soluzioni che i loro candidati si sarebbero impegnati a difendere. Al precedente contratto di fiducia, si sostituiva l'adesione ad un programma definito. Nello spirito degli elettori le idee del partito andavano progressivamente prevalendo nei confronti dell'uomo-candidato. Si votava per il portacolori di quel partito più che per

il signor X o per il signor Y: la personalità del candidato si fondeva nel programma del partito. I progressi dell'istruzione avevano facilitato la presa di coscienza degli elettori circa la posta in gioco con le varie elezioni; essi concepivano più chiaramente ciò cui aspiravano e votavano per coloro che si proponevano di realizzare i loro auspici. I partiti, del resto, attraverso la loro opera di informazione, svolgevano un ruolo fondamentale nell'educazione civica del corpo elettorale. Attraverso la loro intermediazione il suffragio autorizzava l'espressione democratica dei desideri della Nazione.

I partiti hanno dunque esercitato una funzione essenziale nella transizione verso la democrazia; l'opera, in quanto ancora incompiuta, prosegue tutt'oggi [3]. Essi sono divenuti degli intermediari obbligati tra l'elettore e la sua rappresentanza; ma possiamo comunque dire che, grazie ai partiti, la selezione attraverso l'elezione sia divenuta perfettamente aperta e democratica? Ciò significherebbe sottovalutare, per un verso, la sopravvivenza dei notabili tradizionali e, per l'altro, la comparsa di un notabilato partitico. I primi non sono scomparsi: soprattutto in occasione delle elezioni locali, i rapporti personali con il candidato prevalgono spesso sull'appartenenza partitica. In un luogo o in un altro, dei feudi persistono, delle dinastie familiari si perpetuano. D'altra parte, i partiti stessi hanno prodotto i loro notabili, la cui presenza può in parte falsare l'elezione, in quanto scoraggia la concorrenza sia all'interno che all'esterno del partito, e si frappone, quindi, al rinnovamento degli eletti. Si percepisce, dunque, chiaramente che, lungi dal favorire l'espressione democratica della volontà del corpo elettorale, molto spesso i partiti hanno finito per confiscare la rappresentanza a loro beneficio.

2. Una rappresentanza confiscata

L'intervento dei partiti nell'elezione tende a riprodurre, allo stadio finale, ciò che, allo stadio iniziale, aveva contribuito a far scomparire, vale a dire il fatto che la candidatura – o, almeno, la candidatura che abbia qualche possibilità di successo – sia riservata a qualcuno, cioè a chi venga presentato dai grandi partiti.

Al tempo delle candidature individuali, senza patrocinio né etichetta partitica, si presentava chi voleva e, in fin dei conti, la lotta risultava, a parità di mezzi, abbastanza aperta. Un candidato dotato di talento, particolarmente attivo, con uno spirito originale, poteva prevalere senza dover dipendere da

[3] Cfr. P. Avril, *Essai sur les partis politiques*, Payot, Paris, 1990, 49.

nessuno; la libertà di candidatura, per quanto essa fosse ridotta nel numero dei suoi beneficiari, non era meramente formale: le situazioni consolidate potevano essere sconvolte dall'apparire di nuovi venuti sulla scena politica.

Oggi, le candidature individuali sono ancora possibili, ma le loro probabilità di successo sono il più delle volte irrisorie, quanto meno in occasione di elezioni nazionali: per i candidati, non c'è alcuna via di scampo al di fuori dei grandi partiti. L'esempio degli Stati Uniti è, a questo proposito, particolarmente indicativo: in quel sistema si fa notare, infatti, a titolo di curiosità il fatto che talvolta sieda alla Camera dei rappresentanti un eletto non appartenente né al partito repubblicano né a quello democratico.

Si aggiunga poi che creare *ex nihilo* un nuovo partito è un'impresa raramente coronata dal successo elettorale. La comparsa del partito laburista in Gran Bretagna, a cavallo tra il XIX ed il XX secolo, è una di quelle poche eccezioni che confermano la regola. Se, di tanto in tanto, una nuova formazione raccoglie un discreto numero di seggi, l'*exploit* è, nella maggior parte dei casi, effimero, come dimostra l'esperienza del movimento poujadista in Francia negli anni cinquanta o del partito di Ross Perot in occasione delle elezioni presidenziali americane del 1992. Da tale ultimo caso si trae la conferma del fatto che ciò che è vero per le elezioni al Parlamento, lo è ancor di più per la designazione del Capo dello Stato a suffragio universale: il sostegno di un grande partito è indispensabile. Così si assiste talvolta a vere e proprie O.P.A. concernenti i partiti esistenti, condotte da candidati alla carica suprema, coscienti dell'inesistenza di loro possibilità senza l'appoggio di un partito di grande importanza. Tale fu il caso per François Mitterrand, che prese il controllo del Partito socialista francese nel 1971, e per Jacques Chirac, che si impose, nel 1974, alla testa del movimento gollista. La controprova è fornita, ancora in Francia, dal fallimento, già dal primo turno, delle candidature alla Presidenza della Repubblica prive di una solida base partitica, pure se avanzate da uomini politici di primo piano, come Raymond Barre nel 1988 e Edouard Balladur nel 1995.

In definitiva, nella maggioranza dei casi, la competizione elettorale si svolge tra i candidati dei grandi partiti, essendo gli altri ridotti al ruolo di comparse. La rappresentanza è, in qualche modo, confiscata da questi partiti, che vigilano con una cura gelosa affinché il loro dominio non sia minacciato.

A questo fine, essi si impegnano nel controllare le modifiche alla legislazione elettorale che possano compromettere la loro condizione e favoriscono, all'inverso, i cambiamenti che la rafforzerebbero. L'obiettivo dei partiti non è quello di perfezionare il sistema elettorale per giungere ad una migliore rappresentanza, essi si determinano in ordine a progetti di riforme in virtù della ipotizzata influenza delle regole tratteggiate sulle loro rispettive posizioni.

Gli esempi positivi o negativi di siffatti comportamenti sono moltissimi. Così, in Gran Bretagna, laburisti e conservatori oppongono un fronte comune all'introduzione di un sistema proporzionale, dal momento che con uno scrutinio maggioritario a turno unico, raggiungendo la somma delle cifre di entrambi meno dei tre quarti dei voti (73,9%), essi ottengono 583 seggi su 659 (ossia l'88%). Con lo stesso spirito, un po' dappertutto, i partiti manifestano la loro reticenze nei confronti del *panachage* e del voto di preferenza, in ragione della libertà che tali istituti conferiscono all'elettore nell'espressione delle sue scelte. In Francia, i partiti ostacolano la soppressione del cumulo dei mandati elettorali, che sarebbe tale da abbattere solidi bastioni retti dai nuovi notabili partitici. Se fosse necessario un ulteriore esempio riguardante l'ordinamento francese, lo si potrebbe indicare nel modo in cui i partiti, della maggioranza come dell'opposizione, hanno fatto fallire, all'inizio dell'estate 1998, la riforma del sistema elettorale per le elezioni europee, peraltro promossa dal Presidente della Repubblica e dal Primo ministro. Il problema di fondo, cioè quello di riavvicinare la rappresentanza agli elettori, non è mai stato al centro del dibattito: la questione della rappresentatività degli eletti non è stata affrontata, a beneficio di considerazioni tattiche o circostanziali e di meschini calcoli sul numero di seggi da perdere o da guadagnare.

Il modo più frequente e più efficace per ridurre – o, addirittura, per sopprimere – la concorrenza risiede nella fissazione di una certa percentuale di suffragi ottenuti per poter partecipare alla ripartizione dei seggi in sede proporzionale (in Germania, il 5% per il *Bundestag*) o per poter accedere al secondo turno di una elezione a scrutinio maggioritario (il 12,5% degli iscritti, in Francia, per le elezioni all'Assemblea nazionale).

Si constata, così, l'esistenza di una «Santa alleanza» tra i grandi partiti, con una commistione di ideologie tesa soltanto ad opporsi all'apparire di pericolosi nuovi venuti sulla scena politica.

Di fronte a tali sbarramenti, le possibilità di scelta degli elettori sono ristrette, specie, ben inteso, nei sistemi bipartitici. Molto spesso si verificherà una rappresentanza per difetto, in cui l'elettore che aderisce solo molto parzialmente al programma del candidato, è quello che, in definitiva, sceglie.

In questo contesto, non bisogna stupirsi che questo stesso individuo, per veder prevalere i suoi desideri e le sue rivendicazioni, si avvalga dell'intermediazione di associazioni, sindacati o gruppi di pressione che fanno concorrenza ai partiti proprio in seno al Parlamento ed alle istituzioni governative. Ciò in quanto, confiscando la rappresentanza, i partiti, al tempo stesso, la snaturano.

3. Una rappresentanza snaturata

In definitiva, cosa rappresentano gli eletti?

Il portato logico della confisca della rappresentanza è la trasformazione della rappresentanza stessa. Gli eletti divengono degli agenti dei partiti chiamati a rappresentarli ed a servire l'istituzione-partito.

La partecipazione dei partiti alla procedura di designazione, in effetti, non è gratuita; il ruolo di servizio pubblico che essi sono portati ad assumere non è disinteressato. L'obiettivo principale dei partiti è il potere e non la rappresentanza di per se stessa: quest'ultima è, tutt'al più, secondaria. In altri termini, i partiti non sono apparsi e non si sono sviluppati perché fosse assicurata, conformemente alle esigenze dell'ideale democratico, una partecipazione dell'insieme dei gruppi sociali, degli interessi collettivi e delle correnti di pensiero alle decisioni concernenti la collettività. La loro finalità è la conquista del potere, il suo rafforzamento e la sua difesa allorché se ne sono impadroniti. Disporre del più gran numero possibile di eletti e controllarli rigidamente, far leva su truppe numerose e disciplinate in seno alle istituzioni rappresentative: questo è il fine perseguito in via principale dai partiti. Quest'ambizione si ritrova in tutti i momenti della rappresentanza, dalle elezioni fino all'ordinario funzionamento del Parlamento. La concezione della rappresentanza ne risulta snaturata: gli eletti rappresentano il partito e non gli elettori.

Possiamo dire, infatti, che l'elettore scelga liberamente il suo eletto? È finito il tempo in cui un candidato si distingueva per i propri meriti. Al giorno d'oggi, è pleonastico ribadirlo, gli elettori sono invitati a ratificare le scelte fatte dai partiti; agli elettori si impone la selezione dei candidati operata dai partiti. E come si opera tale selezione? Il sistema delle primarie all'americana può senza dubbio dare, talvolta, la parola alla base, ma questa procedura è eccezionale (ed imperfetta). La regola abituale è la designazione dei candidati da parte dell'apparato del partito, della sua direzione e non dei suoi militanti o dei suoi semplici aderenti. È raro che le organizzazioni locali del partito possano opporsi con successo alle scelte effettuate dal centro.

I partiti dispongono di un contingente di eletti assicurato grazie all'esistenza di circoscrizioni sicure dove possono far eleggere chi vogliono. La situazione è ancora più comoda nelle elezioni con il sistema proporzionale, dove i capilista passano in modo automatico. Si noti che le donne, in particolare, da queste pratiche hanno per lungo tempo subito – e, ancor oggi, subiscono – un nocumento: ci si attribuisce un brevetto di femminismo sottolineando il numero elevato di candidate presentate dal partito, ma queste candidate vengono inviate in circoscrizioni inespugnabili. Si agirà nello stesso modo per

sanzionare gli eletti che abbiano manifestato eccessive velleità di indipendenza nei riguardi del partito: ammesso che vengano ripresentati in occasione delle elezioni successive, essi verranno candidati in circoscrizioni in cui le loro possibilità di ottenere il seggio siano infime, oppure si attribuirà loro all'interno della lista una posizione che non lasci speranze di elezione.

Dopo la sua elezione, l'eletto, in effetti, non dipende dai suoi elettori, ma deve rendere i propri conti al suo partito, che egli deve servire fedelmente; egli non ha altra autorità se non quella che gli conferisce la sua appartenenza partitica. La disciplina di voto imposta dal partito priva gli eletti della loro libertà. Nelle relazioni con il partito, vediamo apparire un mandato imperativo escluso nei rapporti con gli elettori.

In pratica, la dipendenza dell'eletto nei confronti del partito è totale, non solo in occasione dei voti, ma in tutto ciò che costituisce l'interesse della sua attività e per tutto ciò che concerne lo svolgimento della sua carriera. L'avallo del partito sarà necessario affinché le sue proposte di legge siano giudicate degne di essere sottoposte all'assemblea cui appartiene; è il partito che lo designerà per relazionare su un testo, per difendere un emendamento o una mozione procedurale, per esporre il punto di vista del partito in un dibattito. E le funzioni onorifiche e prestigiose (presidenza e vice-presidenza dell'assemblea, presidenza di commissioni legislative o di commissioni d'inchiesta, nomina all'ufficio di presidenza della camera, per non parlare dell'ingresso nel governo) saranno riservati al parlamentare che, al di là delle sue competenze e della qualità del suo lavoro, avrà dato al partito pegni costanti di una fedeltà inalterabile.

Le vie della sottomissione dell'eletto al partito sono dunque multiple e guidano il suo comportamento senza che ci sia neppure bisogno di agitare la minaccia di un rifiuto della candidatura alla consultazione elettorale successiva.

In queste condizioni, come non riconoscere che l'eletto, prima di rappresentare i suoi elettori, dipende dal suo partito? D'altronde, l'eletto non ricandidato dal partito in occasione delle elezioni e che si presenta contro il candidato designato da quello facendo appello ai suoi elettori, vede quest'audacia raramente ricompensata. La sottomissione è la garanzia di lunghe carriere.

Se facciamo adesso riferimento alla politica, ai programmi, ai progetti che gli eletti si impegnano nel mettere in opera, si constata che soltanto in via eccezionale questi sono elaborati e scelti in modo democratico. Essi riflettono, più che le aspettative degli elettori esposte dagli eletti o i desideri degli aderenti di base del partito, le scelte effettuate dai dirigenti di questo.

L'evoluzione, in molte democrazie contemporanee, verso partiti «pigliatutto», de-ideologizzati, dai programmi vaghi e poco differenziati gli uni dagli altri, dà ai capi di partito un grande margine di interpretazione, autorizza linee di condotta empiriche e rafforza con ciò stesso i loro poteri. Gli elettori, privati di ogni controllo per tutto il corso della legislatura, restano spet-

tatori dell'azione dei loro eletti nell'esecuzione di una politica che non hanno scelto. Ciò, per un verso, causa l'aumento costante del numero di elettori fluttuanti, che, in assenza di riferimenti stabili, passano da un partito ad un altro; per altro verso, la stessa situazione ingenera una disaffezione nei confronti dei partiti generalisti, dai quali i cittadini si ritengono sempre meno rappresentati, e la moltiplicazione dei partiti regionali, ecologisti, corporativistici: partito dei contadini negli Stati Uniti, degli automobilisti in Belgio, dei cacciatori in Francia (caccia, pesca e tradizione), dei pensionati o della terza età, in un paese o in un altro, … senza considerare poi i «Verdi». Questi partiti sono incentrati su rivendicazioni precise, nelle quali gli elettori ritrovano aspettative che stanno loro particolarmente a cuore. Di ciò può rallegrarsi lo spirito di Ostrogorski, che una simile evoluzione vagheggiava. Infine, determinati partiti, sino ad un certo momento marginali, possono ottenere successi elettorali imprevisti e durevoli, raccogliendo i suffragi di elettori che non si riconoscono più nei grandi partiti tradizionali e si sentono abbandonati. La crescita dell'importanza del Fronte nazionale in Francia si spiega, molto più che con l'adesione a teorie revisioniste o xenofobe, con le risposte che esso pretende di fornire alle preoccupazioni di una parte dell'elettorato per la sicurezza sociale, sorte a seguito del fenomeno dell'immigrazione.

Tutto quanto detto deve, comunque, essere in parte mitigato. La libertà di definizione di una politica da parte dei dirigenti dei partiti è assicurata in modo minore nei sistemi basati su un partito o su un'alleanza stabile maggioritari, nei quali il corpo elettorale decide a chi affidare durevolmente il potere, rispetto ai sistemi multipartitici, dove le alleanze di governo si allacciano attraverso le negoziazioni degli stati maggiori sotto lo sguardo impotente del paese. L'ampiezza della maggioranza di cui dispone il Governo avrà, d'altro canto, un'influenza sull'autonomia degli eletti: se la maggioranza è numericamente esigua, il potere sarà più portato ad ascoltare coloro che lo sostengono.

Ne risulta, comunque, che spesso le assemblee divengono semplici camere di registrazione delle decisioni prese dai dirigenti dei partiti. La discussione diviene una formalità, tutto è già stato deciso prima, i ruoli sono distribuiti e i voti stabiliti in occasione delle riunioni di gruppo che precedono i dibattiti. Gli eletti non traggono che scarso piacere e scarsa soddisfazione dalla partecipazione alle sedute: ai parlamentari reticenti di fronte alle consegne del partito saranno necessarie molta combattività e molta abilità per ottenere nella seduta delle modifiche alle decisioni prese a monte.

La rappresentanza nazionale è grandemente spossessata a vantaggio degli stati maggiori dei partiti; difficile, dunque, è non riconoscere che la rappresentanza subisce uno snaturamento.

* * *

Strumenti insostituibili di rappresentanza, i partiti ne falsano, nello stesso tempo, il senso. Bisogna per ciò condannarli? Giovanni Sartori, constatando che i partiti non adempiono sempre correttamente le loro funzioni, concludeva: «bisogna allora curarli, non ucciderli» [4].

Su quali profili agire? Una prima direzione consisterebbe nell'abbassare o nel sopprimere gli sbarramenti dai grandi partiti edificati contro la concorrenza, con il pretesto, in genere, di facilitare il formarsi di una maggioranza di governo. Far scomparire i *quorum* necessari per prendere parte alla ripartizione dei seggi, ammettere il *panachage* ed il voto di preferenza, per fare solo alcuni esempi, restituirebbe agli elettori la possibilità di designare rappresentanti nei quali si riconoscano maggiormente. Ridurre la durata dei mandati elettorali, senza cadere nell'eccesso della democrazia americana, autorizzerebbe un controllo più stretto degli eletti e, per il loro tramite, dell'esecuzione della politica definita dai partiti. Infine, non può non augurarsi che i partiti stessi si democratizzino, sia nella scelta dei loro dirigenti che in quella dei candidati che porteranno i loro colori alle elezioni. Certo, come ogni detentore di un potere, il vertice dell'apparato non è spontaneamente disposto ad associare la base dei militanti e degli aderenti alla scelta dei dirigenti. Tuttavia, se pretendono di contribuire a realizzare la democrazia, i partiti debbono iniziare con il darne l'esempio nel loro funzionamento interno.

[4] V. R. Darnton-O. Duhamel, *Démocratie*, Editions du Rocher, Paris, 1998, 136.

II

I FATTI

Le proposte della Bicamerale

Limiti sostanziali della riforma e scindibilità del testo della Costituzione

di *Adele Anzon*

SOMMARIO: 1. Ricognizione dei limiti di contenuto posti dalla legge cost. n. 1 del 1997. – 2. Estensione della riforma e pretesa necessità del carattere puntuale della revisione costituzionale. – 3. Inscindibilità del testo della Costituzione e valenza dei limiti sostanziali della riforma. – 4. Carattere gerarchico dei limiti e interferenze del progetto della Bicamerale con la «parte prima». – 5. Sull'introduzione di un nuovo gradino nella scala di «durezza» delle norme costituzionali. – 6. Forza e valore della legge di riforma della parte II. – 7. Illegittimità della legge cost. n. 1 del 1997 come legge di «rottura» dell'art. 138 Cost.

1. Ricognizione dei limiti di contenuto posti dalla legge cost. n. 1 del 1997

Molto si è detto sulla vicenda della riforma costituzionale avviata con l'approvazione della legge cost. n. 1 del 1997 e recentemente conclusasi con un definitivo fallimento. Il dibattito si è concentrato soprattutto sul merito delle soluzioni proposte dalla Commissione bicamerale per i singoli settori, e sulle modalità procedurali dettate per la discussione ed approvazione della legge di riforma. Minore attenzione è stata dedicata al problema dei limiti sostanziali o di contenuto posti dalla stessa legge del 1997 alla sfera di incidenza della riforma medesima.

Eppure, anche tale tema mette in luce diversi nodi problematici di valenza non contingente, che non perdono di interesse per il fallimento dell'operazione e che perciò meritano ancora qualche riflessione.

Prescindo per ora dal quesito di fondo e cioè quello circa la legittimità costituzionale in sé della legge cost. n. 1 del 1997 quale legge di «rottura» dell'art. 138 Cost. Muoverò dall'ipotesi della sua legittimità, e mi riservo di ridiscuterne più avanti.

Ripercorrendo, sia pure con non insignificanti varianti, la strada già aperta

dalla precedente legge cost. n. 1 del 1993 (istitutiva del procedimento di riforma dominato dalla Commissione bicamerale De Mita-Jotti), la legge del 1997, nel disegnare il procedimento, derogatorio dell'art. 138 Cost., da seguire per approvare la riforma, circoscrive in duplice modo l'area di incidenza di quest'ultima.

Il quarto comma dell'art. 1, innanzi tutto, limita oggettivamente la futura riforma alla «parte II della Costituzione, in particolare in materia di forma di stato, forma di governo e bicameralismo, sistema delle garanzie» (a questa parte II e alle menzionate materie allude poi anche il quarto comma dell'art. 2 che disciplina i lavori della Commissione bicamerale); in tal modo, tale previsione limita l'operazione alla sola parte concernente l'«Ordinamento della Repubblica», ed esclude perciò sia i «Principi fondamentali», sia la parte I sui «Diritti e doveri dei cittadini» (sia poi le «Disposizioni transitorie e finali»).

In secondo luogo, il riferimento specifico alla parte II della Costituzione, in aggiunta all'espressa allusione (art. 1, primo comma) alle sole riforme «costituzionali» (invece che alle più generali riforme «istituzionali» di cui alla precedente legge cost. n. 1 del 1993), individua nelle sole disposizioni di grado formalmente costituzionale collocate nella parte II quelle oggetto della operazione di riforma, ed esclude perciò, da un lato, quelle contenute in altre leggi costituzionali, dall'altro, tutte le disposizioni poste dalla sola legge ordinaria (il riferimento implicito, ma notissimo, è alle leggi elettorali) [1].

I limiti oggettivi all'attività di riforma autorizzata dalla legge n. 1 del 1997, dunque, sono stabiliti in modo doppiamente formale, anzi formalistico: la sfera di intervento è costituita dalla parte II del testo costituzionale, e soltanto da quanto in questa parte compare espressamente.

La legge costituzionale del 1997 ha così imposto alla speciale revisione da essa introdotta limiti di contenuto ulteriori e diversi da quelli che vigono, in generale, per l'ordinario procedimento di revisione disciplinato dall'art. 138 Cost. (limiti che d'ora in poi per brevità, anche se con notevole imprecisione, designerò riassuntivamente come «princìpi supremi» o «fondamentali» o «intangibili», intendendo con ciò riferirmi sia ai limiti espressi o comunque testuali, sia a quelli taciti).

Tralasciando i problemi posti dalla sottrazione alla riforma della materia coperta da legge ordinaria o da leggi costituzionali, qualche precisazione è necessaria per chiarire la portata dei limiti sostanziali derivanti dalla contrapposizione tra parti della Costituzione.

La prima osservazione da fare è che i «princìpi supremi», da un lato, e le

---

[1] Cfr. per es. l'intervento del sen. Passigli nel corso della discussione sul progetto poi divenuto legge cost. n. 1 del 1997 (sed. 30 luglio 1996, Atti Sen., XIII legisl., Disc., res. sten., 13 ss.) e quello del sen. Villone (sed. 15 gennaio 1997, *ivi*, 10).

parti della Costituzione diverse dalla seconda (parti che, sempre per comodità di esposizione, d'ora in poi designerò, come del resto è avvenuto comunemente, come «parte prima»), dall'altro, configurano un doppio ordine di limiti solo parzialmente sovrapponibili e che non vanno perciò confusi [2].

Le norme della Costituzione che limitano la riforma di cui alla legge n. 1 del 1997 sono non solo quelle esprimenti i «princìpi supremi» – che sono sempre e comunque intangibili quale che sia la parte della Costituzione in cui sono collocati, e dunque anche se compaiono nella parte II – ma anche le norme che hanno sede nella «parte prima», anche se non contenenti quei «princìpi».

L'identificazione – abbastanza comune nel dibattito politico e giuridico che ha accompagnato l'approvazione della legge costituzionale del 1997 e poi i lavori della Commissione bicamerale – tra (limiti derivanti dalla) «parte prima» e (limiti derivanti dai) «princìpi fondamentali» ha origine, com'è noto, in una mera necessità politica contingente, e cioè nell'esigenza della maggioranza parlamentare, che era riuscita a far prevalere la propria posizione contraria alla scelta del procedimento costituente, di ribadire senza possibilità di equivoci, all'atto della sua istituzione, che la nuova Commissione bicamerale non era l'Assemblea Costituente invocata dall'opposizione, ma un organo dotato di poteri «costituiti» e perciò necessariamente limitati dal quadro dei valori intangibili della Carta ancora vigente, valori che, per semplificare lo spinoso problema della loro individuazione, si presupponevano coincidenti con la prima parte di essa, contenente i «princìpi fondamentali» e i «diritti e doveri dei cittadini» [3].

---

[2] Molto chiara è la distinzione per M. Olivetti, *La Commissione bicamerale per le riforme costituzionali: profili storico-istituzionali e rilievi di ordine procedimentale*, in *Justitia*, 1997, 173 ss., e per M. Dogliani, *Revisione e principi costituzionali inderogabili*, in AA.VV., *La Costituzione tra revisione e cambiamento*, Il Ponte/Quaderni, Firenze, 1998, 24.

[3] Si tratta di constatazione diffusa. Per i lavori preparatori della legge costituzionale del 1997, v. spec. le indicazioni emergenti dagli interventi del sen. L. Elia (sed. 26 luglio 1996, Atti Sen., XIII legisl., Disc., res. sten., 41 ss.) e del sen. M. Villone (sed. 15 gennaio 1997, *ivi*, 9 ss.); nonché da quelli fortemente critici dell'on. R. Fontan, rel. di minoranza (sed. 2 agosto 1996, Atti Cam., XIII legisl., Disc., res. sten., 2895 ss.) e del sen. F. Cossiga (sed. 16 gennaio 1997, Atti Sen., cit., 40 ss.). Per la dottrina cfr. M. Dogliani, *op. cit*., 25; V. Angiolini, *Le due parti della Costituzione e i «Principi fondamentali»*, in *Dir. pubbl.*, 1997, 619; F. Cuocolo, *Bicamerale atto primo*, Giuffrè, Milano, 1997, 40 ss. Sulla confusione tra potere costituente e potere di revisione, che si trascinava strumentalmente nella discussione politica e giornalistica fin dai tempi del nascere della stagione delle riforme, grandi o piccole, della Carta del 1948, e rispecchiata esemplarmente nel messaggio del Presidente della Repubblica alle Camere del giugno 1991 (sul quale si leggano i commenti di AA.VV. nel dibattito pubblicato in *Giur. cost*., 1991, 3209 ss.), v. per tutti M. Dogliani, *op. ult. cit*., 21 ss.; Id., *Potere costituente e revisione costituzionale nella lotta per la costituzione*, in AA.VV., *Il futuro della costituzione*, a cura di G. Zagrebelsky-P.P. Portinaro-J. Luther, Einaudi, Torino, 1996, 251 ss.; A. Pace,

Tuttavia, al di là di queste motivazioni politiche che ne sono alla base, la formula del quarto comma dell'art. 1 è in grado di esprimere oggettivamente un significato parzialmente diverso, che è quello accennato più sopra e che risulta da una analisi ragionata dei dati testuali. D'altra parte, se la formula dovesse intendersi come limitata al richiamo del limite dei «princìpi supremi», dovrebbe considerarsi, da un lato, superflua, dall'altro, imprecisa. Superflua perché quel limite generale opera di per sé, senza alcuna necessità di richiami espliciti. Imprecisa sia perché, come s'è già detto e come è noto, i «prìncipi supremi» stanno anche nella parte II (ammessa per intero alla riforma), sia perché la «parte prima», pur essendo intessuta strettamente di disposizioni esprimenti «princìpi supremi», contiene anche norme diverse da questi e considerate generalmente rivedibili.

2. Estensione della riforma e pretesa necessità del carattere puntuale della revisione costituzionale

Dubbi sono stati espressi piuttosto sulla legittimità dell'ampiezza dell'ambito costituzionale affidato «in blocco» alla revisione, e ciò sulla base della premessa che la Costituzione autorizzerebbe soltanto revisioni specifiche e puntuali.

Questa premessa però, se intesa troppo rigidamente, non mi pare convincente, per le ragioni bene messe in luce da ultimo proprio nel corso del dibattito sui lavori della Bicamerale e alle quali rinvio [4]: riassuntivamente, infatti, si è detto, da un lato, che non si può certo escludere che la Costituzione, nella sua parte organizzativa, possa richiedere riforme organiche anche alquanto estese per via dell'intima e inscindibile connessione esistente tra i suoi diversi settori, riforme che, purché rispettose dei princìpi intangibili, non potrebbero ritenersi illegittime; dall'altro, che non è persuasivo – data la diversa natura degli istituti – il ricorso all'argomento tratto dal *referendum* e

---

L'instaurazione di una nuova costituzione. Profili di teoria costituzionale, in *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Cedam, Padova, 1997, 97 ss.; ID., *Processi costituenti italiani 1996-1997*, in *Dir. pubbl.*, 1997, 581 ss.; A. DI GIOVINE, *Note sulla legge costituzionale n. 1 del 1997*, *ivi*, 381 ss.

[4] Si tratta delle ragioni illustrate da S. Panunzio nella relazione introduttiva ad una delle sedute di un seminario sulla revisione della Costituzione organizzato presso la LUISS, dal titolo *Metodi e limiti della revisione costituzionale*, in AA.VV., *I costituzionalisti e le riforme*, Milano, 1988, 469 ss., nonché, più di recente e più ampiamente in *La forma e i procedimenti per l'innovazione*, relazione al Convegno dell'A.I.C. su «Riforma costituzionale», Roma, 6-7 novembre 1998, 26 ss. (testo provvisorio).

che trasferisce alla revisione i princìpi di omogeneità affermati dalla Corte costituzionale quali requisiti di ammissibilità del *referendum* abrogativo [5]; oltretutto, si osserva ancora, e a ragione, che ad ammettere soltanto la possibilità di revisioni puntuali si rischierebbe di alimentare la pericolosa tesi che occorra ricorrere ad una Assemblea costituente e a un vero e proprio processo costituente ogni qual volta si debba procedere – sempre, ovviamente, nel rispetto dei princìpi supremi – a riforme di un certo spessore. Ciò però non significa naturalmente – aggiungerei – che si possa procedere addirittura a revisioni totali nel senso proprio del termine, opponendosi a ciò il limite logico che vieta che con un procedimento di revisione (dunque «costituito») si possa sostituire l'intera legge fondamentale (e cioè un atto «costituente»).

Altro discorso è se una riforma organica, vasta come quella prevista dalla legge costituzionale del 1997, possa effettuarsi non con il procedimento previsto in via generale dall'art. 138 Cost., ma con un procedimento derogatorio, da applicare *una tantum* e dotato, per di più, secondo molti, di garanzie procedurali attenuate [6].

3. Inscindibilità del testo della Costituzione e valenza dei limiti sostanziali della riforma

Quanto al modo di operare del limite in questione, ci si è chiesto se si tratti di un limite materiale di competenza, che esclude ogni possibile inci-

---

[5] L'argomento tratto dal *referendum* per escludere la legittimità di revisioni non puntuali è sostenuto soprattutto da A. PACE, *L'instaurazione di una nuova costituzione,* cit., 140 ss.; ID., *Processi costituenti italiani*, cit., 598 ss.; analogamente, tra gli altri, R. ROMBOLI, *Le regole della revisione costituzionale*, in AA.VV., *Cambiare Costituzione o modificare la Costituzione?*, a cura di E. RIPEPE e R. ROMBOLI, Giappichelli, Torino, 1995, 88 ss. e A. PIZZORUSSO, *Limiti e procedure della revisione costituzionale*, *ivi*, 10 s.; contro la assimilabilità delle logiche sottese ai due tipi di *referendum* v. essenzialmente A. BALDASSARRE, *Il «referendum» costituzionale*, in *Quad. cost.*, 1994, 251 ss. Per una rassegna critica delle varie opinioni in argomento cfr. A. DI GIOVINE, *op. cit.*, 393 ss.

[6] È il quesito che si pone, risolvendolo in senso negativo, S.P. PANUNZIO, *Metodi*, cit., 461 ss., e *Le forme*, cit., 21 ss., il quale mette in luce criticamente anche come la vastità del terreno indicato per la riforma abbia inteso rispondere anche ad esigenze di rilegittimazione della classe politica (*op. ult. cit.*, 33 ss.). Sulla portata meno garantista del procedimento *ex* legge cost. del 1997 rispetto a quello ordinario cfr. A. DI GIOVINE, *op. cit.*, 405 ss.; per la radicale illegittimità del procedimento introdotto con la legge cost. del 1997, per via della previsione di una riforma per blocchi eterogenei assoggettata ad un *referendum* finale unico, cfr. soprattutto A. PACE, *Processi costituenti*, cit., 593 ss. Sul tema v. comunque anche quanto si dirà più avanti nel paragrafo conclusivo.

denza della riforma *ex* legge cost. n. 1 del 1997 sulla normativa della Costituzione costituente la «parte prima », sia tale normativa o meno «suprema»; ovvero se si tratti di un limite di tipo gerarchico che consente l'accesso a questa parte, purché con interventi compatibili con il suo contenuto.

La prima ipotesi non può essere accolta, se intesa come esclusione di qualsiasi forma di interferenza materiale. Infatti, anche al di là del caso di specie, i rapporti tra le varie parti della Costituzione non possono mai porsi in termini di oggettiva separazione.

Salva restando la possibilità, o meglio, la necessità di distinguere un nucleo permanente ed irrivedibile e perciò un insieme di norme che, per il legislatore di revisione, si pongono su un gradino sovraordinato per forza formale rispetto all'insieme delle norme che ne costituiscono la concretizzazione, la Costituzione è, quanto al suo contenuto, un documento normativo unitario, che deve rispondere all'imperativo della coerenza o comunque dell'armonia, e che deve essere interpretato sistematicamente; di conseguenza le sue varie parti sono in una necessaria interrelazione, e non possono essere reciprocamente impermeabili: in particolare, la «Costituzione dei diritti» e dei princìpi organizzativi fondamentali, che costituisce il contenuto assolutamente prevalente, anche se non unico, della parte prima della nostra Costituzione, ha una interferenza se così si può dire fisiologica e necessaria con la «Costituzione dei poteri»[7]: quest'ultima, la parte organizzativa, infatti, non può certo essere separata, estranea e indifferente a quella che garantisce le libertà e i princìpi fondamentali, ma, al contrario, sulla base del postulato della razionalità del legislatore costituente, deve modularsi in modo da apprestare gli strumenti necessari per l'effettiva realizzazione di quei diritti e princìpi.

Intuitivo è, a tacer d'altro, a proposito della nostra Carta costituzionale e di quelle consimili, l'esempio del valore condizionante esercitato dalla posizione dei giudici e dalla configurazione della funzione giurisdizionale sulla tutela dei diritti fondamentali; dalla conformazione degli organi supremi rispetto al principio democratico; dalla articolazione territoriale del potere sul principio di indivisibilità della Repubblica; e ciò senza dire dell'influenza del principio del controllo di costituzionalità delle leggi e di quello della rigidità della Costituzione, collocati nella parte II, sulla garanzia complessiva dei diversi diritti, istituti ed istituzioni che innervano il sistema vigente.

Il legame tra assetto delle istituzioni e «Costituzione dei diritti» è certo particolarmente evidente per le Costituzioni moderne come la nostra, nelle

---

[7] Cfr. essenzialmente M. LUCIANI, *La «costituzione dei diritti» e la «costituzione dei poteri». Noterelle brevi su un modello interpretativo ricorrente*, in AA.VV., *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, II, Cedam, Padova, 1985, 497 ss.; L. CARLASSARE, *Forma di Stato e diritti fondamentali,* in *Quad. cost.*, 1995, 33 ss. V. pure le indicazioni della nota 9.

quali si afferma l'idea della democrazia pluralista e sociale e, con essa, la concezione dei diritti fondamentali, compresi i diritti sociali, non solo come «diritti di difesa», ma anche come libertà «positive» e fattori di integrazione.

Esso però non è meno saldo per le storiche Costituzioni liberali classiche, e cioè quella statunitense del 1787 e quella francese del 1791, le quali com'è noto non contenevano nel proprio testo originale una «parte prima», e cioè una parte concernente i diritti fondamentali: è evidente infatti che nella concezione sottesa a tali Carte la garanzia dei diritti fondamentali – quand'anche, anzi, forse, proprio perché, contenuta in documenti separati e dotati di valore diverso da quello del diritto positivo – è inscindibilmente connessa con l'assetto organizzativo tipico dello stato liberale di diritto fondato sulla sovranità popolare. Infatti, la matrice dello stato liberale e quella delle libertà civili e politiche è unica e non può darsi certo l'uno senza gli altri o viceversa. L'originaria elaborazione da parte dei costituenti statunitensi e francesi della sola parte organizzativa della Costituzione, dunque, non significa affatto che i diritti fondamentali fossero considerati irrilevanti e separati: al contrario, come si sa, la loro mancata inserzione nei documenti costituzionali (seguita però ben presto, per quanto riguarda quello statunitense, dalla loro trasfusione in appositi emendamenti integrativi del testo originario) attestava il loro valore di stampo giusnaturalista, supercostituzionale e intangibile da parte di qualsiasi legislatore positivo e pertanto il loro valore tacitamente condizionante di tutto il disegno della nuova forma di stato emergente da quei documenti costituzionali [8].

La situazione attuale, al di là della possibilità di richiami a fondamenti di stampo giusnaturalistico o comunque pre- o meta-positivo, non può che rafforzare, come si diceva, la convinzione della radice unitaria ed inscindibile del contenuto delle Carte costituzionali espressione del moderno costituzionalismo, delle Carte cioè che rispecchiano un modello ideale risalente alla tradizione dello stato liberale e democratico ed ora sempre più caratterizzato nel senso dello stato pluralista e «costituzionale», nel quale i diritti fondamentali nella loro nuova e più completa configurazione sono trasfusi in norme analitiche e precettive e costituiscono presupposti ineliminabili della stessa pensabilità del modello medesimo ed, insieme, fini primari dell'ordinamento. Tutto ciò poi risulta ulteriormente avvalorato dall'esperienza corrispondente dell'attuale costituzionalismo europeo, nel quale i diritti inviolabili dell'uomo

[8] Sul carattere vincolante, nelle esperienze di cui si accenna nel testo, dei diritti fondamentali sul potere costituente, visto come finalizzato a realizzare la legge naturale, cfr. M. Dogliani, *Potere costituente e revisione costituzionale*, cit., 273; v. anche le osservazioni di M. Fioravanti, *Le regole della riforma costituzionale. Il ruolo della dottrina*, in AA.VV., *Cambiare Costituzione o modificare la Costituzione?*, cit., 47 ss.

costituiscono nucleo essenziale, intangibile e condizionante dell'assetto istituzionale delle Costituzioni nazionali e dell'ordinamento complessivo dell'Unione europea.

Questa constatazione mi porta dunque a non condividere l'idea, espressa di recente proprio a proposito del progetto di riforma proposto dalla Commissione bicamerale, che quella approvata sarebbe una «Costituzione nuova», poiché, come disciplina della sola parte organizzativa, sarebbe in sé autosufficiente e tale perciò da potere meritare, anche senza la parte sui diritti e princìpi fondamentali, il nome di Costituzione di uno Stato [9].

A risultati non diversi da quello ora enunciato dell'inscindibilità sostanziale delle varie parti della Costituzione, del resto, giungono anche le varie tesi che distinguono tra parte e parte delle costituzioni in base alla asserita diversa efficacia delle sue varie disposizioni in ragione del rispettivo contenuto e/o formulazione e, tra queste, segnatamente la tesi – diffusa in Italia nell'immediato dopoguerra, poi definitivamente sconfitta dalle finissime argomentazioni di Vezio Crisafulli e dalla giurisprudenza della Corte costituzionale – della distinzione tra norme «programmatiche» (specie sui diritti sociali) e norme «immediatamente precettive» della Costituzione; tesi del genere, se pure finivano per attribuire alle prime norme una condizione di *deminutio* rispetto alle seconde, non ne negavano però il valore, anche se non proprio giuridicamente, almeno astrattamente o politicamente condizionante sul modo di essere della «Costituzione dei poteri». In sostanza anche queste tesi, pur predicandone una diversità di efficacia o forza formale riconoscono tutte il carattere unitario, sotto il profilo sostanziale, della Costituzione e quindi l'i-

---

[9] La tesi criticata è quella di G.U. RESCIGNO, *Revisione della Costituzione*, cit., 610 ss.; per una critica analoga a simile impostazione, cfr. V. ANGIOLINI, *Le due parti della Costituzione*, cit., 621. Se ho bene inteso sono attestate su una posizione non dissimile dalla mia – e cioè sulla negazione della possibilità di esistenza di un testo costituzionale che, rifacendosi alla tradizione accennata nel testo, manchi però del tutto di un catalogo di diritti fondamentali – anche le tesi di M. LUCIANI, *La revisione costituzionale in Italia*, in AA.VV., *La révision de la Constitution*, Travaux de l'Association Française des Constitutionnalistes (giornate di studio del 20 marzo e 16 dicembre 1992), Aix-Marsseille, 1993, 130 s., e M. DOGLIANI, *Potere costituente e potere di revisione*, cit., 270 ss., che ritengono che i diritti inviolabili siano coessenziali alla moderna esperienza storica del costituzionalismo tanto da costituire, anche oggi, un limite invalicabile allo stesso potere costituente (che dunque, in questo senso, non potrebbe più dirsi illimitato) e da non potere dunque essere addirittura espulsi da un testo costituzionale che si ricolleghi a tale esperienza. Sui diritti inviolabili come «condizioni *a priori*» della democrazia pluralistica, anche con riferimento specifico alla Costituzione italiana, v. gli ampi svolgimenti di A. BALDASSARRE, *Diritti inviolabili*, in *Enc. giur. Treccani*, spec. 14 ss. Sugli stretti legami, ma anche sull'antagonismo, tra democrazia e libertà nell'esperienza della liberal-democrazia, v. il recentissimo saggio di A. D'ATENA, *Il principio democratico nell'insieme dei princìpi costituzionali*, in AA.VV., *Alle radici della democrazia*, a cura di A. D'ATENA e E. LANZILLOTTA, Carrocci, Roma, 1998, 83 ss.

neliminabile interferenza (anche se, a seconda delle tesi, con diversi esiti) tra tutte le sue diverse parti [10].

Non essendo possibile, dunque, immaginare un rapporto di separazione tra parte e parte, tra disposizione e disposizione della Costituzione, potrà solo ammettersi quella distinzione di forza formale tra «princìpi supremi» e altre norme costituzionali che si traduce, nei confronti delle «ordinarie» leggi di revisione *ex* art. 138 Cost., in un impedimento alla modifica o soppressione espressa o tacita di tali princìpi, ma non già al loro svolgimento, sviluppo e migliore concretizzazione o più efficace strumentazione rispetto a quelle risultanti dagli enunciati «non supremi» del testo costituzionale originale, purché però ciò avvenga compatibilmente con la loro integrale conservazione.

4. Carattere gerarchico dei limiti e interferenze del progetto della Bicamerale con la «parte prima»

Tornando ora alla speciale legge di riforma prefigurata dalla legge costituzionale del 1997, non è dubbio che i «princìpi supremi» agiscano nei suoi confronti allo stesso modo in cui vincolano le leggi costituzionali «ordinarie». Quindi, in sostanza, il limite della «parte prima» come coincidente con i «princìpi supremi» «non poteva certo essere inteso come un limite di competenza volto a impedire qualunque interferenza della riforma con quelli, ma solo a vietare le interferenze contrastanti o incompatibili: anzi lo stesso limite avrebbe avuto anche un risvolto positivo, nel senso che avrebbe dovuto imporre l'introduzione di «… una nuova e più adeguata strumentazione» capace di assicurarne «una più compiuta attuazione» [11].

Conclusione analoga vale anche per il significato dell'ulteriore e aggiuntivo limite della «parte prima» e cioè quello delle norme «non fondamentali», eccedenti quei «princìpi». La tesi più convincente e l'unica in grado di attribuire un senso alla formula del quarto comma, mi sembra infatti quella per cui tale limite escluderebbe innanzi tutto abrogazioni o modifiche formali di qualsiasi disposizione, anche, appunto «non inviolabile», contenuta in sedi

---

[10] È appena il caso di notare che parlare di unitarietà del testo costituzionale non significa certo negare il carattere assiologicamente composito dei suoi princìpi e valori di riferimento: cfr. da ultimo A. D'Atena, *In tema di princìpi e valori costituzionali*, in *Giur. cost*., 1997, 3075 ss.

[11] Così si esprime il Presidente della Commissione bicamerale, on. D'Alema, nella sua relazione introduttiva al progetto della stessa Commissione (Doc. Camera n. 3931-Doc. Sen. n. 2583, 9).

diverse dalla parte II; in secondo luogo impedirebbe l'introduzione nella parte organizzativa di disposizioni in grado di esprimere norme che non costituiscano uno sviluppo di quelle disposizioni o una migliore strumentazione posta al loro servizio, ma che siano invece oggettivamente tali da produrre incisioni incompatibili con quelle [12].

Che il limite della «parte prima», complessivamente inteso, dovesse funzionare nel senso ora detto è provato dall'esperienza, che ha dimostrato l'assoluta impraticabilità dell'ipotesi della netta separazione oggettiva tra la parte revisionata e le altre: non c'è bisogno di sottolineare, per parlare solo delle più eclatanti, le interferenze, per esempio, tra l'art. 24 Cost. (e le previsioni dei diritti costituzionali sostanziali) e il sistema delle garanzie, e ciò non solo con le norme introdotte per disciplinare la posizione dei giudici e del p.m. e la funzione giurisdizionale, ma anche con la previsione del ricorso individuale diretto alla Corte costituzionale; le interferenze tra il principio di unità e indivisibilità della Repubblica e di garanzia delle autonomie locali con le modalità di realizzazione della forma di stato; le interferenze tra l'art. 11 Cost. e la disciplina dei rapporti dell'Italia con l'Unione europea, quelle tra il principio di sussidiarietà orizzontale e le libertà economiche e i diritti sociali, ecc.

Per quanto s'è detto, però, questa circostanza, e cioè il solo fatto delle materiali interferenze della «nuova» parte II sulle norme della «parte prima» – al di là della verifica sul se sui singoli punti la soglia di compatibilità sia stata concretamente rispettata – non può giustificare la conclusione estrema che il limite dei «princìpi supremi» sia stato travolto e che si sia perciò tentato di dar vita ad una costituzione nuova [13]. La valutazione del puntuale rispetto dei limiti sostanziali da parte del progetto della Commissione bicamerale esula però dalla prospettiva più generale di queste considerazioni, e del resto è stato già ampiamente discusso nelle più diverse sedi. Dirò solo che, complessivamente, il progetto della Commissione bicamerale, oltre a non contenere incisioni formali sul testo di singole disposizioni della «parte prima», generalmente, e a parte casi particolari (come soprattutto quello del principio di sussidiarietà «orizzontale» [14]), più che porre norme incompatibili con i limiti

---

[12] In senso sostanzialmente analogo cfr. M. DOGLIANI, *Revisione*, cit., 24 ss.; V. ANGIOLINI, *op. cit.*, 625 ss.

[13] Così M. DOGLIANI, *Revisione*, cit., 27. Che il progetto della Bicamerale mirasse, sia per il suo contenuto sia per le sue modalità di approvazione, non ad una revisione, ma ad introdurre una nuova Costituzione sostengono G.U. RESCIGNO, *Revisione della Costituzione o nuova Costituzione?*, in *Dir. pubbl.*, 1997, 603 ss.; A. PACE, *Processi costituenti*, cit., 593 ss.; *contra* V. ANGIOLINI, *op. cit.*, 621 ss.

[14] Cfr. le osservazioni del sen. Cossutta, nella sua rel. di minoranza al progetto della Commissione bicamerale.

posti alla riforma dalla Costituzione e dalla legge del 1997, propone piuttosto innovazioni spesso in sé fortemente incongrue, o comunque in gran parte inadeguate a garantire il promesso miglioramento della strumentazione organizzativa servente alla parte immodificabile.

5. Sull'introduzione di un nuovo gradino nella scala di «durezza» delle norme costituzionali

Un problema ulteriore posto dai limiti sostanziali alla riforma è quello che si può ricondurre al tema della «durezza» delle norme costituzionali.

Il problema della durezza delle norme costituzionali è, com'è noto, un problema più ampio di quello concernente i limiti generali alla revisione costituzionale, e cioè i princìpi ritenuti per definizione intangibili per divieto espresso o implicito della Costituzione ovvero perché comunque «supremi» o «fondamentali»: esso infatti coinvolge anche norme e princìpi diversi da quelli intangibili ma che tuttavia, per varie ragioni, si ipotizzino come differenziati, quanto a forza formale, rispetto a tutte le altre norme costituzionali egualmente non «supreme» o «fondamentali» [15]. Il caso presente pone l'interrogativo della ipotizzabilità di una scala di «durezza» nella quale sarebbero collocate tutte le norme costituzionali e che andrebbe da quelle assolutamente immodificabili, a quelle immodificabili solo con procedimenti derogatori, a quelle invece liberamente modificabili (sempre, naturalmente, con un procedimento di revisione).

In relazione a ciò ci si può allora chiedere se una legge costituzionale, nell'introdurre in via derogatoria e temporanea un nuovo procedimento per l'approvazione di una legge di riforma costituzionale, possa imporre a quest'ultima anche limiti di oggetto diversi e più restrittivi di quelli validi per tutte le altre leggi previste dall'art. 138 Cost., così, appunto, creando, essa, una categoria di norme costituzionali dotate, sia pure limitatamente ad una ipotesi singolare, di diversa forza passiva rispetto a quella delle altre norme di regola considerate rivedibili. In altri termini, ci si può domandare se una legge costituzionale come la n. 1 del 1997 possa aggiungere, al di sotto di quello dei «princìpi supremi», un gradino alla scala ordinaria di «durezza» delle norme costituzionali.

Una volta che sia ammessa la legittimità delle leggi di «rottura» della Costi-

---

[15] Sulle varie possibili distinzioni tra norme costituzionali cfr. M. LUCIANI, *La «costituzione dei diritti»*, cit., 497 ss.

tuzione e in particolare di «rottura» dell'art. 138 Cost., non mi sembra che ci siano ragioni per negare a tali leggi la possibilità di disporre sull'ambito materiale della riforma da introdurre, restringendone i confini oltre quelli, generalmente validi, posti dai soli princìpi supremi. Non mi pare che la previsione di limiti sostanziali più restrittivi, che si mantengano all'interno dei confini dei princìpi inviolabili possa ritenersi di per sé irrispettosa di questi princìpi e in particolare di quelli in cui si riassume la rigidità della Costituzione. Di conseguenza, non potrebbe negarsi la possibilità che con apposita legge costituzionale di «rottura» (sempre che, ripeto, se ne ammetta in principio la legittimità costituzionale) si possa attribuire ad una categoria di norme costituzionali, pur non appartenenti a quelle «non supreme», una «durezza» maggiore di quella di tutte le altre di analoga natura, e cioè una forza passiva potenziata nei confronti di riforme introdotte con procedimenti derogatori dell'art. 138 Cost. Simile legge di «rottura» infatti disporrebbe, è vero – accrescendola – della forza passiva di legge costituzionale di alcune delle disposizioni normalmente rivedibili (con il ricorso all'art. 138 Cost.): ciò farebbe però non già in relazione ad altra fonte (sovraordinata o) equiparata a se medesima, ma rispetto ad una fonte inferiore, quale sarebbe, appunto, la legge di riforma approvata mediante le modalità derogatorie stabilite dalla stessa legge che ne costituisce il fondamento.

Naturalmente, ammettere la legittimità di una simile introduzione di questo gradino intermedio nella scala di resistenza delle norme costituzionali non potrebbe di per sé infirmare la conclusione cui perviene in prevalenza la dottrina per cui, salva restando la categoria dei «princìpi supremi», non potrebbe parlarsi, nel nostro ordinamento, di una gerarchia tra le norme costituzionali per forza, valore o dignità [16]: e ciò perché tale introduzione non deriverebbe da normali operazioni interpretative di un sistema costituzionale che si ritiene erroneamente così assestato, ma il frutto di una apposita legge costituzionale che si ipotizza *una tantum* a ciò abilitata. Ma, come ho premesso, il punto controverso è proprio quest'ultimo, che sarà trattato a conclusione di queste osservazioni.

6. Forza e valore della legge di riforma della parte II

Un ulteriore quesito è quello se dalla distinzione tra parti della Costituzione operata dalla legge del 1997 per circoscrivere l'ampiezza della riforma, dovesse conseguire, una volta approvata la legge di riforma, anche un diverso

[16] Sul tema v. ancora M. LUCIANI, *op. loc. cit*.

valore della parte II riformata rispetto alla prima (o meglio alle altre parti) rimasta invariata [17]. Secondo l'espressa disposizione dell'art. 5 della stessa legge questa parte II riformata, essendo successivamente a sua volta rivedibile soltanto con l'ordinario procedimento previsto dall'art. 138 Cost., avrebbe avuto la medesima forza passiva riconosciuta alla prima. Quindi la legge di riforma, pur avendo una forza attiva ridotta rispetto alle leggi approvate con il procedimento ordinario, avrebbe dovuto avere una forza passiva pari e non superiore rispetto a quella delle altre parti della Costituzione, e in ispecie della parte I. Ciò nonostante, c'è stato chi ha sottolineato come, al di là del dato formale, la parte riformata avrebbe avuto un indubbio *surplus* di legittimazione rispetto alla parte non toccata dall'iniziativa riformatrice soprattutto per via dell'approvazione con *referendum* popolare unico, obbligatorio, e con valenza non oppositiva ma meramente plebiscitaria, ciò che avrebbe finito per rendere praticamente – anche se non in astratto – impossibile un effettivo controllo di costituzionalità della Corte costituzionale relativo al rispetto dei limiti, di tutti i limiti, posti dalla legge n. 1 del 1997 [18]. Secondo me, questa conclusione è eccessiva. Essa appare dettata da giustificati timori fomentati dalle ambizioni «costituenti» manifestate da molte forze politiche e anche da membri della Commissione bicamerale, ma finisce forse per provare troppo. Infatti con argomenti analoghi si potrebbe negare la pratica sindacabilità anche di qualsiasi altra legge costituzionale che abbia seguito il procedimento dell'art. 138 Cost. e sia stata approvata con il relativo *referendum*, *referendum* che non avrebbe, è vero, le caratteristiche di quello introdotto dalla legge del 1997, ma che rappresenterebbe pur sempre un'espressione positiva della volontà popolare, rispetto alla quale i giudici costituzionali potrebbero trovarsi, in ipotesi, in una analoga situazione di disagio. Si tratta, mi pare, di un argomento retorico che, ripeto, trova una sua giustificazione solo nel clima particolare in cui il procedimento di riforma è nato ed è stato commentato, ma che non mi pare del tutto convincente sotto il profilo giuridico-positivo.

7. Illegittimità della legge cost. n. 1 del 1997 come legge di «rottura» dell'art. 138 Cost.

A conclusione di queste osservazioni è giunto il momento di sciogliere la riserva formulata all'inizio a proposito della legittimità della legge n. 1 del 1997.

---

[17] Cfr. M. Olivetti, *op. cit.*, 177 ss.

[18] È quanto sostengono A. Pace, *Processi costituenti*, cit., 600, e G.U. Rescigno, *op. cit.*, 611.

L'ipotesi della ammissibilità di una simile legge, necessaria per avere agio di esaminare i diversi e puntuali problemi accennati, non regge però ad una attenta analisi che si giovi delle acquisizioni diffuse e condivise in dottrina circa la legittimità di leggi costituzionali derogatorie dell'art. 138 Cost. e formulate, in particolare, a proposito della analoga esperienza, per molti aspetti identica a quella presente, della legge cost. n. 1 del 1993 istitutiva dello speciale procedimento di revisione e della Commissione bicamerale De Mita-Jotti [19]. Le indicazioni che possono trarsi da una simile analisi presentano un interesse ancora maggiore in vista di una ripresa delle iniziative di riforma della Costituzione preannunziata con insistenza dalle forze politiche in occasione della formazione del nuovo governo presieduto dall'on. D'Alema.

A prescindere dalla risposta che voglia darsi all'interrogativo circa l'ammissibilità in generale di leggi di «rottura» della Costituzione intese nelle diverse accezioni dell'espressione [20], deve comunque negarsi in via di principio la legittimità di simili leggi quando riguardino il procedimento di revisione previsto dall'art. 138 Cost.

In particolare, non può in alcun modo condividersi l'idea della legittimità di una legge costituzionale come quella del 1997 qui in discussione la quale, istituendo *una tantum* un procedimento diverso da quello dell'art. 138 Cost., che per il resto rimane in vigore immutato, consente che si introduca per que-

---

[19] Cfr., per tutti, i commenti negativi di A. Pizzorusso-R. Romboli-R. Tarchi, *In difesa dei valori della Costituzione*, in *Foro it*., V, 1994, c. 377 ss., nonché di M. Luciani, *La revisione costituzionale*, cit., 128 ss.; C. De Fiores, *La Commissione bicamerale per le riforme istituzionali e l'art. 138 Cost.: i paradossi di una riforma*, in *Giur. cost*., 1993, 1541 ss.

[20] Su tali diverse accezioni e per un quadro esauriente della problematica nella dottrina tedesca – particolarmente sensibile al tema per via della prassi delle deroghe singolari al testo costituzionale, lasciato formalmente immutato, diffusa nella Repubblica di Weimar e che accompagnò il radicarsi del regime nazionalsocialista – cfr., per tutti, H. Ehmke, *Verfassungsänderung und Verfassungsdurchbrechung*, in Id., *Beiträge zur Verfassungstheorie und Verfassungspolitik*, Königstein/Ts., Atheneum, 1981, 142 ss.; T. Maunz, *art. 79*, in T. Maunz-G. Durig (a cura di), *Grundgesetz-Kommentar*, 4 ss.; K. Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 18 ed., Müller, Heidelberg, 1991, 15 ss. e 274 ss.: l'espressa formulazione dell'art. 79, primo comma, frase 1 GG impedisce ora comunque, oltre le revisioni tacite, l'adozione di leggi di integrazione o di sospensione di singoli disposti costituzionali, che lascino per il resto invariato il testo originario della Legge Fondamentale. Nella dottrina italiana – peraltro in assenza di una disposizione analoga a quella tedesca, anzi in presenza della previsione, accanto a quelle di revisione, delle «altre» leggi costituzionali – è diffusa la tesi dell'ammissibilità di leggi costituzionali di deroga, introduttive di norme speciali o eccezionali, o anche singolari (purché nel rispetto dei princìpi supremi), ma dell'illegittimità di leggi di sospensione di norme costituzionali: cfr. per es. P. Barile-U. De Siervo, *Revisione della Costituzione*, in *Novissimo Digesto italiano*, XV, 1968, 788 ss.; C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Cedam, Padova, 1975, 1237 ss.; diversamente C. Esposito, *Costituzione, leggi di revisione della Costituzione e «altre» leggi costituzionali*, in *Scritti in on. di A.C. Jemolo*, III, Giuffrè, Milano, 1963, 191 ss., che giustifica le leggi di «rottura» tra le «altre» leggi costituzionali, proprio perché temporanee.

sta via una innovazione stabile della Costituzione [21]: ciò – aggiungerei – anche se, in ipotesi, né il procedimento derogatorio, né la riforma così autorizzata si presentino in contrasto con i princìpi inviolabili. Tanto più poi l'idea è da respingere quando, come nel caso in discussione, il procedimento derogatorio – pur pensato per bilanciare l'ampiezza oggettiva della riforma [22] – sia strutturato in modo da risultare informato a criteri meno garantisti del principio della rigidità costituzionale [23].

Ma, più in generale, quale che sia la portata della riforma che con simili procedimenti derogatori ci si proponga di realizzare (stabile o meno, speciale o singolare) deve risolutamente negarsi la legittimità costituzionale di qualunque legge di «rottura» a contenuto provvedimentale, temporaneo o meno, della normativa posta dall'art. 138 Cost.

L'art. 138, infatti, secondo un'opinione assai diffusa in dottrina, può essere bensì modificato stabilmente (purché nel rispetto dei princìpi supremi, e cioè, in particolare, di quelli che Mortati definiva i requisiti minimi necessari per garantire effettivamente la rigidità della Costituzione) ma non può certamente essere sospeso o disapplicato in casi singoli [24]. L'idea di introdurre forme semplificate e derogatorie, quali che siano, valide *una tantum*, del procedimento ordinario di revisione della Costituzione è da ritenere per sé illegittima poiché si concreta comunque in un vero e proprio aggiramento dell'art. 138 e produce una lesione incontestabile al principio – inviolabile – della rigidità costituzionale, intaccato e indebolito irrimediabilmente da invenzioni estemporanee di nuovi procedimenti di modifica dettate da ragioni politiche contingenti.

---

[21] S. Panunzio, *Metodi e limiti*, cit., 462 ss.; Id., *Le forme e i procedimenti*, cit., 19 ss.; e A. Pace, *Processi costituenti,* cit., 600 ss.; Id., *Quale sorte per la Costituzione rigida*, in AA.VV., *La costituzione tra revisione e cambiamento*, cit., 185 ss., che – oltre a muovere specifiche censure di illegittimità alle nuove modalità procedimentali – criticano la legge medesima non tanto in quanto legge di «rottura» dell'art. 138, quanto per il fatto di aver disposto una deroga destinata a produrre effetti non temporanei ma permanenti (appunto, la riforma della parte II). Per l'illegittimità della legge in discussione v. pure V. Atripaldi, *Introduzione*, in AA.VV., *La Commisione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura*, Giappichelli, Torino, 1998, XXII ss. Dubitativamente si esprime M. Olivetti, *op. cit*., 169 ss.; S.M. Cicconetti, *Le fonti del diritto*, I, 85 ss., 138 ss., ritiene per più aspetti la legge cost. n. 1 del 1997 una legge di «rottura», ma non la reputa per ciò solo illegittima, al pari di tutte le leggi di «rottura», poiché, a suo avviso, essendo, come leggi costituzionali, abilitate ad abrogare norme costituzionali, potrebbero anche derogarvi, equivalendo la deroga ad una abrogazione parziale.

[22] V. l'intervento del sen. Passigli, cit. *supra*, nota 1, 13.

[23] Cfr. gli scritti richiamati *supra*, nota 6.

[24] In generale, per l'illegittimità di leggi di «rottura» (come sospensione) dell'art. 138 Cost., cfr. per tutti F. Modugno, *Il problema dei limiti alla revisione costituzionale (in occasione di un commento di un messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica del 21 giugno 1991)*, in *Giur. cost*., 1992, 1652 ss.; A. Ruggeri, *Fonti e norme nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1993, 236 ss.

Nonostante (anzi: proprio per la presenza di) questi precedenti rappresentati dalle leggi di «rottura» del 1993 e del 1997, precedenti che potrebbero – come è stato notato a proposito del primo [25] – pesare non poco in ogni futura iniziativa di revisione costituzionale, occorre ribadire con forza la necessità – dettata da ragioni non solo di politica costituzionale, ma di legittimità costituzionale – di evitare il ricorso a simili invenzioni e la necessità di seguire sempre la procedura ordinaria. Oppure, se si ritiene che tale procedura non sia più adeguata ai tempi e alle circostanze attuali – come emerge non solo dai precedenti ricordati, ma dai continui attacchi, spesso del tutto pretestuosi, mossi ormai da almeno un decennio all'art. 138 Cost. considerato, esso, il vero ostacolo insormontabile alle riforme costituzionali [26] – si proceda a cambiarla definitivamente, sostituendo o modificando – nei limiti consentiti dalla salvaguardia del principio di rigidità della Costituzione – il testo dell'art. 138 Cost.

Un'ultima notazione: sostenere l'illegittimità costituzionale del procedimento previsto dalla legge n. 1 del 1997 non porta però necessariamente a concludere che, per ciò stesso, l'intera operazione di riforma sia stata in realtà un tentativo surrettizio di introdurre una nuova costituzione, come sostengono alcuni autori anche considerando l'ampiezza e l'eterogeneità della materia interessata [27]. La singola violazione di norme costituzionali sul procedimento di revisione, infatti, specie quando, come nel caso, non è seguita dall'introduzione di riforme eversive dei princìpi inviolabili, non può dirsi per sé sola un fatto «costituente».

Per altro verso, il giudizio negativo sulla legittimità della via procedurale seguita, unito a quello, anch'esso sfavorevole – accennato più sopra – sul merito delle singole innovazioni proposte dalla Commissione bicamerale, non significa affatto negare che esista la reale necessità di innovare singoli aspetti della Costituzione del 1948, come, per fare un esempio, l'attuale sistema regionale e delle autonomie locali.

Significa solo esigere che ciò sia fatto con modi, criteri e propositi ben diversi da quelli utilizzati in questa «stagione costituente» ed augurarsi quindi che la preannunziata ripresa dell'iniziativa riformatrice abbandoni la strada seguita finora [28].

---

[25] Cfr. A. PIZZORUSSO-R. ROMBOLI-R. TARCHI, *In difesa dei valori della Costituzione*, cit., 380.

[26] Sulle ragioni dell'impraticabilità del ricorso all'art. 138 Cost. come strumento per realizzare le riforme organiche degli anni '90 cfr. spec. la penetrante analisi di S.P. PANUNZIO, *Le forme e i procedimenti*, cit., 5 ss.

[27] V. *supra* e gli autori citt. nella nota 18.

[28] Sulle vie percorribili nei prossimi tentativi di riforma cfr. ancora S. PANUNZIO, *Le forme e i procedimenti*, cit., 37 ss., che esclude la probabilità di ulteriori ricorsi a procedure derogatorie dell'art. 138 Cost.

Quali lezioni possiamo apprendere dalla vicenda della Commissione Bicamerale?

di *Cesare Pinelli*

SOMMARIO: 1. Perché vale la pena occuparsi del tema? – 2. I conflitti istituzionali latenti nel progetto di Costituzione della Commissione dei 75. – 3. L'affollamento delle arene decisionali nelle esperienze costituzionali contemporanee. – 4. I conflitti latenti nel progetto della Bicamerale. – 5. Il dilemma fra centralità della politica e differenziazione dei poteri e delle responsabilità.

1. Perché vale la pena occuparsi del tema?

Accantonato in sede parlamentare da circa un anno, e commentato in ogni dettaglio dai costituzionalisti, il progetto di revisione della II Parte della Costituzione approvato dalla Commissione Bicamerale per le riforme costituzionali parrebbe aver esaurito ogni motivo di interesse scientifico. Eppure alcune questioni di impianto meritano qualche considerazione supplementare, non solo perché potrebbero presto ripresentarsi, ma anche per un resistente dilemma che il progetto lascia intravedere nel suo complesso.

A quali questioni mi riferisco? Il progetto, vedremo per quali ragioni, appariva percorso da una dinamica oppositiva assai accentuata, con rischi di conflitti permanenti fra organi e fra enti. Chi non sia affetto da tentazioni olistiche non teme i conflitti in quanto tali, e ritiene anzi che le Costituzioni non solo non possono ma nemmeno debbono prevenirli tutti; ma bisogna sempre vedere se non provochino subito intoppi tali da pregiudicare le stesse scelte di impianto dei redattori, o quanto possano ritenersi coessenziali ai modelli organizzativi che si sono adottati.

Si dirà che, in tali casi, di solito è un disaccordo politico irriducibile che consiglia di rimettere le soluzioni dei conflitti alla dinamica istituzionale, per cui la relativa segnalazione non aggiungerebbe nulla a quanto gli attori già conoscono perfettamente.

L'obiezione non convince, intanto perché riconduce alla volontà politica quanto potrebbe piuttosto derivare da una cultura istituzionale comune ai partiti, ma incerta nei presupposti e non avvertita delle conseguenze indesiderate delle regole introdotte.

L'obiezione presuppone inoltre una certa attitudine nei confronti dei processi di decisione politica: la convinzione che ogni intervento scientifico in materia debba inerire strettamente ad una decisione in via di formazione, al fine di suggerirne le modalità di traduzione in diritto positivo.

Ora, è inevitabile che in questo caso i costituzionalisti si curino, in misura maggiore o minore, dell'ampiezza e perfino dell'autorevolezza del loro uditorio. Ma quando l'uditorio sembra quasi per intero voltato da un'altra parte, devono solo per questo tacere, così indirettamente alimentando un circuito di dipendenza dalla volontà politica, oppure devono continuare a fare il loro mestiere scontando un almeno temporaneo isolamento?

Lo sgradevole dilemma può venire affrontato solo guardando in concreto alle questioni di cui ci si intende occupare. Il presente contributo presuppone che, finquando ne residui una qualche possibilità di impiego, la segnalazione delle incompatibilità strutturali e delle possibili conseguenze indesiderate di un progetto di riforma rientri fra i compiti caratterizzanti della scienza costituzionalistica.

2. I conflitti istituzionali latenti nel progetto di Costituzione della Commissione dei 75

Prima di procedere, non sarà inutile ricordare che anche il progetto presentato dalla Commissione dei Settantacinque all'Assemblea Costituente prefigurava elevate potenzialità di conflitto. Mi limiterò a tre esempi cruciali e ben noti, anche se non abbastanza ricordati nelle discussioni più recenti.

Nel progetto di Costituzione, il Senato veniva configurato come assemblea rappresentativa delle categorie produttive e professionali, con forti probabilità di un conflitto permanente con la Camera, sede della rappresentanza politica. In Aula si scelse la strada, infelice ma meno rischiosa, del bicameralismo paritario.

Oltre al referendum abrogativo, il progetto di Costituzione prevedeva la sottoposizione a referendum di ogni legge, previa sospensione della relativa entrata in vigore, se lo avessero richiesto cinquantamila elettori o tre Consigli regionali. L'Aula eliminò questa ipotesi, che avrebbe innescato conflitti permanenti fra maggioranza parlamentare e corpo elettorale.

Il progetto attribuiva altresì il potere di promuovere la questione di costi-

tuzionalità delle leggi in via incidentale ai giudici e in via principale al Governo, a cinquanta deputati, a un Consiglio regionale, a non meno di diecimila elettori o ad enti od organi a ciò autorizzati dalla legge sulla Corte costituzionale. L'Assemblea rimise l'intera materia a una futura legge costituzionale, così aprendo la via, almeno sotto questo profilo, ad un inserimento morbido della Corte nel nuovo sistema.

I Costituenti avevano ben presente che quindici anni prima la Repubblica di Weimar era crollata anche per i poteri di veto incrociato affidati ad ogni istituzione politica. Nello stesso tempo, nutrivano grande fiducia nelle virtù mediatorie dei partiti che essi stessi rappresentavano, contavano nella loro capacità di raggiungere anche in futuro sintesi equilibrate fra le differenti e talora antitetiche posizioni che esprimevano.

Diversamente che per i princìpi della prima parte, nella parte concernente l'organizzazione costituzionale quella fiducia si tradusse in una costante ricerca della linea di minor resistenza all'intesa, che raggiunse l'apice nella scelta di un rapporto fra governo e parlamento poco attento alle ragioni della stabilità dei governi e rimesso agli equilibri raggiunti nelle assemblee elettive.

Tuttavia, la fiducia nelle virtù mediatorie dei partiti aveva anche un significato più profondo, e del tutto generale. Equivaleva ad affidare ai partiti, concepiti come fattori di integrazione, ma anche di tenuta del patto costituzionale, quella «superba pretesa della durata» che alla fine degli anni '30 Kircheimer aveva considerato il tratto distintivo della costituzione rispetto alle leggi ordinarie e ad ogni altra manifestazione di pubblico potere. Per questa ragione Mortati poté osservare subito che, a differenza della Costituzione di Weimar, la nuova Costituzione repubblicana recava i segni del compromesso solo nella parte relativa ai princìpi fondamentali, senza coinvolgere il disegno della forma di governo.

All'epoca, si poteva e si voleva così sottolineare come i Costituenti italiani fossero riusciti a ridurre rischi di conflitti istituzionali tali da lacerare il tessuto di convivenza civile. Ma è un merito che va apprezzato storicamente: in seguito, quello stesso grado di disponibilità, a favore dei partiti, degli istituti e dei congegni organizzativi (quelli previsti dai Titoli I, II, III e V della II Parte) sarebbe parso sempre più esorbitante. Questo punto è stato sempre eluso da quanti hanno opposto l'inscindibilità delle due parti. Continuare a eluderlo equivarrebbe almeno a scrivere una cattiva storia costituzionale.

3. L'affollamento delle arene decisionali nelle esperienze costituzionali contemporanee

Il progetto della Commissione Bicamerale è maturato in un clima quasi opposto a quello del progetto di Costituzione. Da una parte la vicenda repubblicana aveva portato a sospettare di mediazioni troppo pervasive dei partiti nei circuiti istituzionali e nell'organizzazione della convivenza civile, dall'altra le più mature esperienze costituzionali contemporanee hanno dimostrato che una proliferazione dei canali di legittimazione della volontà popolare e delle fonti di legittimazione del potere pubblico non conduce affatto ad esiti weimariani.

In effetti, il progetto punta su istituzioni che trovino distinti canali di legittimazione nella volontà popolare (Presidente eletto dal corpo elettorale, forte accentuazione dell'autonomia politica di Regioni e Comuni), come pure su istituzioni caratterizzate e legittimate dalla professionalità tecnica dei rispettivi titolari (pubbliche amministrazioni rese autonome dagli organi di direzione politica, riconoscimento costituzionale della Banca d'Italia e delle Autorità indipendenti).

Pur traendo la rispettiva origine da numerosi fattori, alcuni di lungo periodo, altri più contingenti, simili innovazioni danno luogo nel loro complesso a un notevole affollamento dell'arena delle istituzioni di rango costituzionale, che solo in misura marginale riflette una tradizione pluralistica endogena (autonomie comunali), ed esprime per il resto linee di tendenza riscontrabili in numerosi altri ordinamenti. Mi riferisco sia alla crescita di istituzioni connotabili per la valenza tecnica delle prestazioni, sia alle innovazioni in corso con riguardo all'articolazione territoriale dei poteri, sia infine, pur se in misura minore, alla ormai frequente introduzione dell'investitura diretta del Capo dello Stato.

Questo generalizzato affollamento delle arene decisionali si caratterizza per il fatto che le istituzioni immesse nell'arena, non solo in via di fatto ma spesso a seguito di consapevoli deliberazioni, traggono la loro legittimazione da fonti differenti dalla rappresentanza parlamentare. Da cui, naturalmente, un aumento consistente delle probabilità di conflitti.

Non voglio dire, con questo, che le scelte compiute in proposito dal progetto fossero inevitabili. Il fatto che nel corso degli anni '90 consistenti riorganizzazioni dei pubblici poteri siano state realizzate o tentate anche altrove nella direzione accennata potrebbe però corrispondere a una tendenza di lungo periodo della comune forma di Stato, nell'accezione che il termine ha da tempo acquisito presso i costituzionalisti. Una tendenza pervasiva e profonda, di cui tener conto in ogni caso con priorità rispetto alle stanche e

astratte esercitazioni politologiche sulle analogie delle soluzioni avanzate nel progetto rispetto ai singoli modelli di presidenzialismo o di federalismo.

Se se ne tiene conto, quella tendenza getta infatti una luce diversa sull'attendibilità dei congegni regolativi delle relazioni fra organi e fra enti (perché è qui che il progetto si è maggiormente differenziato da altri sistemi), su alcune difficoltà del processo di riforma, sulle ambizioni dei suoi più recenti artefici.

4. I conflitti latenti nel progetto della Bicamerale

Nei molti Paesi che l'hanno sperimentata, la combinazione fra Presidente della Repubblica designato dal corpo elettorale e rapporto di fiducia fra Parlamento e Governo ha dato luogo, secondo i casi e le fasi, a una prevalenza del Presidente come autorità di indirizzo politico o ad una prevalenza del circuito fra Parlamento e Governo, con riserva di poteri di garanzia per il Presidente. Molto è dipeso dalla prassi, e non c'è modello semipresidenziale che sia stato sempre applicato secondo i dettami costituzionali.

Che il modello sia intrinsecamente ambiguo, presentando rischi di conflittualità e discrasie rispetto alle previsioni scritte tendenzialmente maggiori di altre forme di governo, non è dunque un rimprovero che va indirizzato solamente al progetto italiano. Lo stesso vale per le possibili controdeduzioni, compresa quella relativa alla maggiore elasticità che il modello semipresidenziale saprebbe garantire.

Ma in quale misura il modello «temperato», o combinato con la «tradizione parlamentare italiana», che si era cercato di costruire non presupponeva un'ancora incompiuta razionalizzazione dei rapporti Governo-Parlamento o, se si vuole, una perdurante fragilità del circuito maggioritario? Di fronte a previsioni quali la presunzione di fiducia, con la conseguente possibilità di governi di minoranza, e la contestuale tipizzazione delle ipotesi di arbitrato politico del Capo dello Stato, con i connessi poteri di scioglimento, come escludere che una certa fotografia degli assetti interpartitici fosse stata tenuta un po' troppo presente al momento di introdurre nuovi istituti e congegni organizzativi?

Questi istituti e congegni si sovrapponevano alla fotografia, come dimostra il fatto che, specialmente in presenza di maggioranze non autosufficienti, il progetto rimettesse il completamento dell'opera di razionalizzazione alle cure di un Presidente eletto, consentendogli di trattare da posizioni di forza con i partiti. Si prefiguravano così conflitti che non il testo costituzionale ma una vicenda storica irripetibile ha potuto risparmiare alla V Repubblica.

Ancora, l'esenzione del Senato dallo scioglimento, in ragione della sua esclusione dal rapporto fiduciario, contrastava con la previsione di sottoporre una serie di leggi testualmente elencate all'approvazione di ambedue le Camere. Se il Presidente avesse sciolto la Camera, e il risultato elettorale avesse portato a una maggioranza opposta a quella del Senato, come avrebbero potuto i due rami del Parlamento approvare le leggi bicamerali? In Germania, dove questo problema è oggi molto sentito, i membri del *Bundesrat* sono almeno designati dai governi dei *Lander*. Da noi, il conflitto avrebbe invece potuto accendersi fra organi rappresentativi ambedue legittimati dal voto dei cittadini.

Il disegno delle autonomie territoriali non riusciva poi a canalizzare una parte importante delle tensioni accumulate in vaste aree del Paese. Le quali non dipendono solo da una mortificazione dell'autonomo sviluppo delle collettività territoriali, ma anche dal fatto che la loro voce si perde sul piano nazionale, a causa di mal riusciti raccordi col centro: e le due questioni sono strettamente intrecciate fra loro.

Fin dal principio si cercò di affrontare solo la prima, col risultato di trasformare lo stesso processo di riforma in un tiro alla fune tra «centralisti» mascherati e fautori di un autentico «federalismo». Il disegno che ne stava uscendo avrebbe innescato una dinamica oppositiva più forte di quella cui aveva cercato di far fronte.

Anziché canalizzare le tensioni accumulate sul fronte dei rapporti fra Stato e Regioni entro binari accettabili, e precostituire allo scopo sedi adeguate di composizione, si è finito con l'irrigidirle puntando quasi esclusivamente sul momento delle garanzie. E le difficoltà derivanti dal fatto che ogni passo verso l'autonomia deve fare i conti in Italia con differenti autonomie territoriali sono state risolte mettendo insieme sussidiarietà e tutela delle sfere di attribuzione di Regioni e Comuni, e incentivando conflitti sul terreno elettivo della determinazione delle risorse finanziarie.

I rapporti di forza e l'irresistibile argomento del suicidio dei senatori non spiegano tutto. Ha giuocato anche l'inerzia di una certa idea di rappresentanza politica, che ha portato anche qui a risolvere talune difficoltà oggettive in via di giustapposizione: in questo caso, fra il riconoscimento di forti poteri regionali e locali e la pretesa di mantenere al centro istanze non meramente unificanti.

A fare le spese dell'aumento dei conflitti veniva chiamata la Corte costituzionale. A parte le precostituzioni di nuovi canali di accesso alla giustizia costituzionale e di nuovi soggetti legittimati a ricorrere, per le quali il progetto sembra aver attirato le critiche unanimi dei costituzionalisti, la conferma più eloquente viene dalla previsione del giudizio di ammissibilità del referendum propositivo decorso un biennio dalla mancata deliberazione delle Camere sulla iniziativa popolare avente il medesimo contenuto.

In questo modo si è dimenticata una lezione ventennale, e si è anzi rincarata la dose, trascinando la Corte nel bel mezzo di una contrapposizione fra Parlamento e promotori certamente non meno dura di quelle cui hanno dato luogo i giudizi sul referendum abrogativo. Davvero si è creduto di poter investire così tanto nelle virtù passive? In tali condizioni, nemmeno l'Hercules di Ronald Dworkin saprebbe mantenere i propri connotati giurisdizionali.

Malgrado la crescita notevole delle occasioni di conflitto, si sarebbe perduta la possibilità di contare su un terzo credibile per poterli risolvere, con ulteriori rovinose ricadute sul sistema di giustizia costituzionale.

5. Il dilemma fra centralità della politica e differenziazione dei poteri e delle responsabilità

Non è ancora possibile dire una parola definitiva sull'ambizione dei partiti di guidare il processo di transizione nel decennio in corso. Si può però già sostenere che essa ha raggiunto il vertice allorché la legge cost. n. 1 del 1997 ha rivelato l'intento di rivedere organicamente la Parte II della Costituzione. Perché, così, si è cercato di combinare due operazioni non solo ambiziose in se stesse, ma anche suscettibili di collisione reciproca.

Si trattava di prefigurare l'arena di istituzioni di cui si è detto, e talvolta, come nel caso delle autonomie territoriali, di strutturarla. Ma nello stesso tempo occorreva rafforzare un circuito maggioritario ancora gracile, sia attraverso una rilegittimazione della classe politica affidata alla stessa approvazione del testo, sia in virtù dell'equilibrato dosaggio tra fluidità e stabilità del circuito che si supponeva assicurato da una razionalizzazione dei poteri presidenziali di arbitrato politico.

La compatibilità fra le due operazioni dipendeva dalle credenze sottostanti. Se alla seconda si fosse affidata la speranza di un recupero, in condizioni politico-istituzionali differenti, della tradizionale centralità della politica, ogni limitazione di quest'ultima, cioè ogni autolimitazione, in favore delle ormai tante istituzioni di garanzia e delle articolazioni territoriali e funzionali del pubblico potere sarebbe stata vissuta come una concessione, magari temporanea e comunque accompagnata il più possibile da condizioni. In questo caso, la tentazione di riprendere più o meno surrettiziamente gli spazi lasciati liberi sulla carta ad altri enti e istituzioni avrebbe indotto a conflitti permanenti, scaricando nello stesso tempo sul circuito maggioritario il peso delle conseguenti responsabilità.

Per scongiurare effetti del genere, occorreva aver raggiunto la convinzione che una differenziazione e un'effettiva redistribuzione dei poteri e delle

responsabilità non implicano una rinuncia della politica ad indicare obiettivi e strumenti per il futuro, ma anzi giovano alla sua capacità di prospettazione. In questo caso, l'ambito di operatività dell'indirizzo politico governativo sarebbe risultato più ristretto ma anche più garantito, senza contraddire il contestuale proposito di stabilizzare il circuito maggioritario.

Questo dilemma si nascondeva dietro le parole d'ordine della modernizzazione e dell'avvicinamento delle istituzioni ai cittadini. La ricerca delle ipotesi più significative di conflitti latenti nel testo dimostra che i suoi redattori non lo hanno sciolto, e che sopravvive alle contingenti ragioni per le quali il progetto è stato accantonato.

Annotazioni sui lavori della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali

di *Mario Esposito*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Alcune linee fondamentali del progetto.

1. Premessa

La stessa istituzione e poi l'attività della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali [1] è stata oggetto di costante e spesso vivace attenzione

[1] Commissione animata da intenti di grande profilo essendo la prima nella storia repubblicana ad essere individuata con l'aggettivo qualificativo «costituzionale, nome che ha trovato oggettivo riflesso nella frequente allusione alla natura costituente del potere ivi esercitato, a cominciare dalla relazione del Presidente on. D'Alema all'atto dell'insediamento: v. in proposito i rilievi di A. PACE, *Brevi note sulla sostanziale conferma dell'art. 138 Cost. nel progetto della Bicamerale*, in *Giur. cost.*, 1997, 4200 s.

Tale riferimento ha suscitato grande discussione in sede dottrinale, ove – sulla scia d'un già rinnovato interesse per il tema – si è revocata in dubbio la legittimità d'una siffatta autoattribuzione.

Nel contempo non si vuol mancare di segnalare – sulla scorta d'una osservazione assai acuta di M. VOLPI, *Forma di governo e revisione della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 1998, 103 – che la Commissione bicamerale ha svolto, oltre alla propria funzione formale di organo per la revisione della Carta fondamentale – anche il ruolo di luogo della legittimazione d'una nuova classe politica che, in tale prospettiva, ha assunto il tema della riforma costituzionale come *territorio condiviso*.

Non per caso si è parlato della Commissione come «camera di compensazione» degli interessi attinenti all'indirizzo politico contingente: in ciò secondo Volpi (il quale richiama sul punto le riflessioni di G. BERTI, *Illusioni e delusioni della «Bicamerale»*, in *Dir. pubbl.*, 1997, 913 ss., e di G. AZZARITI, *Considerazioni inattuali sui modi e sui limiti della riforma costituzionale*, in *Pol. dir.*, 1998, 75 ss.) una fonte di confusione e, in fin dei conti, un ostacolo al chiaro censimento delle cause di «*malfunzionamento della forma di governo*».

A ciò va aggiunto il «sovraccarico metafisico» d'una tensione non già alla revisione ma alla riforma organica, in nome della quale ci si è determinati alla creazione d'uno speciale

da parte sia dei mezzi di comunicazione di massa, sotto il profilo della valenza politica contingente e di prospettiva nella concreta evoluzione dei rapporti delle forze politiche tra loro e con i poteri istituzionali, sia della dottrina costituzionalistica, in relazione al metodo e al merito della materia attribuita alla competenza dello speciale organo parlamentare.

Benché il tema esuli dall'ambito di questo contributo, è opportuno, per contestualizzarlo e meglio definirne il perimetro, notare che la dottrina, in particolare, ha manifestato spiccato interesse, oltre che agli aspetti procedurali, a cospetto del dettato dell'art. 138 Cost., alla natura del potere attribuito alla Commissione, una volta che era stata superata come impraticabile l'ipotesi dell'Assemblea costituente, per la considerazione che la funzione costituente è da aversi per esaurita una volta che abbia dato luogo ad una Carta costituzionale, la quale può disporre solo dell'esercizio di poteri costituiti, sia pure, quando ciò sia espressamente previsto, a fini di revisione [2].

Con la Commissione Bicamerale, comunque, ci si è provati a rispondere all'esigenza di ritarare i congegni costituzionali d'apparato per renderli idonei a portare ad effetto la forte domanda di stabilità e trasparenza dell'azione complessiva dello Stato-governo [3]. La causa prossima ed efficiente di questa

---

procedimento di riforma, in *deroga* all'art. 138 Cost., suscitando giuste perplessità sul metodo, ma anche sulle cause più profonde d'una simile scelta, quasi che la «dichiarazione» di maggiori intenti nascondesse l'inesistenza o, almeno, l'erronea percezione della funzione e del valore d'una costituzione.

In proposito, senza pretesa alcuna di completezza, v. A. PACE, *Processi costituenti italiani 1996-1997*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, t. II, Giuffrè, Milano, 1999, 1127 ss.; F. MODUGNO, *Ricorso al potere costituente o alla revisione costituzionale?*, in *Giur. it.*, 1998, c. 620 ss.; A. DI GIOVINE, *Note sulla legge costituzionale n. 1 del 1997*, in *Quad. cost.*, 1997, 381 ss.; M.L. MAZZONI-HONORATI, *Interrogativi in tema di referendum sulla Costituzione*, in *Dir. soc.*, 1997, 57 ss.; M. MANETTI, *Riforme istituzionali: qualche riflessione sul metodo*, in *Giur. cost.*, 1998, c. 405 ss.

[2] Sul potere costituente v. la voce omonima di P.G. GRASSO, in *Enciclopedia del diritto*, XXXIV, Giuffrè, Milano, 1985, 642 ss. e lo studio di A. PACE, *L'instaurazione di una nuova costituzione. Profili di teoria costituzionale*, in *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Cedam, Padova, 1997, 97 ss.

[3] Nell'opinione di M. VOLPI, *Forma di governo*, cit., 106, al tentativo è mancata un'adeguata cognizione «*delle esigenze obiettive di revisione*», dal momento che «*ciò avrebbe richiesto un bilancio adeguato del funzionamento della forma di governo parlamentare fino al 1993 e una valutazione attenta delle trasformazioni che si sono realizzate dopo l'approvazione delle nuove leggi elettorali*»: questa sarebbe quindi una delle cause del suo fallimento. La Commissione, infatti – continua Volpi – ha preso le mosse piuttosto da «*modelli intellettualistici, considerati di per sé capaci o meno di produrre governabilità ed efficienza, rispetto ai quali i riferimenti al contesto apparivano per lo più strumentali*».

Nello stesso senso, cfr. S. MERLINI, *La forma di governo: poteri del Presidente della Repubblica*, in P. CARETTI (a cura di), *La riforma della Costituzione nel progetto della Bicamerale*, Cedam, Padova, 1998, 33 ss., il quale rinviene una delle maggiori carenze del metodo seguito dalla Commissione nella «*quasi totale mancanza di analisi di quella «tradizione istituzionale*

esigenza si ritrova, per comune opinione, nell'intervenuta modifica del sistema elettorale, sotto l'impulso della pronuncia referendaria del 1993 e soprattutto nella conseguente constatazione che detta riforma faticava a produrre la dialettica bipolare che essa si era prefissa come mezzo al fine di consentire all'espressione di volontà sovrana del popolo in sede elettiva la formulazione o la prefigurazione di sintesi politiche fino allora operate con deleghe in bianco dai tradizionali mediatori politici, primi fra tutti i partiti, usciti, peraltro, diminuiti nelle loro capacità dalle note vicende giudiziarie [4].

Rispetto a queste esigenze primario rilievo assume, tra gli oggetti di intervento assegnati alla Commissione Bicamerale, quello relativo alla forma di governo. Il portato propositivo della Commissione sul punto – come anche, è da ritenere, sugli altri temi da essa trattati – rimane d'attualità e merita riflessione critica, anche se, ed a maggior ragione perché, non ha avuto seguito parlamentare ed attende pertanto ulteriori e auspicabilmente più consapevoli e precise assunzioni di responsabilità da parte del potere politico [5].

È doverosa una precisazione sul metodo e sulle ragioni di questo scritto. Esso è il risultato di uno studio condotto attraverso l'analisi dei lavori della Commissione sulla scorta dei resoconti sommari e stenografici, che non s'è potuto compiutamente giovare delle opere successivamente edite, le quali hanno, fra gli altri, il merito di aver riordinato la gran copia di documenti e materiali [6].

---

parlamentare italiana» che avrebbe dovuto costituire il parametro sul quale misurare i necessari «adattamenti» del sistema francese»: a ciò l'illustre A. contrappone l'esperienza della Costituente repubblicana, che elaborò la disciplina della vigente forma di governo sul fondamento di «*un giudizio approfondito sulla esperienza storica precedente e, in particolare, sul funzionamento del modello parlamentare nello sviluppo del sistema statutario*», sì che «*La valutazione dei caratteri del sistema politico ed istituzionale vigente fu posta in primo piano e la soluzione concreta delle questioni costituzionali fu fatta derivare da un raffronto fra le tradizioni politiche italiane e le diverse possibilità di soluzione che derivavano da altri modelli costituzionali*».

[4] Il percorso storico delle riforme istituzionali si trova ricostruito con grande accuratezza in F. TERESI, *La strategia delle riforme. La tormentata revisione della Costituzione repubblicana. Materiali di studio*, VI ed., Giappichelli, Torino, 1998, cit., 95 s.

Un efficace quadro sintetico si può trovare in E. CHELI, *La forma di governo*, in P. CARETTI (a cura di), *La riforma della Costituzione nel progetto della Bicamerale*, cit., 26.

[5] V'è poi una ragione formale, se così si vuol dire, che può motivare il persistere d'attenzione verso la Commissione: l'art. 6, legge cost. n. 1 del 1997 dispone, infatti, che «*La Commissione cessa dalle sue funzioni con la pubblicazione della legge costituzionale approvata ai sensi della presente legge costituzionale, ovvero in caso di scioglimento di una o di entrambe le Camere*».

[6] V., ad es., le recentissime opere di P. COSTANZO-G.F. FERRARI-G.G. FLORIDIA-R. ROMBOLI-S. SICARDI, *La Commissione bicamerale per le riforme costituzionali. I progetti, i lavori, i testi approvati*, Cedam, Padova, 1998 e di F. TERESI, *La strategia delle riforme. La tormentata revisione della Costituzione repubblicana. Materiali di studio*, cit.

L'intenzione era quella di porre in luce le parti migliori dell'opera dei Commissari.

Ora, senza nulla voler togliere all'indubbio pregio di taluni momenti della discussione, e senza dunque preconcetti abbandoni allo scetticismo, più forte è stata in chi scrive l'impressione che nel percorso di riforma abbia fatto difetto non soltanto la coscienza di ciò che «questo castello di riforme è una enorme mole e che va esaminata ed approfondita anche da un punto di vista giuridico» [7], ma, ancor prima, la reale volontà di compiere la decisione politica in ordine alla revisione costituzionale.

La parabola – non mancherà modo di notarlo – è eloquente nel suo svolgersi: mentre all'inizio si potevano distinguere, con un certo nitore [8], le differenti posizioni facenti capo ai diversi gruppi politici, seppur sovente accomunati dal riferimento a suggestioni straniere, all'esito dei lavori il *valore* fondamentale, e dunque la scelta politica [9], nel metodo, prima, nel merito, poi e conseguentemente, si identifica nella ricerca d'un compromesso di basso profilo innovativo, inteso, in ultima analisi, a poco impegnare la volontà delle forze politiche [10].

---

[7] Così P. BARILE, *La prospettata revisione della Costituzione*, Martina Franca, 1998, 21.

[8] Ci si riferisce con ciò ai progetti presentati, fermo restando che, sia nel circuito politico, sia – e molto più – nell'opinione pubblica, le proposte sono state «ridotte a sistema» e semplificate attribuendole ai due filoni più comunemente conosciuti (*parlamentarista* e *presidenzialista*), anche a prezzo di grossolane approssimazioni.

Lo dice, con toni estremamente severi, M. VOLPI, *Forma di governo*, cit., 102, con particolare riguardo alla «categoria» presidenzialista: «*I sostenitori della seconda opzione, che possiamo definire "presidenzialista", hanno privilegiato due ipotesi: quella semi-presidenziale ispirata al modello francese, anche se talvolta edulcorata grazie ad un ridimensionamento dei poteri del Presidente; quella "neoparlamentare", basata sull'elezione popolare del Primo ministro, separata ma contestuale a quella del Parlamento, il quale può sfiduciare il primo provocando in tal caso il proprio scioglimento e quindi il rinnovo simultaneo dei due organi. A rigore queste due ipotesi configurano forme di governo distinte da quella presidenziale propriamente intesa, ma tuttavia nel linguaggio politico e nell'opinione pubblica sono state fatte rientrare per lo più nella categoria del "presidenzialismo". Ciò è derivato non solo da ignoranza culturale e approssimazione terminologica, ma anche dalla idea che il funzionamento maggioritario della forma di governo possa essere garantito solo dalla pari legittimazione popolare del parlamento e dell'organo posto al vertice del potere esecutivo e anzi che l'elezione diretta di quest'ultimo sia la riforma centrale e determinante*».

[9] La quale, nella sua nettezza, si contrappone – ma nel contempo spiega – quegli *unechte Kompromisse* di schmittiana memoria giustamente ricordati, in relazione ai lavori della Bicamerale, da M. LUCIANI, *La forma di governo: il progetto della Commissione bicamerale per le riforme costituzionale e le prospettive attuali*, relazione al Convegno organizzato dall'*Associazione Italiana dei Costituzionalisti* sul tema de «*Le riforme costituzionali*» (Università di Roma «La Sapienza», 6-7 novembre 1998), 4 del dattiloscritto.

[10] Cfr. M. VOLPI, *Forma di governo*, cit., 106, il quale ritiene che i modelli prescelti dai Commissari «*poggiavano più su opzioni politiche congiunturali che su meditate scelte teoriche*

Inevitabilmente, quindi, il risultato pare il canovaccio per la legittimazione di talune interpretazioni presidenziali del vigente sistema parlamentare [11].

Si è scelto, quindi, di compendiare taluni dei passi salienti del lungo dibattito assumendo a termine finale il 30 giugno, dunque il periodo di lavoro della sola Commissione bicamerale.

L'oggetto di questo scritto è limitato alla forma di governo, in ragione di ciò che questo tema ha costituito una della più rilevanti cause finali del processo di revisione costituzionale: tanto autorizza a considerarne presupposti, svolgimento ed esito come paradigmatici delle più generali vicende della Commissione bicamerale [12].

E questo carattere di «testa di capitolo» si scorge con chiarezza nelle primissime parole del Presidente della Commissione: «*Mi sembra di poter dire, sulla base di un esame certamente generale delle proposte sottoposte alla nostra attenzione, che l'ispirazione comune guarda ai modelli delle grandi democrazie*

---

e di principio e perciò hanno finito per essere ritenuti equivalenti o intercambiabili, nel quadro di una logica di puro scambio, anziché di compromesso tra posizioni differenziate, che ha pervaso i lavori della Commissione».

[11] Val la pena di riportare un intervento del sen. Passigli, appartenente al gruppo Sinistra Democratica-Ulivo, di caustica critica ai lavori della Commissione bicamerale, quando questi erano già in progredito stato di avanzamento: «*La scelta fatta* (i.e. l'adozione, come testo base, dell'ipotesi di semipresidenzialismo, n.d.r.) *è il risultato, da un lato, di esplicite promesse (all'elettorato e non alle forze politiche) disattese, di impegni programmatici disattesi e, dall'altro, mi sembra – questo si applica a molte forze – di mediocri calcoli di convenienza, mediocri perché basati su breve periodo e viziati dal cosiddetto velo di ignoranza, perché poi modelli diversi e soprattutto leggi elettorali diverse implicano anche comportamenti elettorali diversi in un sistema che non si è ancora assestato, che non è caratterizzato da partiti politici forti e strutturati ma ha ancora qualche instabilità di comportamento politico. Si è trattato, quindi, di calcoli di convenienza abbastanza mediocri e comunque basati su considerazioni di breve termine, a fronte di scelte più coraggiose di lungo termine che – ripeto – rispondevano anche a impegni programmatici. Comunque, la maggioranza ha scelto di esplorare un modello nuovo, di disegnare un modello diverso tutto da inventare. Allora vi è da chiedersi se quanto traspare da questo modello risponda alle esigenze che avevano mosso il nostro sforzo di riforma costituzionale e istituzionale in senso lato (legge elettorale e forma di governo). Quali erano queste esigenze? Innanzitutto quella di dare stabilità ai governi, una stabilità che si fondasse sulla riduzione della frantumazione partitica, che portasse cioè a coalizioni di maggioranza più omogenee, perché – credo che su questo vi sia veramente concordanza di analisi – la vera debolezza del nostro sistema stava nella disomogeneità, nella mancanza di coesione delle maggioranze di governo, sia nella prima Repubblica, sia in quanto abbiamo visto di questa transizione. Se questi erano gli obiettivi (stabilità di governo fondata su una riduzione della frantumazione partitica e possibilità di maggioranza più omogenea), il giudizio su quanto si sta delineando non può essere positivo*» (*Sed. n. 43, res. sten.*, 1665 s.).

[12] In proposito, rileva giustamente M. VOLPI, *Forma di governo*, cit., 100, che il progetto della c.d. Commissione D'Alema «*è naufragato in sede di prima lettura di fronte alla Camera dei deputati proprio al momento dell'esame dell'articolato relativo alla forma di governo e segnatamente dei poteri da attribuire al Presidente della Repubblica eletto dal popolo*».

europee e comunque del mondo occidentale. Ciò in particolare per quanto attiene alla necessità di dare un fondamento istituzionale più robusto ad una democrazia dell'alternanza e aperta al ricambio delle classi dirigenti. Questo tema si è imposto al centro della vita politica ed anche dei grandi movimenti della società civile nel corso degli ultimi anni come una profonda esigenza di ammodernamento, di rottura, di superamento di una lunga fase di stagnazione, che secondo non pochi commentatori è stata anche all'origine dei fenomeni di corruzione e di crisi dei partiti politici che hanno investito il nostro paese all'inizio degli anni novanta.

La spinta che è venuta dalla società è stata innanzitutto quella di un rapporto più diretto fra i cittadini e gli eletti, è stata ed è quella di una volontà accresciuta da parte dei cittadini di indicare o scegliere direttamente chi deve governare il paese. Si tratta, quindi, di una spinta che indubbiamente va nel senso di un rinnovamento della democrazia italiana che si ispiri ai grandi modelli delle democrazie dell'occidente, aperti – da sempre – ad un ricambio delle classi dirigenti.

Naturalmente sappiamo che questo obiettivo può essere perseguito in modi diversi ed abbiamo diverse proposte: ma non c'è dubbio che tutte queste proposte guardano all'obiettivo di una democrazia più efficace ed aperta al ricambio delle classi dirigenti.

Il limite che si è riscontrato nel processo politico di questi anni – e che è apparso via via più evidente – è stato rappresentato dal fatto che un simile cambiamento non poteva poggiare esclusivamente su una riforma della legge elettorale. Riprenderò questo tema più avanti, perché credo che noi non dobbiamo avere tabù su questo terreno» [13].

D'altra parte è fin troppo ovvio avvertire che la questione della forma di governo è in necessaria stretta relazione con tutti gli altri istituti della Parte II della Costituzione, confidata alla competenza della Commissione.

Basta, ci pare, avervi fatto cenno – ché oltre non è possibile andare in questa sede – al fine di giustificare il perché della scelta.

La legge istitutiva della Commissione (legge cost. n. 1 del 1997) prevedeva le procedure da seguire per giungere alla presentazione di uno o più disegni di legge da sottoporre alle Assemblee parlamentari.

Nel darne conto solo in sintesi, ricordiamo che era stato fissato il termine del 30 giugno 1997 per la trasmissione alle Camere del progetto di riforma, insieme con la relazione illustrativa e l'«*eventuale relazione di minoranza*» [14].

---

[13] *Sed. n. 2, res. sten.*, 12.

[14] L'art. 2, quarto comma prevede anche l'eventualità della presentazione di «*più progetti di legge, ciascuno dei quali riferito ad una o più delle materie indicate nell'art. 1, quarto comma,*

Veniva poi previsto un termine di trenta giorni dalla trasmissione alle Camere per la presentazione, da parte di «ciascun deputato o senatore, anche se componente del Governo», di emendamenti «sui quali la Commissione si pronuncia nei successivi trenta giorni».

In concreto vi è stata una variazione rispetto all'*iter* così stabilito: un parere dei Presidenti delle Camere, richiesto dal Presidente della Commissione bicamerale, ha attribuito valore ordinatorio al termine previsto per l'esame degli emendamenti da parte della Commissione. Per conseguenza i lavori di questa hanno superato il termine inizialmente stabilito.

In questa sede si procederà, attraverso il richiamo fattone dalla relazione [15] finale e dalla nota aggiuntiva, all'esame dei lavori concernenti le disposizioni sulla forma di governo. Di questo tema si è specificamente occupato un Comitato composto di membri della Commissione bicamerale [16]. Il 26 febbraio 1997, infatti, su proposta dell'Ufficio di Presidenza, la Commissione deliberava l'istituzione di quattro Comitati, ciascuno affidatario di una materia (forma di Stato, forma di governo, Parlamento e fonti normative, sistema delle garanzie).

Le sedute del comitato sulla «Forma di governo» si sono svolte dal 5 marzo al 22 maggio 1997.

Si è trattato, val bene dirlo sin da ora, di lavori particolarmente complessi,

---

corredati di relazione illustrativa e di eventuali relazioni di minoranza», ponendosi in curioso contrasto, superabile solo per artificio ermeneutico, con l'art. 4 della l. medesima, la quale fa riferimento ad una sola «*legge costituzionale approvata con unico voto finale ai sensi dell'art. 3, quarto comma*» da sottoporre ad unico referendum popolare entro tre mesi dalla data della pubblicazione.

La discrasia è rilevata da F. CUOCOLO, *Bicamerale: atto primo. Il progetto di revisione costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1997, 46 s., che osserva: «*L'unica via per uscire dall'equivoco sembra di considerare che il legislatore abbia voluto dire, sia pure con ardito passaggio terminologico, che le più leggi costituzionali, se tali dovessero essere, essendo comunque approvate in sede parlamentare con un unico voto finale, dovranno essere approvate, o respinte, dagli elettori con un unico referendum in base al criterio cui si ispira la disposizione del "aut simul stabunt, aut simul cadent"*».

[15] … e tenendo conto delle sedute salienti, dal momento che un'analisi completa – *passim* – dei lavori si trova oggi, come s'è detto, nel volume di P. COSTANZO-G.F. FERRARI-G.G. FLORIDIA-R. ROMBOLI-S. SICARDI, *La Commissione bicamerale per le riforme costituzionali. I progetti, i lavori, i testi approvati*, cit.

[16] I componenti del Comitato erano: l'on. Giuseppe Tatarella, presidente (AN); il Sen Cesare Salvi, relatore (Sin. dem.-Ulivo); l'on. Marco Boato (Misto-Verdi); l'on. Silvio Berlusconi (Forza Italia); l'on. Enrico Boselli (Misto Soc. it.); l'on. Rocco Buttiglione (Misto-CDU); l'on. Giuseppe Calderisi (Forza Italia); l'on. Pierferdinando Casini (CCD); l'on. Armando Cossutta (Rif. Com.-Progr.); l'on. Natale D'Amico (Rinnov. Ital.); l'on. Ciriaco De Mita (PPI); l'on. Gianfranco Fini (AN); il sen. Domenico Fisichella (AN); l'on. Franco Marini (PPI); l'on. Fabio Mussi (Sin. dem.-Ulivo); l'on. Achille Occhetto (Sin. dem.-Ulivo); il sen. Stefano Passigli (Sin dem.-Ulivo); l'on. Giorgio Rebuffa (Forza Italia); l'on. Antonio Soda (Sin. dem.-Ulivo).

interessando questioni che avevano mosso, almeno a far tempo dalla Commissione Bozzi, le volontà riformatrici.

Pur contandosi un gran numero di proposte, le ampie discussione hanno lasciato emergere con sufficiente chiarezza due *direttrici*: la proposta di *premierato* – con tutte le sue varianti – e quella incline al *semipresidenzialismo* [17].

Le forze politiche di maggioranza – con eccezione del gruppo di Rifondazione Comunista, che ha tenacemente propugnato il mantenimento della vigente forma di governo, sostenendo al contempo l'introduzione della c.d. sfiducia costruttiva – parevano confidare nella possibilità che prevalesse la prima ipotesi. Ma, nella seduta del 4 giugno 1997, la inaspettata partecipazione dei commissari leghisti ai lavori della Commissione, fino allora disertati, ha concesso all'opposizione la misura per prevalere, determinando l'approvazione dello schema semipresidenzialista.

Da quel momento in poi le forze politiche presenti in Commissione, sorprese dall'evento e dalla prospettiva che la maggioranza raggiunta col voto dei Commissari della Lega potesse non perdurare nell'ulteriore corso dei lavori e, in seguito, in sede assembleare [18], sono costrette, per un verso, ad abban-

---

[17] Sono molto interessanti i rilievi di M. VOLPI, *Forma di governo*, cit., 116 ss., intorno alla «scomparsa» dell'«ipotesi semipresidenziale» dall'orizzonte delle riforme possibili: in particolare, l'opinione di Volpi è che la «*non recezione del modello presidenziale nordamericano anche da gran parte di coloro che si dicono «presidenzialisti» induce a ritenere che la bandiera del presidenzialismo sia stata in realtà agitata da molti per sostenere comunque l'elezione popolare autonoma del vertice dell'esecutivo, considerata come «la madre di ogni riforma», in grado di semplificare e rendere efficiente il funzionamento dello Stato emarginando i partiti e ridimensionando il presunto strapotere delle Assemblee parlamentari. Siamo, quindi, molto lontani dall'ispirazione, condivisibile o meno, che aveva portato in passato alcuni studiosi a proporre il presidenzialismo nordamericano come garanzia di innervamento in una forma di governo articolata e dualistica (e pertanto con un forte Parlamento) di un tessuto pluralistico ricco e differenziato*».

[18] La sorpresa e i timori sono anche nelle parole dei Commissari, i quali, reiteratamente fanno riferimento alla precarietà d'un risultato fortunosamente raggiunto: v., ad es., l'on. Cossutta e l'On. Fini, *sed. n. 43, res. sten.*, 1637, 1648 s.: «*Non ne facciamo* – afferma il primo – *una questione di legittimità, come abbiamo detto in altre circostanze, ma il voto che la Commissione ha espresso inopinatamente pochi giorni fa, adottando come testo base quello del cosiddetto sistema semipresidenziale, corrisponde ad una decisione sulla quale vale la pena di riflettere politicamente. Non vi è nulla di illegittimo, ma l'incursione – di questo si tratta – dei deputati del gruppo della lega nord, di un gruppo politico che non ha mai partecipato alle nostre riunioni, non ha mai espresso un'opinione, non ha mai indicato una proposta, all'ultimo momento con il proprio voto ha modificato l'orientamento che si era espresso, sia pure con un'esigua maggioranza, all'interno della Commissione attraverso il dibattito ed il confronto. Certo, ciò è legittimo, ma dobbiamo riflettere sul fatto che su questa decisione ci sia un'ipoteca politicamente molto discutibile; ciò dovrebbe – ripeto – indurre i colleghi a riflettere ulteriormente per cercare di trovare una soluzione che sia la più corrispondente alle nostre esigenze. D'altra parte, anche ammesso che non vi fosse stato il voto decisivo dei deputati del gruppo della lega nord, come poi vi è stato, in quella deliberazione si è registrata una situazione che ha espresso una maggio-*

donare nello stato si *semilavorato* il progetto del premierato, dall'altro, ad elaborare lo schema semipresidenzialista nel senso di recuperare, in funzione di

---

ranza nella quale sono stati comunque determinanti i voti di alcuni colleghi (che hanno espresso, come è loro diritto, la propria opinione), che sono parte di quella maggioranza che attualmente sostiene il Governo ed appartengono all'Ulivo. Questi colleghi hanno espresso in Commissione un voto contrario alla soluzione indicata dagli esponenti più autorevoli dell'Ulivo stesso. Tutto ciò è lecito (ovviamente, ci mancherebbe altro!), ma il loro voto non corrisponde al reale rapporto di forze che si può presumere esista nelle aule dei palazzi Montecitorio e Madama, perché i quattro voti dei deputati dell'Ulivo hanno determinato in effetti quel risultato; infatti anche con il voto dei deputati della lega nord, se i quattro deputati dell'Ulivo avessero votato per il premierato, si sarebbe registrata una maggioranza a favore di quest'ultimo e la soluzione semipresidenziale sarebbe stata respinta. Questa è una ragione di più per tornare a rivedere tale soluzione; quindi, la nostra principale e iniziale proposta è di annullare e di chiedere con un nuovo voto la reiezione del progetto che ci viene sottoposto in toto per poter ritornare a discutere, azzerando la situazione. D'altronde nel momento in cui una proposta di questo tipo – temo – non sarà accolta dalla maggioranza dei componenti la Commissione, si porrà il problema di verificare come introdurre correzioni, limitazioni e modifiche attraverso emendamenti al progetto, che continuerà ad essere considerato come il testo base».

«*Dopo il voto della nostra Commissione a favore del modello B della bozza Salvi, in noi deputati e senatori di alleanza nazionale, ma più vastamente in noi parlamentari del Polo* – dichiara l'on. Fini – *è sempre stata ben presente un'esigenza politica, che in più di una circostanza abbiamo definito indifferibile. Siamo sempre stati coscienti del fatto che la soddisfazione, tutt'altro che nascosta, per una scelta operata dalla Commissione in favore di un modello che avevamo indicato, auspicato e sostenuto – un modello che aveva sicuramente un fortissimo carattere innovatore, tale da poter in qualche modo far dire esso solo che davvero la bicamerale poteva varare delle riforme profondamente in grado di modificare l'assetto costituzionale esistente – non poteva, per la nostra pur legittima soddisfazione, alimentare la tentazione di ignorare o di sottovalutare le circostanze politiche che avevano prodotto quel voto, il contesto in cui tale voto era maturato.*

Voglio dire in modo esplicito che al Polo non è mai sfuggito un fatto: quei sei incursori leghisti apparsi e scomparsi hanno votato non a favore del semipresidenzialismo ma per determinare all'interno della bicamerale le condizioni politiche della massima conflittualità possibile, credo seguendo, con questa spregiudicata tattica, una strategia che l'onorevole Bossi indica da tempo: creare il massimo marasma istituzionale possibile, al fine di rendere se non certa per lo meno più probabile l'idea della secessione.

Il Polo non ha mai pensato che il voto leghista a favore del modello B della bozza Salvi potesse creare i presupposti per una maggioranza autosufficiente; anzi, siamo sempre stati convinti di un voto dato per determinare il fallimento della bicamerale. Credo che gli eventi immediatamente successivi al voto abbiano in qualche modo dimostrato che, se fossero prevalse due tentazioni opposte, davvero al fallimento si sarebbe giunti. Il fallimento della Commissione sarebbe stato certo se, nell'ambito dei sostenitori del premierato, fosse prevalsa l'idea – tutt'altro che goliardica, per usare un'espressione infelice del vicepresidente del Consiglio, ma per molti aspetti truffaldina – di azzerare il voto, di metterlo completamente da parte. Contemporaneamente, il fallimento sarebbe stato certo se, nell'ambito dei sostenitori del semipresidenzialismo, fosse prevalsa la tentazione di superare il dibattito in Parlamento, contando solo sullo schieramento eterogeneo, politicamente debole, che si era manifestato in bicamerale.

Non abbiamo mai dimenticato che la bicamerale è un passaggio, il primo passaggio di un processo costituente, che dopo il termine dei nostri lavori vi sarà un lungo dibattito in Parlamento e al termine del dibattito parlamentare il referendum confermativo. Mai al Polo è quindi

supposto correttivo, alcuni elementi caratterizzanti l'altro sistema: è la «terza via» di cui parlerà il relatore Salvi [19].

In ciò, sta, forse, uno dei maggiori limiti del testo approvato al termine dei lavori (4 novembre 1997): lacune di coerenza che possono – oggettivamente – risolversi in elementi di sorpresa e di irrazionalità.

Ed invero, il 6 marzo 1997 il relatore per la forma di governo, sen. Salvi, aveva delineato le ipotesi possibili, prospettando sia quella di governo del premier, sia quella semipresidenziale, che costituiscono la trama del successivo lavoro [20].

Dopo avere proceduto a diverse audizioni [21] e aver puntualizzato i temi

---

venuta meno la certezza della necessità politica di verificare se fosse possibile allargare la maggioranza che era uscita in quest'aula a favore del semipresidenzialismo. E badate, non per la ricerca spasmodica di compromessi, pasticci – come qualcuno dice o scrive – di chissà quali inconfessate e inconfessabili volontà, ma unicamente per una elementare, credo incontestabile constatazione di carattere politico: dopo la bicamerale, nel dibattito parlamentare, nel confronto con gli elettori, o si ha una maggioranza che va al di là del risicato numero con il quale era stata approvata un'ipotesi di forma di governo, oppure è evidente che ci si condanna non già a determinare un processo costituente ma ad alimentare lo scontro nel Parlamento e nel paese».

[19] Soluzione che, dunque, seppur motivata da ragioni di ingegneria costituzionale, è, innanzitutto obbligata per condizioni politiche congiunturali. Il dato, ci sembra, è da tenere ben a mente nel giudizio di coerenza e razionalità del disegno di riforma concepito dalla Bicamerale.

Cfr., in proposito, le considerazioni di M. VOLPI, *Forma di governo*, cit., 132 ss., il quale giustamente pone in rilievo le differenze tra i due modelli, stigmatizzando l'atteggiamento, per così dire, di mediazione mostrato sia dal Relatore per la forma di governo sia dal Presidente della Commissione bicamerale e concentrando l'analisi su tre temi: «*la derivazione del vertice del potere esecutivo, la struttura dell'esecutivo e l'individuazione dell'organo titolare dell'indirizzo politico, il rapporto tra Governo e Parlamento*»: La conclusione ne è che «*non solo le due ipotesi che si sono confrontate nella Bicamerale si ispiravano a filosofie molto diverse, ma quella parlamentare del governo del Primo ministro rispondeva in modo molto più diretto e limpido alle esigenze di riforma emergenti dalla situazione italiana*».

[20] Questo scritto, avendo per iscopo di lumeggiare alcuni dei punti salienti del lavoro della Bicamerale intorno alla forma di governo, deve necessariamente fare un uso estremamente limitato dell'ausilio dottrinale, che in materia, è fin troppo ovvio ricordarlo, consiste di molti e notevoli contributi.

Ma è il prezzo da pagare, anche a costo di sembrare ora troppo didascalici, ora quasi ingenui, perché meglio possa apparire – è questo l'auspicio – la trama dei lavori e il loro significato.

Quanto ai caratteri essenziali dei due modelli di forma di governo, il c.d. premierato e quella semipresidenziale, v. G.U. RESCIGNO, voce *Forme di Stato e forme di governo*, in *Enc. giur.*, XIV, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma 1989, *ad vocem*, 17 ss.

[21] Solo per sommi capi conviene qui dare conto del contributo dei professori universitari ascoltati in sede di audizione, ciò che deve essere considerato come l'apporto ufficiale, se così vogliamo chiamarlo, della dottrina alla elaborazione del progetto di revisione.

Non ci si può davvero soffermare sulla questione – che ha uno spiccato rilievo sociologico – dei rapporti tra Università e Commissione bicamerale, che, pur nell'interesse della

maggiormente rilevanti, nella seduta del 5 maggio 1997 il relatore illustra due schemi da lui predisposti per la discussione: il primo avente ad oggetto una

---

prima nei confronti della seconda, non è stato, secondo numerosi giudizi, di particolare ed intensa collaborazione: ancor di recente, in occasione d'un Convegno organizzato dall'*Associazione Italiana dei Costituzionalisti* (tenutosi presso l'Università «La Sapienza» di Roma nei giorni 6 e 7 novembre 1998) e avente per oggetto proprio il processo riformatore, sia dagli esponenti politici che vi hanno preso parte – e che sedevano nella Commissione bicamerale –, sia da alcuni professori universitari è venuta la denuncia d'un difetto di collaborazione tra la sede istituzionale di riforma e il mondo accademico. Ci pare importante, però, segnalarne l'esistenza.

Per primo è stato ascoltato il Prof. Giovanni Sartori (*5ª sed. Com. forma di governo, 18 marzo 1998*), il quale, con premessa in certo senso simile a quella che porrà Enzo Cheli nella stessa sede, dichiara il proprio intento di attenersi a proposte improntate al realismo.

L'opzione di Sartori, del resto ben nota per averla egli ripetutamente enunciata dalle colonne dei maggiori quotidiani italiani, è in favore del sistema semipresidenziale di tipo francese.

A tal fine egli ha proposto alla Commissione, considerato lo scenario multipartitico italiano, l'adozione d'un sistema elettorale, per la scelta del Presidente della Repubblica, a doppio turno con ammissione al ballottaggio di due soli candidati.

A parere di Sartori la coabitazione, spesso additata come uno dei difetti del modello francese, costituisce invece un elemento che agisce, da un lato, conferendo flessibilità al sistema rispetto alla costante della preminenza della maggioranza parlamentare – per ciò che il Presidente è più o meno «governante» a seconda che la sua maggioranza coincida o meno con quella assembleare –, dall'altro garantendo il sistema medesimo dai pericoli di degenerazione, pur possibili, scaturenti dall'elezione alla carica presidenziale d'un soggetto inetto o pericoloso.

Quanto alla legge elettorale parlamentare, Sartori prospetta le due alternative del sistema proporzionale con premio di maggioranza e del maggioritario a doppio turno con la particolare caratteristica della c.d. quadriglia, ossia l'ammissione al secondo turno dei primi quattro candidati, o altrimenti di tutti i candidati che abbiano superato una certa soglia percentuale di suffragi (purché questa non venga fissata in valore troppo basso). Nel contempo, Sartori suggerisce l'introduzione di un «premio di desistenza», attribuendo una quota di seggi ai partiti che abbiano superato per pochi punti percentuali lo sbarramento del primo turno. Tutto ciò, si intende, viene inserito nel quadro d'un sistema di razionalizzazione e di c.d. semplificazione del multipartitismo.

Significativamente, poi, Sartori ammonisce sul fatto che, pur essendo possibile l'invenzione di sistemi originali, tuttavia di fronte ai problemi pratici che chiedono d'essere risolti, la soluzione migliore è il ricorso ai modelli già esistenti.

Mentre l'audizione del Prof. Sartori aveva avuto ad oggetto principalmente l'ipotesi semipresidenzialista, una delle due che, come s'è detto, aveva ricevuto i maggiori consensi, l'audizione del Prof. Cheli (*6ª sed. Com. forma di govern, 20 marzo* 1997) ha per obiettivo precipuamente la forma di governo c.d. neoparlamentare, pur senza rinunciare ad osservazioni e confronti circa il modello semipresidenziale.

Ciò è chiaro sin dall'inizio, nelle stesse parole di Cheli. A premessa di metodo Cheli pone la considerazione e dei fini che si vogliono realizzare e del «*contesto politico, ma anche storico culturale, entro cui ci si muove*». I primi sono fatti consistere nella costruzione di «*governi più stabili ed efficienti*», nonché nell'«*aumentare il peso del corpo elettorale, riducendo la mediazione dei partiti politici*». Quanto al secondo, Cheli osserva che «*il vizio di fondo del sistema italiano*» sta «*nella sua eccessiva frammentazione e nella sua disomogeneità*».

E l'ostacolo maggiore che si pone ad ogni volontà riformatrice «*nasce proprio dalla forte*

ipotesi di semipresidenzialismo; il secondo una ipotesi di governo del Primo ministro. In esito alla relativa discussione, vengono presentati tre documenti:

---

divaricazione esistente tra i fini che si vogliono realizzare e la natura del contesto in cui si deve operare». Alla soluzione, dunque, si può giungere, a parere di Cheli, intervenendo non soltanto sui «*congegni di vertice della forma di governo, ma anche sugli strumenti in grado di modificare il tessuto politico favorendo la riduzione della frammentazione ed il passaggi da una situazione di multipartitismo estremo ad un'altra di multipartitismo moderato*».

Qui conviene sottolineare che l'opinione di Enzo Cheli giunge a conforto teorico della preoccupazione, manifestata da tutte le parti politiche – oltre che implicata, se si vuole, da una logica di buon senso – per cui l'opera della Commissione bicamerale, specialmente per quel che riguarda la forma di governo, rischia di rimanere dimidiata – o, al limite, vanificata – dalla mancata attribuzione ad essa della competenza relativa alla riforma elettorale. E ciò appare con ogni chiarezza nel corso dell'audizione del Prof. Cheli, sino alla stigmatizzazione del problema compiuta, con tono ironico, dal Presidente del Comitato, on. Giuseppe Tatarella.

A parere di Cheli, sono quattro, in sintesi, le «*idee praticabili. La prima è quella del governo del premier, secondo il modello inglese (che poi è per molti aspetti prossimo a quello spagnolo); la seconda è il cancellierato secondo il modello tedesco; la terza è il governo del premier eletto direttamente dal corpo elettorale (cosiddetto modello israeliano); la quarta è il semipresidenzialismo di tipo francese*» Ma di questi quattro, soltanto due possono, nell'opinione di Cheli, attribuirsi alla tradizione parlamentare: il modello Westminster e il cancellierato, mentre ove il premier sia eletto direttamente dal popolo l'istituto della fiducia, pur presente, «è del tutto oscurato, praticamente azzerato dal fatto che il premier riceve direttamente l'investitura dal popolo»: «Pertanto questo modello, a mio avviso, è molto più prossimo al modello presidenziale, ed è sicuramente il più lontano dal modello parlamentare, più lontano di quanto non lo sia il semipresidenzialismo francese».

Nella sua esposizione, quindi, Enzo Cheli si propone di analizzare le sole ipotesi *neoparlamentari* (Westminster e cancellierato): in tale ottica, egli sin dall'inizio consiglia il sistema inglese, ritenuto più flessibile e più idoneo a recepire, dando loro ordine, le sollecitazioni provenienti dall'assetto politico concreto, dal momento che esso concede ampio margine alla legge elettorale, alle convenzioni, alla prassi: «*Non solo: credo anche che questo modello* – afferma Cheli – *sia il più prossimo alla tradizione culturale e alla storia costituzionale di lungo periodo del nostro paese*».

L'idea di Cheli, e tanto serve anche di replica alle obiezioni di solito opposte alla tesi ch'egli sostiene, è che sia «*necessaria un'azione riformatrice orientata su due linee, una che muova dal basso ed un'altra che muova dall'alto*», cioè la legge elettorale, da un lato, dall'altro «*congegni di stabilizzazione dell'esecutivo e di rafforzamento dell'efficacia dell'azione del governo*». In tal senso, diviene possibile la graduale approssimazione del contesto politico italiano a quello inglese.

Il nodo centrale è la legge elettorale, la cui riforma – iniziata nel 1993 – deve necessariamente essere proseguita, pur quando l'impatto possa esserne doloroso: «*i congegni di stabilizzazione e i congegni di rafforzamento dell'efficacia dell'azione dell'esecutivo seguono, non precedono, la legge elettorale*».

La proposta di Cheli si articola su sei punti, che tutti assumono a fondamento il modello Westminster.

IL PRIMO PUNTO: introdurre una legge elettorale a doppio turno con quota proporzionale ridotta rispetto a quella attuale, al fine di predisporre condizioni di omogeneità e di riduzione della frammentazione del sistema.

IL SECONDO PUNTO: optare, quanto al meccanismo di scelta del premier, tra due soluzioni. La prima di esse si risolve in una indicazione ufficiale del premier, da parte delle forze poli-

il primo si riferisce a quello già presentato e riguardante il governo del premier; il secondo integra quello relativo al semipresidenzialismo; il terzo, infine,

---

tiche (singole o accorpate), che concorrono in un certo numero di collegi, cui corrisponde, da parte dei candidati all'assemblea la dichiarazione di «collegamento». «*Successivamente dovrebbe essere nominato premier il candidato che ha conseguito il massimo numero di eletti collegati o dichiarati*». L'altra soluzione («*è l'ipotesi più rigida*») consiste nella elezione parlamentare del premier

IL TERZO PUNTO: introdurre meccanismi di stabilizzazione. A parere di Cheli ve ne sono due essenziali: la *sfiducia costruttiva*; strumento che deve poter essere utilizzato anche reiteratamente, e, quale *countervailing power*, il *potere di scioglimento* dell'assemblea per esclusiva decisione del primo ministro. E si tratta della proposta più eclatante dell'audizione, che dà luogo, nel corso della seduta, a ripetuti interventi dei Commissari. Cheli chiarisce subito che la maggior efficacia del potere di scioglimento è quella di deterrente nei confronti d'un abuso, possiamo forse dire, parlamentarista della sfiducia costruttiva, mediante la quale, in ultima analisi, la camera rappresentativa potrebbe – *de facto* – espropriare il corpo elettorale del potere ad esso spettante di scegliere la maggioranza di governo e, insieme con essa, il *premier*: «*In pratica si tratta di attribuire al premier il diritto di appello al popolo in tutte le ipotesi in cui si delineino rotture del rapporto fiduciario, e perciò anche la possibilità di usare lo scioglimento contro la maggioranza*».

In particolare, a parere di Cheli, è necessario che, in teoria, lo scioglimento prevalga anche sulla sfiducia costruttiva, nel senso che questa non possa ricomprendersi tra i presupposti negativi di quello.

IL QUARTO PUNTO: si tratta dei poteri del premier. L'ipotesi di Cheli è che quegli abbia, oltre al potere di nomina e di revoca dei ministri, un «*largo margine di libertà*» quanto alla organizzazione del ministero. Il primo ministro dovrebbe poi disporre di ampi poteri in relazione all'ordine del giorno dei lavori parlamentari, nonché «*una serie di poteri relativamente ai lavori dell'assemblea, dal voto bloccato al ricorso limitato alla ghigliottina, certamente non nella dimensione del modello francese, bensì di quello inglese, oltre alla garanzia per il Governo di tempi certi nell'approvazione del bilancio e della legge finanziaria*».

IL QUINTO PUNTO riguarda i rapporti tra Capo dello Stato e Primo Ministro. La proposta di Cheli è, coerentemente, di affidare al primo esclusivamente un ruolo di garanzia, escludendolo dai luoghi di determinazione dell'indirizzo politico. A ragione di ciò, Cheli sostiene che debba essere eliminato l'istituto della controfirma (un «*relitto storico*»).

IL SESTO PUNTO concerne l'introduzione d'uno statuto dell'Opposizione, sulla scorta dell'esperienza anglosassone.

Il Comitato forma di governo ha poi deliberato di procedere ad ulteriori audizioni.

È stato, quindi, ascoltato il Prof. Stefano Rodotà (*9ª sed. Com. forma di governo, 16 aprile 1997*), il quale ha concentrato prevalentemente l'attenzione sulla critica alla proposta semipresidenzialista, tenendo in considerazione, tra gli altri, i rischi dell'eccessiva personalizzazione in un contesto fortemente *mediatizzato*, nel quale, può sortire effetti di degenerazione. D'altra parte, l'opinione di Rodotà è che il modello francese sia più che semipresidenzialista, ipepresidenzialista.

La sua proposta è nel senso del sistema parlamentare con selezione del *premier* attraverso l'indicazione fattane dalle forze politiche, evitando, così, che la scelta (sia pur con forti vincoli) sia rimessa al presidente della repubblica.

Il prof. Barbera (*9ª sed.*, cit.), nel corso dell'audizione, propone un modello di tipo neoparlamentare, predisponendo gli dattamenti e gli strumenti necessari alle peculiarità italiane.

Quanto alla legge elettorale, Barbera ritiene opportuno mantenere il sistema uninominale maggioritario, preferibilmente a doppio turno, prevedendo, nel contempo, che la scelta del *pre-*

dà rassegna delle materie comuni alle due ipotesi. Viene, inoltre, acquisita una proposta di revisione in senso presidenzialista presentata dal sen. Rotelli del Gruppo Forza Italia.

Il Comitato non perviene alla scelta tra le due maggiori alternative, cedendo, dunque, il passo alla Commissione in sede plenaria. Il relatore Salvi, avendone ricevuto mandato dal collegio, espone anche in quella sede i due schemi, che recepiscono i risultati dei dibattiti svoltisi.

La parte concernente la forma di governo, anche sotto un profilo procedurale, ha maggiormente impegnato la Commissione, dando segno di essere il nodo di maggiore interesse. Tant'è vero che questa, in sede plenaria (il 4 giugno 1997), ha dovuto innanzitutto decidere del modulo procedurale per scegliere il testo base, tra quello del relatore Salvi, ed altra proposta presentata da Cossutta ed altri, che sarebbe stata sottoposta a votazione soltanto ove vi fosse stata reiezione dei testi presentati dal relatore.

Tale divisione ha messo sin da subito (cioè sin dalle prime occasioni formali) in evidenza la posizione del gruppo di Rifondazione Comunista, in buona sostanza volta a mantenere l'attuale assetto costituzionale, preludendo alla serrata presentazione di emendamenti, molti dei quali soppressivi.

La Commissione, come si è sopra anticipato, si è poi pronunciata a favore del testo del relatore Salvi, della quale ha scelto uno dei due articolati di cui essa si componeva, quella, appunto, sul semipresidenzialismo.

Il 20 giugno 1997 sono stati illustrati gli emendamenti riguardanti la forma di governo. Il successivo giorno 24 dello stesso mese la commissione ha esaminato il testo base, approvato il giorno successivo.

È opportuno segnalare che è stato respinto un emendamento Cossutta inteso alla integrale sostituzione dell'articolato, al fine di stabilire, in senso confermativo rispetto alla vigente Costituzione, il sistema parlamentare.

Con ciò finisce il lavoro di elaborazione della Commissione bicamerale: dal 16 settembre si apre la fase di esame degli emendamenti presentati dai parlamentari.

Si tratta di un numero davvero enorme. La Commissione è, perciò, costretta ad affidarne l'esame ad un Comitato ristretto.

---

mier avvenga – sulla scorta dell'esperienza italiana delle elezioni comunali – attraverso il collegamento tra candidati per l'Assemblea e candidato alla presidenza del consiglio. Adietti a questi meccanismi dovrebbero essere, nella proposta di Barbera, gli istituti della fiducia presunta, della sfiducia costruttiva e il potere del Capo del Governo sfiduciato di sciogliere l'Assemblea.

Barbera si sofferma anche sulla proposta di Sartori, che ritiene comunque, pur con i suoi risvolti negativi, adatta allo scopo di riforma.

L'ultima audizione è quella del Prof. Serio Galeotti, anch'egli favorevole ad un sistema neoparlamentare, nel quale, però, vi sia vera e propria elezione diretta del primo ministro, onde conferirgli diretta legittimazione popolare.

Il 22 ottobre 1997 la Commissione approva la nuova formulazione degli articoli da 67 a 78 del testo 30 giugno, riguardanti Presidente della Repubblica e Governo.

Il testo risultante dall'esame degli emendamenti, come s'è avuto modo di dire, soffre delle incertezze e dei compromessi che hanno accompagnato i lavori della bicamerale, legati ai due diversi modelli del *premierato* e del semipresidenzialismo [22].

2. Alcune linee fondamentali del progetto

Si era anticipato in premessa che le proposte di riforma sono state mosse dalla necessità di garantire un esecutivo più stabile e capace di conseguire concreti risultati senza che la sua azione, poiché più direttamente legittimata dall'investitura popolare, sia insidiata da eccessive istanze di mediazioni compromissorie [23].

Quasi per naturale conseguenza, si è pensato che un tale risultato dovesse venire dalla istituzione d'una diretta relazione tra Governo e popolo.

A tal fine sono ispirate entrambe le alternative del *premierato* e del semipresidenzialismo, articolate in diverse strutture a seconda della ingegnosità dei proponenti e, ancor più, dall'apparentamento con suggestioni straniere.

Prima ancora di farne cenno, non può mancare di avvertirsi che la Commissione bicamerale ha dovuto affrontare anche il nodo della forma di Stato, sul quale si sono esercitate le aspirazioni federaliste e i più miti auspici di evoluzione del regionalismo.

Le relative scelte non sono – è assolutamente ovvio – neutrali rispetto alle determinazioni sulla forma di governo. È sufficiente tenere a mente che uno dei punti di maggiore rilievo riguarda la divisione delle funzioni normative primarie e secondarie tra lo Stato e gli altri soggetti pubblici a base territoriale. Per cui, ad esempio, i rapporti Governo-Parlamento in merito alle deleghe legislative può al limite prospettarsi come superfluo in un assetto ordinamentale in cui le assemblee statali (o una soltanto di esse) vengono chiamate a dettare norme soltanto su talune determinate materie [24].

---

[22] V. E. CHELI, *La forma di governo*, in *La riforma della Costituzione*, cit., 28: «*Nelle formulazioni finali i due modelli (neoparlamentare e semipresidenziale) si avvicinano molto, fino a coincidere su molti aspetti*».

[23] Sul punto v. le sintetiche considerazioni di P. BARILE, *La prospettata revisione*, cit.

[24] Si pone il quesito, dando risposta negativa, se siffatto istituto abbia ancora valore L. CARLASSARE, *Le fonti del diritto*, in *Dir. pubbl.*, 1997, 690, la quale causticamente osserva: «*La*

Né può dimenticarsi che nel progetto di revisione una delle due Camere – il Senato – è destinato a divenire un organo con il duplice ruolo di garanzia e di rappresentanza territoriale, in ogni caso sottratto al rapporto di fiducia (seppure presunta) che lega Camera dei Deputati e Governo: non soltanto, si intende, perché non chiamata a pronunciarsi sui fatti modificativi ed estintivi di quel rapporto, ma perché privata della maggior quota di competenza legislativa. Essa resterebbe però, in ogni caso, soggetto capace di incidere sul circuito dell'indirizzo politico governativo, sia perché assemblea (parrebbe) a «durata garantita», sia per i poteri che conserva in ordine alla approvazione delle leggi di maggior rilievo, che restano «bicamerali».

Sempre con riferimento alla più ampia prospettiva del progetto nel suo insieme, vale la pena di notare come taluni degli ambiti maggiormente rilevanti dell'azione statale – cioè quelli delle libertà e dei diritti costituzionali – vengano indicati come possibili «aree di dominio» delle autorità indipendenti, le quali – dal canto loro – acquistano status di soggetti di rilievo costituzionale [25].

D'altra parte i mutamenti cui voleva preludere il progetto sono in qualche modo testimoniati dallo stesso rinnovato ordine dei soggetti costituzionali, riflesso nei titoli della seconda parte della Carta fondamentale. Primo tra essi è il P.d.R.; viene poi il Governo e solo successivamente il Parlamento [26].

Una questione è, però, rimasta sullo sfondo, quasi a iscrivere una costante ipoteca sullo svolgimento dei lavori: il sistema elettorale, sottratto alle competenze della Commissione, anche in ragione della diffusa opinione secondo cui si tratta di materia di rilievo costituzionale ma non deducibile in apposite disposizioni della Carta fondamentale [27].

Camera, infatti, nell'ottica del progetto, vede fortemente ridotti i propri compiti e notevolmente ristretto il campo di attività legislativa. E, dunque, perché mai dovrebbe delegarne l'esercizio al Governo che appare, viceversa, fortemente gravato da compiti molteplici?».

Del resto, e ne fa un cenno la stessa A., viene da dire che se alcune materie, nell'opera di ammodernamento del vecchio Leviatano, vengono ancora affidate allo Stato, ciò forse significa che si cercano leggi di un Parlamento e non già norme, quali che siano, purché dotate del carattere della forza di legge.

[25] V., al riguardo di tali questioni, l'avvertenza di P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Il Mulino, Bologna, 1984, 10, che pone significativamente l'accento sul fatto che la forma di governo deve essere così strutturata che possa essere governo delle libertà.

[26] A tal riguardo G.U. RESCIGNO, *Introduzione* alla Riunione del 9 gennaio 1998 su «*Primo ministro, rapporto di fiducia e potere di scioglimento*», in *I costituzionalisti e le riforme. Una discussione sul progetto della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali*, a cura di S.P. PANUNZIO, Giuffrè, Milano, 1998, 100, ha posto in rilievo l'innovazione nella sequenza degli organi sul presupposto dell'importante rilievo che nel diritto costituzionale hanno gli aspetti simbolici.

V., anche, M. VOLPI, *op. cit.*, 139.

[27] L'avversione di principio alla costituzionalizzazione del sistema elettorale emerge anche

Si è forse optato per la tesi secondo cui la scelta del sistema elettorale avrebbe dovuto seguire all'opzione sulla forma di governo. È un fatto, però, che sin dal principio la Commissione – innanzitutto per bocca del Presidente, on. D'Alema – ha affermato la propria *facoltà* di occuparsi del sistema elettorale e s'è posta come obiettivo l'espressione d'un indirizzo in materia:

«*La legge elettorale, come materia, non ci compete; e credo che la Commissione debba limitarsi a ciò che le compete. [...] Detto questo, però, ritengo che sarebbe sbagliato ed ipocrita che nel corso del nostro lavoro – e nel momento in cui affronteremo il nodo della forma di governo ed anche nella riforma del Parlamento – non possa tenersi anche qui un confronto generale sui temi di una eventuale, ed a mio giudizio necessaria, riforma della legge elettorale. Perché è chiaro che il nesso tra riforma della legge elettorale e nuova forma di governo non può essere nascosto, quand'anche – evidentemente – in questa Commissione nessuno può pensare che si possa fare la riforma elettorale. Ma in questa Commissione, alla quale il paese guarda, sono presenti le principali forze parlamentari ed i principali esponenti politici; credo, quindi, che su questo punto possa legittimamente delinearsi un indirizzo, tale da rendere più significativo e chiaro anche l'indirizzo di riforma della forma di governo al quale giungeremo*» [28].

Al termine dei lavori della Commissione, in ideale risposta agli intenti dichiarati, l'on. Claudia Mancina (Gruppo Sinistra Democratica-Ulivo), testualmente afferma: «*Per quel che riguarda, invece, la forma di governo, il mio giudizio è positivo. Ritengo che la formulazione ultimamente proposta configuri un Presidente che ha un effettivo ruolo di indirizzo politico e che non è affatto un semplice garante. Tuttavia la forma di governo dipende molto dalla legge elettorale; e la legge elettorale di cui si è parlato nel nostro dibattito, oltre a contraddire gli obiettivi di evoluzione del sistema politico prima enunciati, configurerebbe una duplicità delle figure al vertice delle istituzioni politiche, dotate ambedue di grandi poteri e di una legittimazione popolare. Un quadro che considero assolutamente da evitare, perché necessariamente foriero di grande instabilità e di ulteriore logoramento delle istituzioni. Con questa ipotesi di legge*

---

nelle parole di alcuni Commissari: v., ad es., il sen. Pieroni, *Sed. n. 47., res. sten.,* 1883.

Ma il tema è davvero fondamentale: significativamente G. PITRUZZELLA, *La forma di governo tra ingegneria costituzionale e Costituzione in senso materiale*, relazione al Convegno dell'AIC di cui già s'è detto, intitola il par. 4 «*Il cuore del problema: la legge elettorale*».

M. LUCIANI, *Introduzione* alla Riunione del 30 gennaio 1998, in *I costituzionalisti e le riforme*, cit., 141 ss., rinviene una delle ragioni di oggettiva conmnessione tra il testo della Bicamerale e il sistema elettorale nell'art. 66, primo comma, lett. *b*), in cui si dispone che la nomina del Primo minsitro da parte del Presidente della Repubblica deve avvenire «*tenendo conto*» dei risultati elettorali.

[28] *Sed. n. 2, res. sten.*, 12 s.

elettorale sullo sfondo, anche la forma di governo conserva qualche indeterminatezza, come del resto risulta dalle diverse interpretazioni che fra di noi ne diamo»[29].

E nel corso delle singole sedute del Comitato forma di governo i Commissari, sia per il metodo, sia per il merito, dedicano ampio spazio alle ipotesi possibili di riforma elettorale, ciò che trova conforto teorico nelle opinioni espresse dai professori universitari ascoltati nel corso delle audizioni tenute dal Comitato suddetto[30].

La mancata intestazione di tale competenza è ulteriore elemento di compromissione del buon esito dei lavori per la revisione costituzionale.

Non v'è dubbio, infatti, che l'opzione di fondo condizioni le stesse alternative di scelta sui modello di forma di governo[31].

Tant'è vero che, nel corso dell'ultima seduta della Commissione, il Presidente dà lettura di due documenti di intenti sulla materia elettorale, che però non vengono posti in votazione[32].

Il primo, a firma dell'on. Mattarella, dell'on. Berlusconi, dell'on. Nania, della sen. Dentamaro, del sen. Loiero, dell'on. Cossutta, del sen. Pieroni, dell'on. Boselli e del relatore per la forma di governo, sen. Salvi, propone il mantenimento sostanziale dell'attuale sistema elettorale, con la conferma del rapporto tra quota di seggi assegnati con metodo maggioritario e quota attribuita proporzionalmente (rispettivamente tre quarti e un quarto).

Mentre, però, relativamente al primo turno i presentatori del documento non suggeriscono variazioni del criterio di attribuzione dei seggi, propongono per il secondo turno «*un ballottaggio unico nazionale tra le due coalizioni che nel primo turno hanno ottenuto i più alti numeri di seggi*»: con l'av-

---

[29] *Sed. n. 53, res. sten.*, 2181.

[30] È davvero significativo che i professori ascoltati abbiano attribuito fondamentale rilievo alla questione della legge elettorale: in particolare, nel corso delle loro audizioni il Prof. Sartori e il Prof. Cheli hanno dedicato ampio spazio all'analisi dei vari sistemi elettorali possibili.

In ciò si può vedere, se si vuole, una concreta conferma storica dell'idea, già espressa da Attilio Brunialti, secondo cui la legge elettorale costituisce elemento della costituzione.

Solo *exempli gratia* facciamo qui riferimento ad alcune sedute del Comitato forma di governo nel corso delle quali si è dedicata particolare attenzione al tema del sistema elettorale: *sed. 5 marzo 1997, 6 marzo 1997, 18 marzo 1997, 20 marzo 1997, 16 aprile 1997, 5 maggio 1997*.

[31] A questo proposito sono di grande utilità le riflessioni di quella parte della dottrina che ha sostenuto l'esistenza d'una univoca implicazione – da parte della Costituzione vigente – del sistema elettorale proporzionale: cfr. C. LAVAGNA, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, 875.

[32] Di grande utilità, per l'analisi anche critica di tali documenti, è la parte espressamente dedicatavi del citato volume *I costituzionalisti e le riforme*, 141 ss.

vertenza che «*Il numero dei seggi riservati al secondo turno dovrà essere di tale entità da promuovere una netta bipolarizzazione elettorale, che renda decisivo il confronto del ballottaggio tra le due coalizioni risultate più forti al primo turno*» [33].

Il secondo documento, presentato dall'on. D'Amico, dall'on. Spini, dal sen. Passigli e dall'on. Occhetto intende, piuttosto, raccomandare la riforma della legge elettorale introducendo «*una formula di doppio turno di collegio*», al fine di «*ridurre la frammentazione del sistema partitico attraverso il rinnovamento delle forze politiche, di accentuare le tendenze bipolari, di favorire l'omogeneità delle maggioranze di governo e di rafforzare la facoltà di scelta degli elettori*» [34].

Può essere che la via migliore per fare chiarezza sulle intenzioni dei Commissari sia di prendere le mosse dalla relazione del Sen. Cesare Salvi.

A tutto considerare, in essa si trova la traccia seguita e il codice genetico della riforma, in particolare per quel che attiene al *mélange* tra il semipresidenzialismo e il premierato, nonché una guida, si può dire, alla lettura del testo. È la relazione che dovrebbe definitivamente enunciare i caratteri del modello configurato. Non è così: e per la semplice ragione che nessun vero modello ne emerge. Non è tale quello definito come *semipresidenzialismo temperato*, innestato sulla tradizione parlamentare italiana.

Il relatore indica che il modello di base dal quale poi deriva il testo approvato è quello della costituzione francese con «*adattamenti che consentissero di adeguare il modello alla tradizione istituzionale e parlamentare italiana* [35]». Molte e tra loro diverse erano le proposte, con particolari differenze sui seguenti punti:

– la durata dei mandati presidenziale e parlamentare, se dovesse o meno coincidere;
– contestualità o meno delle elezioni presidenziali e parlamentari;
– durata del mandato presidenziale;
– rieleggibilità del Presidente;
– presentazione delle candidature alla carica di P.d.R.;
– poteri presidenziali;
– finalizzazione dei poteri presidenziali (garanzia ovvero indirizzo politico).

Il dibattito in Commissione ha affrontato i *topoi* della critica al presiden-

[33] *Sed. n. 53, res. sten.*, 2182.

[34] *Sed. n. 53, res. sten.*, 2182.

[35] È stata così ripresa l'indicazione di metodo presente nelle parole di Antonio Maccanico in occasione dell'incarico di governo conferitogli nell'inverno del 1996.

zialismo, ossia il pericolo del plebiscitarismo, il rischio della *cohabitation*, la diminuzione del ruolo del parlamento. E a tal riguardo il relatore si sofferma sui vari punti critici, facendo leva – per rispondere ai molti interrogativi che ne sorgono – sulla comparazione non solo col modello francese, ma altresì con le altre esperienze europee.

Eppure la logica di sintesi – nelle parole del Sen. Salvi – sta nella segnalazione che «*la scelta semipresidenziale va valutata in controluce con quella del premierato, soppesando certo vantaggi e svantaggi dell'una e dell'altra opzione, ma tenendo soprattutto conto del fatto che come non esiste* ***un*** *modello semipresidenziale e un modello di governo del premier, ma, come ho cercato di illustrare in questa relazione, partendo dalle proposte depositate, diverse varianti dell'uno e dell'altra*» [36].

Infine, nel giungere alla decisione, la funzione presidenziale tenuta in maggiore conto, secondo le parole del relatore, è stata quella del «*potere di riserva, che si espande in tutte le sue potenzialità nei casi di impossibilità o difficoltà di regolare funzionamento del governo parlamentare*», «*una figura di garanzia, di equilibrio, di attore solo nei momenti di crisi delle maggioranze parlamentari, e a volte, in qualche caso, per determinate materie (di solito politica estera), un titolare di poteri condivisi o esclusivi di indirizzo politico*».

C'è stata «*una piena assunzione di responsabilità da parte delle diverse forze parlamentari*», di tal che «*i gruppi che avevano sostenuto l'ipotesi del «governo del premier» hanno accettato il responso del voto, rinunciando a rimettere in discussione la scelta e impegnandosi nell'approfondimento, nell'adeguamento e nel miglioramento tecnico del modello semipresidenziale*», mentre «*i gruppi che avevano propugnato la scelta «presidenzialista», e che si sono ritrovati in maggioranza nel voto di adozione del testo base, dal canto loro, hanno rinunciato a irrigidire la loro posizione, manifestando la disponibilità a ricercare la più ampia convergenza possibile*».

Ma qui sta l'annuncio dei caratteri di indecisione che il testo rivela: se il fine perseguito, quanto alla forma di governo, era la governabilità, può legittimamente revocarsi in dubbio che vi si possa arrivare per il compromesso tra due modelli, ciascuno dei quali, di per sé preso, può ben funzionare, ma innestato su un altro può generare risultati inaspettati.

Nella relazione il Sen. Salvi passa in rassegna, in apposita sezione (*2. Il semipresidenzialismo e i semipresidenzialismi*), i vari modelli stranieri, per concluderne che i denunciati pericoli della esistenza d'un esecutivo bicefalo (*Premier* e Presidente della Repubblica) «*appaiono esagerati*»: «*i diversi casi testimoniano un assestamento equilibrato, nel corso del tempo, dei poteri presiden-*

[36] *Rel.*, 30.

ziali, tale da permettere o una naturale evoluzione parlamentare con il baricentro dei poteri di governo incentrato sul Primo ministro (è il caso del Portogallo e della Polonia), oppure una evoluzione che fa del Capo dello Stato una figura di garanzia, di equilibrio, di attore solo nei momenti di crisi delle maggioranze parlamentari, e a volte, in qualche caso, per determinate materie (di solito politica estera), un titolare di poteri condivisi o esclusivi di indirizzo politico» [37].

Si tratta davvero di un disegno compiuto, portatore d'una logica propria ben individuabile? Al di là del giudizio che possa darsene in sede di commento critico, quel che maggiormente emerge dai lavori, e vi si è fatto cenno ripetutamente, è che nessuna vera forma alternativa di governo rispetto a quella vigente ne sarebbe potuta emergere [38].

Oltre, infatti, a porre il semplice quesito se una tale conformazione degli organi del circuito decisionale possa rispondere alle domande di stabilità, maturate proprio in un contesto di diminuita, perché logorata, distribuzione dei ruoli in tale circuito [39], è necessario rilevare che questa ricerca d'un modello originale [40] – seppur ispirato a quello francese – ha generato rilevanti questioni, ed innanzitutto di metodo, in seno alla Commissione [41].

---

[37] *Rel.*, 32.

Il punto merita di essere particolarmente sottolineato: la *flessibilità* del sistema, cui il relatore fa spesso riferimento con riguardo all'assetto concreto dei rapporti tra gli organi di vertice e di quelli tra il Capo dello Stato e il Governo, in particolare, non costituisce alcuna rivoluzione copernicana. S. MERLINI, *La forma di governo: i poteri del Presidente della Repubblica*, cit., 41 ss., dopo aver ricordato come il suddetto carattere vada attribuito ad una precisa interpretazione scientifica della forma di governo della V Repubblica francese (interpretazione solo parzialmente accolta da Merlini), giustamente sottolinea come «*la interpretazione «flessibile» dei poteri del Presidente della Repubblica finalizzata al sostegno della stabilità e della governabilità del sistema è stata una caratteristica peculiare della vigente forma di governo italiana*», in proposito adducendo «prove» storiche.

[38] Nel corso di una delle sedute di maggiore impegno, l'on. Occhetto afferma: «*Ammiro la furbizia volta ad inviare un canovaccio alle Camere liberandosi in qualche modo di una patata bollente*» (*Sed. n. 47, res. sten.*, 1877).

[39] V., in proposito, le sintetiche, acutissime osservazioni di L. CARLASSARE, *Presidente della Repubblica e Governo nel progetto della Bicamerale*, in *Giur. cost.*, 1997, 4208 s.

In Commissione, v., ad es., le parole dell'on. Crucianelli: «*Innanzitutto a me pare che con il tipo di ipotesi semipresidenzialista alla francese, anzi all'italiana, in realtà noi non affrontiamo e non risolvamo un problema antico, un vizio antico, forse il più drammatico del nostro paese: quello del trasformismo*» (*Sed. n. 43, res. sten.*, 1658).

[40] Nota giustamente E. CHELI, *La forma di governo*, cit., 28 s., che il modello delineato in sede di Bicamerale «*non trova corrispondenza nel resto del mondo*», aggiungendo poi, assai significativamente, che esso «*non esprime un disegno organico ed unitario dal momento che, in realtà, rappresenta la sommatoria di due modelli (neoparlamentare e semipresidenziale) sostenuti rispettivamente dall'Ulivo e dal Polo*».

[41] È interessante ricordare che nel corso di una delle sedute v'è stata polemica sulla col-

Non solo vi è stato chi ha posto l'accento sulla esistenza di un'unica reale contrapposizione, cioè quella tra governo parlamentare e repubblica presidenziale [42], ma forti dubbi sono stati espressi circa la praticabilità d'una *terza via* [43].

Così, tra gli altri, l'on. Crucianelli, con toni di particolare decisione, dichiara: «*La mia preoccupazione è che alla fine con la terza via italiana rischiamo di mettere insieme gli aspetti più discutibili del modello francese e quelli più discutibili del modello italiano, trovandoci cioè di fronte ad una soluzione che non risolve il problema della frammentarietà e dell'instabilità del sistema e, nello stesso tempo, introduce tutti gli elementi e gli aspetti discutibili del semipresidenzialismo francese, che già si evidenziano anche in Francia, in una realtà come la nostra, che però non ha le stesse capacità immunitarie. Da questo punto di vista, conservo un dubbio di fondo sulla scelta*» [44].

Non molto diversamente, il sen. Passigli, dopo aver espresso feroce critica nei riguardi dell'adozione del testo sul semipresidenzialismo, afferma: «*Rischiamo, quindi, di stabilizzare una instabilità delle coalizioni, perché sicuramente non abbiamo compiuto o non stiamo compiendo alcun passo avanti nel compito fondamentale di ridurre la frammentazione partitica e di dar vita a maggioranze più omogenee*», e, subito dopo aver valutato le prospettive di riforma elettorale, continua: «*Al di là di queste considerazioni, che però equivalgono ad affermare che non stiamo conseguendo l'obiettivo fondamentale del processo di riforma che ci eravamo assegnati, cioè l'obiettivo di dar vita ad un sistema partitico che permettesse l'esistenza di una democrazia dell'alternanza fondata*

---

locazione *extraparlamentare* dei lavori di sostanziale elaborazione del testo, pur essendosi già avuta la pronuncia della Commissione in favore del testo base sul semipresidenzialismo: l'on. Cossutta afferma che «*Le cronache ci informano che nella notte scorsa vi è stato un incontro tra i leader dei principali partiti nel quale si sarebbe valutata la possibilità di un accordo di mediazione sui poteri del Presidente della Repubblica eletto direttamente dai cittadini. Grosso modo, si può immaginare quali siano questi accordi, che dovranno essere sottoposti, come è ovvio, al vaglio della nostra Commissione, poi del Parlamento e, in fine, del referendum conclusivo. Diventa quindi un po' difficile, francamente, esprimere suggerimenti, proposte, emendamenti, dal momento che di questo testo in formazione si hanno notizie ancora troppo vaghe: non avendo un testo preciso, è arduo intervenire nell'indicazione di soluzioni correttive o alternative*» (*sed. n. 43, res. sten.,* 1634).

E ancora: «*È difficile pensare come, sin da ora, si possa intervenire proficuamente, [...] fin tanto che in effetti non si potrà conoscere quello che di sicuro nella mente dello stesso relatore sarà andato maturando in questi giorni ed in queste notti, al punto da proporci soluzioni che possono essere le più equilibrate possibili sia pure rispetto all'ipotesi che qui è stata indicata come testo base*» (*sed. n. 43, res. sten.*, 1638).

[42] Oltre al sen. Rotelli, autore d'una propria proposta di riforma in senso presidenzialista, v., ad es., l'on. De Mita, *sed. n. 43, res. sten.*, 1644.

[43] In dottrina, v. M. VOLPI, *Forma di governo*, cit., 137 ss.; F. TERESI, *La strategia delle riforme*, cit., 177 ss.

[44] *Sed. n. 43, res. sten.*, 1659.

su schieramenti omogenei, vi sono comunque aspetti non chiari che restano da definire, come quello della natura dei poteri presidenziali» [45].

Sulla questione della congruenza tra il predicato indirizzo semipresidenzialista e la concreta disciplina dei poteri del Capo dello Stato, il sen. Passigli è, quindi, estremamente scettico: «*Avendo compiuto le scelte che la maggioranza, ed in particolare il Polo, ha compiuto, scelte ben diverse dalle indicazioni che ritenevamo, come gruppo della sinistra democratica, come forze che in parte avevano sostenuto il semipresidenzialismo, dovessero conseguire dal voto di due settimane fa, la conseguenza è che il Presidente non può avere un ruolo di governo. Quindi anche in questo ritengo che il Polo dovrà avere l'onestà di dire al paese che non ha voluto conseguire quel sistema di presidenza forte per la quale si era sempre pronunciato. La natura dei poteri presidenziali che consegue a questa scelta è quella di un Presidente ben diverso da quello del sistema francese, un Presidente evidentemente più limitato, che conserva e deve conservare, perché il sistema deve avere qualche flessibilità, un potere di scioglimento*». La conclusione è, si potrebbe dire, obbligata: «*Mi auguro però che adesso, imboccando questa strada, l'onorevole Fini e l'onorevole Berlusconi abbiano non dirò la decenza, ma il buon gusto di non andare a dire al paese che abbiamo conseguito una forma di governo presidenziale o semipresidenziale, perché essa non è stata affatto conseguita. Occorre dire con franchezza all'elettorato che si sta scegliendo una via nuova ed incerta, piena di difficoltà e di ombre, la cui portata finale mi sembra – mi auguro di sbagliarmi – essere quella di modificare assai poco il nostro sistema partitico e quindi di non costituire la base per quel cambiamento della natura delle coalizioni che solo può dare efficacia all'azione dei governi*» [46].

L'on. Occhetto, assai attento ai mutamenti delle tendenze presenti in Bicamerale, così commenta il voto della Commissione: «*Poi è intervenuta la posizione del cosiddetto presidenzialismo all'italiana. Nulla da eccepire. Ma rispetto a questa terza posizione, lì, a sedere come relatore non ci dovrebbe più essere Salvi, ma un altro relatore che sostenga questa nuova posizione, che è quella che a poco a poco – e i dibattiti sugli accantonamenti lo dimostrano* [47] *– sta pre-*

---

[45] *Sed. n. 43, res. sten.*, 1666.

[46] *Sed. n. 43, res. sten.*, 1666 s., 1669.

[47] Con questo esplicito riferimento alla tecnica procedurale dell'accantonamento, l'on. Occhetto denuncia il reiterato ricorso ad un espediente che consente il superamento – seppur temporaneo – di questioni, anche di grande rilievo, sulle quali la Commissione non è in condizioni di decidere.

Un solo esempio, tra i molti. Nel corso dell'esame degli emendamenti presentati dai Commissari con riguardo al testo base del 3-4 giugno, di fronte all'emendamento Pera IV.2.6, concernente i poteri di rappresentanza internazionale del Presidente della Repub-

valendo nella Commissione, e cioè la soluzione di un Presidente che ha sempre meno a che vedere con l'esecutivo e ha sempre più funzioni esclusivamente di garanzia[48]*. Posizione legittima, che io considero collegata ad una certa visione della legge elettorale, quale quella che è stata ieri illustrata brillantemente da De Mita, e che ha una sua fortissima dignità culturale, ma che deve essere*

---

blica, si apre una diatriba procedurale tra l'on. Rebuffa che ne chiede l'accantonamento sino a «*quando avremo definito i poteri del Presidente della Repubblica*» e il relatore Salvi che suggerisce «*l'accantonamento del problema, non dell'emendamento*», ritenendo che «*la questione debba essere affrontata nell'ambito della legge bicamerale attuativa del Consiglio supremo di politica estera e di difesa*». Estremamente incisivo è, in proposito, l'intervento dell'on. De Mita: «*Non credo sia opportuno l'accantonamento, perché la definizione dei poteri del Capo dello Stato non può essere rinviata ad una legge di attuazione, ad una legge diversa da quella costituzionale. Che il Capo dello Stato sia garante dell'indipendenza e dell'integrità della nazione, che assicuri il rispetto dei trattati, che vigili sul rispetto della Costituzione per me non è una dichiarazione retorica, riempie di contenuti la figura di un Capo dello Stato garante e non Capo dell'esecutivo; la rappresentanza sul piano dei rapporti internazionali è legata a questa funzione, che è distinta dall'attività di governo. Lasciare indistinto questo rapporto; creare equivoci, secondo me non giova; pertanto non è opportuno rinviare, è opportuno decidere. Se non decidiamo in questa sede, in quale sede dovremmo decidere?*» (*sed. n. 48, res. sten.*, 1910 ss.).

[48] L'interpretazione data dall'on. Occhetto non ci sembra però condivisbile. In realtà, cioè, non pare che il testo approvato dalla Commissione configuri un Presidente con funzioni esclusivamente di garanzia: fosse stato così, a prescindere dalle critiche legittime dettate dalle opzioni teoriche e politiche, il modello avrebbe avuto un *codice genetico* certo.

Quel che invece lascia profondamente perplessi – e che più, dunque, fa appello alle istanze di razionalizzazione – è la constatazione di ciò che a fronte d'una formale attenuazione degli istituti mediante i quali, si badi, nel sistema francese, il Capo dello Stato partecipa alla funzione di governo (ad es. la presidenza del Consiglio dei Ministri), residuano in posizione isolata e dunque meno o nient'affatto comprensibile funzioni di cruciale rilevanza attinenti all'esistenza e alla permanenza in carica dell'Esecutivo, le quali, spostate dall'ambito loro proprio (e cioè, se si vuole, da un complesso coerente d'attribuzioni) acquistano un potenziale profilo «anarchico» (i.e. di dislocazione asistematica), di irriducibilità, quindi, del suo esercizio a presupposti e ad effetti certi, prevedibili.

Dubita, infatti, che dal progetto della Bicamerale emerga un Capo dello Stato con funzioni di garante M. LUCIANI, *La forma di governo*, cit., 4 ss., il quale, poi, nel riannodare i fili delle contraddizioni testuali, si sofferma in particolare sulla questione del potere di scioglimento, «liberato» dai ceppi della controfirma, e con ciò fatto ambiguo, per il suo potenziale non solo antiparlamentare, ma anche *antipremierale*, preparandosi a divenire fattore genetico d'una forma di governo dualista.

È della stessa opinione S. MERLINI, *op. cit.*, *passim*, il quale fa leva sulla diretta legittimazione popolare del Presidente della Repubblica, conformata, cioè, in modo tale da dare luogo ad una vera e propria istanza di rappresentanza politica, secondo quel che è tipico del semipresidenzialismo e contrario al *monismo* della rappresentanza, proprio del parlamentarismo: ne deriva – secondo la ricostruzione di Merlini – che i caratteri di flessibilità del c.d. semipresidenzialismo all'italiana, ricalcano quegli elementi di elsaticità pur presenti nel sistema francese, e teleologicamente orientati «*a far coincidere l'indirizzo politico con quello voluto dal Presidente*».

discussa organicamente in tutti i suoi aspetti. Non si può manipolare i voti che abbiamo dato sulla bozza Salvi facendoci credere che votiamo ancora le stesse cose, non lo si può fare attraverso quel sentiero di guerra attraverso il quale di emendamento in emendamento si arriva a soluzioni diverse da quelle che si erano illsutrate in anticipo» [49].

L'opinione dell'on. Occhetto è che il lavoro di elaborazione del testo base, contraddica il significato del voto di adozione di quel testo: «*I colleghi del PDS che vogliono farsi prendere per il naso e andare di emendamento in emendamento hanno la libertà di farlo, ma devono sapere che contraddicono un voto generale che hanno già dato nel momento in cui tutti insieme abbiamo votato il testo Salvi che – vorrei fosse chiaro – era unitario. Se infatti Salvi si fosse presentato con due testi, cioè con una ipotesi di premierato e con una ipotesi di Presidente della Repubblica in una logica diversa, tutta questa discussione sarebbe chiara. Si è invece presentato con un testo unico che risolveva in due modi diversi il problema del Governo del Paese*». E ancora: «*Qui non abbiamo un'alternativa: abbiamo l'elezione di un Presidente che sempre meno ha poteri o rapporti rispetto all'esecutivo. Legittima posizione ma che richiederebbe – ripeto – una ulteriore discussione generale. Gli accordi che sono stati fatti (non mi interessa dove) e il disegno che traspare dagli interventi (non mi interessa come siano nati) richiedono infatti non emendamenti al testo Salvi ma una nuova discussione generale, una nuova proposta. Dopo aver discusso per due mesi tra premierato e presidenzialismo alla francese (lo stesso presidente della Commssione correttamente ha discusso in questi termini) e dopo aver condotto una battaglia persino esagerata sul doppio turno perché si voleva, con il doppio turno, mettere il timbro sul presidenzialismo alla francese, ci troviamo di fronte ad un disegno diverso rispetto al quale mi risulta impossibile andare dietro ai vari emndamenti, se non sono d'accordo con il nuovo impianto generale*» [50].

In sostanza, si sta facendo cosa diversa dal vero lavoro di emendamento del testo base, si sta seguendo una «terza pista» [51]: «*Per quanto mi riguarda, ritengo – si tratta di una mia opinione personale, che esprimo per memoria – si stia facendo una cosa diversa rispetto a quella che ci ha indotto ad entrare nella Bicamerale: dare soluzione ai problemi effettivi di governabilità attraverso*

---

[49] *Sed. n. 48, res. sten.*, 1917.

[50] *Sed. n. 48, res. sten.*, 1918.

[51] «*Considero soddisfacenti le risposte fornite da Fini e Cossutta nonché dal presidente del nostro gruppo, Mussi, che ringrazio. Con estrema onestà e chiarezza, essi hanno dichiarato che stiamo seguendo una terza pista rispetto alle due originariamente in campo*» (*sed. n. 48, res. sten.*, 1922 s.).

le forme dell'elezione diretta del premier o, come seconda soluzione, del Presidente della Repubblica» [52].

Cos'è dunque accaduto che possa legittimare la «denunzia» d'un fenomeno di mutamento sostanziale delle prospettive in discussione? Per comprenderlo, potendo così proseguire l'analisi relativa al metodo dei lavori, si deve tener presente che nel passaggio dal testo del 3-4 giugno a quello del 30 dello stesso mese, intervengono modifiche di estremo rilievo. Tra di esse, segnaliamo quelle più importanti ai fini di questo scritto:

– il Presidente della Repubblica non ha più la funzione di presiedere il Consiglio dei Ministri (cfr. art. 3, primo comma, testo 3-4 giugno e art. 69 testo 30 giugno);

– la nomina presidenziale del Primo ministro deve avvenire non già «*tenendo conto dell'indirizzo politico espresso dall'elettorato e della composizione della Camera dei deputati*», ma «*tenendo conto dei risultati delle elezioni della Camera dei deputati*» (cfr. art. 3, primo comma, testo 3-4 giugno e art. 69, lett. *b*) testo 30 giugno);

– lo scioglimento della Camera dei deputati, per il quale è competente il Capo dello Stato, può aver luogo non già sul semplice presupposto dell'aver «*sentito il Primo ministro ed i Presidenti della Camera e del Senato*», sibbene

---

[52] *Sed. n. 48, res. sten.*, 1923.

Altri Commissari, sottolineano e stigmatizzano anch'essi la novità della direzione intrapresa.

L'on. Mussi così, al riguardo, si esprime: «*Attraverso una lotta ed una dinamica politica anche molto complessa in questa Commissione, abbiamo affacciato e poi escluso l'ipotesi del premierato: sistema coerente, una forma forte. Ieri abbiamo compiuto un altro passo molto importante: abbiamo scartato, con grande rammarico mio e della parte politica che qui rappresento, l'ipotesi di legge elettorale maggioritaria uninominale di collegio a doppio turno. Quella ipotesi è certamente la più coerente con un modello di Presidente governante. Non vi è dubbio che ha ragione l'onorevole Occhetto: a questo punto, scartata la prima forma, tolta dal secondo modello questa coerenza, stiamo esplicitamente seguendo una terza pista. Io non sono tra gli entusiasti di questa scelta. Stiamo seguendo una pista – quella di un regime parlamentare con Presidente eletto – piena di rischi. Quello di mancare il doppio bersaglio della stabilità di governo e della coesione nelle maggioranze è un rischio effettivo. Credo che sbaglieremmo se ci muovessimo lungo questa strada senza avere la consapevolezza dei rischi che la costellano: il rischio di una configurazione troppo debole per rispondere alle esigenze di riforma che la crisi italiana ci ha messo sotto gli occhi*» (*sed. n. 48, res. sten.*, 1921 s.). Nel corso della stessa seduta, similmente l'on. D'Amico afferma: «*Ritengo che la strada scelta sia obiettivamente diversa rispetto al percorso al quale sembravamo indirizzati; almeno, lo ero io personalmente e mi sembrava che lo fosse anche la Commissione sulla strada iniziale, ma mi ha fatto piacere che molti degli intervenuti abbiano ammesso che il percorso che stiamo seguendo è diverso dal momento che quello originariamente prescelto si è rivelato precluso. Non capisco perché il relatore insiste nel dire che si tratta della stessa strada*» (*sed. n. 48, res. sten.*, 1925 s.).

«*nel caso di dimissioni del Governo ai sensi dell'art. 76*» (cfr. art. 5, testo 3-4 giugno e art. 73, testo 30 giugno);

– nel testo del 3-4 giugno (art. 12) si prevede che «*Il Parlamento in seduta comune, su richiesta della maggioranza dei suoi componenti, quando ritenga che il Presidente della Repubblica abbia violato norme costituzionali, può deliberarne la decadenza, con la maggioranza dei due terzi dei suoi componenti*», mentre nel testo del 30 giugno l'art. 75 recita: «*Il Presidente della Repubblica non è responsabile degli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni, tranne che per alto tradimento o per attentato alla Costituzione./In tali casi è messo in stato di accusa dal Parlamento in seduta comune, a maggioranza assoluta dei suoi membri*»;

– nel testo del 3-4 giugno (art. 9) non v'è un elenco dei casi in cui il Primo Ministro deve rassegnare le dimissioni, ma la sola menzione del relativo obbligo in caso di approvazione d'una mozione di sfiducia, mentre nel testo del 30 giugno l'art. 76 impone le dimissioni dell'esecutivo, nella persona del Primo ministro, «*nei seguenti casi: a) elezione della Camera dei deputati; b)mancata approvazione, da parte della Camera dei deputati, della fiducia chiesta dal Governo; c)approvazione della mozione di sfiducia di cui al terzo comma*», e, inoltre, dispone che «*Il Primo ministro presenta altresì le dimissioni del Governo all'atto dell'assunzione delle funzioni da parte del Presidente della Repubblica. Comportano dimissioni del Governo le dimissioni o la morte del Primo ministro ovvero il suo impedimento permanente, accertato dai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*»;

– ed infine, nulla si prevede nel testo del 30 giugno quanto alla figura del Capo dell'opposizione, che forma invece il contenuto dell'art 11 del testo del 3-4 giugno.

La trama si rivela nel corso della seduta n. 47, sede dell'esame «*degli emendamenti, dei subemendamenti e degli articoli aggiuntivi presentati al testo relativo alla forma di governo*». Si comincia con l'illustrazione degli emendamenti proposti dal relatore il cui «*combinato disposto* – sono parole del Presidente della Commissione – *configura un mutamento abbastanza sensibile del testo base (un mutamento che ha un carattere organico, non episodico)*» [53].

Il presupposto dei mutamenti, stando al relatore sen. Salvi, si rinviene in ciò che «*I sostenitori del sistema semipresidenziale (mi riferisco in particolare, ma non solo, agli interventi degli onorevoli Fini e Berlusconi) hanno manifestato disponibilità ed hanno indicato delle linee possibili di lavoro per emendare il testo sul semipresidenzialismo nella direzione che veniva richiesta da altri gruppi parlamentari che avevano sostenuto la posizione diversa, mentre la*

[53] *Sed. n. 47, res. sten.*, 1863.

grande maggioranza dei gruppi che avevano votato per il governo del premier si sono detti disponibili a convergere, con le loro proposte ed i loro suggerimenti, sulla base di partenza sulla quale si era orientata a maggioranza la Commissione bicamerale» [54].

Tanto però non basta: chiarite le ragioni di opportunità politica, si deve pur trovare un appiglio teorico. Il sen. Salvi, quindi, fa ripetuto riferimento alla inesistenza d'un unico modello di semipresidenzialismo: «*Non c'è quindi una purezza ideologica di modello rispetto al quale sottrarre qualcosa. Occorre vedere come sciogliere i nodi che derivano dal fatto che con questo sistema il corpo elettorale, il sovrano, i cittadini hanno la possibilità di esprimersi con il voto in due occasioni* [55]» [56]: «*La doppia legittimazione democratica è un fatto positivo in quanto si attribuiscono più poteri agli elettori [...]; si pone però il problema di trovare un punto di equilibrio tra i due poteri che vengono così legittimati, evitando in particolare – per quanto riguarda la carica monocratica (cioè il Presidente della Repubblica) – un doppio rischio. Da una parte, quello di attribuirgli un eccesso di poteri che ne faccia un* dominus *isolato, senza adeguati riscontri, controlli e contrappesi democratici; dall'altra, di ingabbiarlo in una rete tale di impossibilità decisionali che, nel momento in cui la persona eletta viene investita dal consenso di milioni e milioni di cittadini, determinerebbe certamente effetti negativi sulla funzionalità del sistema*» [57].

A motivo di ciò, il relatore presenta tre modifiche sostanziali in forma di emendamento:

A) la durata del mandato presidenziale viene portata a sei anni, sì da differenziarla rispetto a quella della Camera dei deputati;

B) quanto alla distribuzione delle funzioni tra Presidente della Repubblica e Primo ministro «*La soluzione che viene proposta [...] è di affidare al Presidente della Republica la presidenza di un organismo di nuova istituzione, cioè il Consiglio supremo per la politica estera e di difesa nazionale. Naturalmente in quella sede si dovranno definire attribuzioni e competenze di questo organo; evidentemente non potrà non avere una forte presenza di ministri: immagino che*

---

[54] *Sed. n. 47, res sten.*, 1864.

[55] Appare assolutamente encomiabile che il relatore rinvii al principio di sovranità popolare: eppure, se ci è lecito un commento, non si comprende perché nel corso dei lavori nessun conto venga fatto dell'art. 1 Cost., che – serbato tra i principi immutabili – dovrebbe fungere da guida per i lavori di una Commissione per le riforme costituzionali, cui, tra gli altri, spetta il compito di disciplinare una delle *forme* più rilevanti tra quelle di esercizio – *ex* art. 1 Cost. – della sovranità popolare.

[56] *Sed. n. 47, res. sten.*, 1864.

[57] *Sed. n. 47, res. sten.*, 1864 s.

non potrà non farne parte il Presidente del Consiglio, il ministro degli esteri e il ministro della difesa» [58]. Si tratta, detto in termini diversi, dell'ampliamento, rispetto a quanto previsto dal testo del 3-4 giugno, delle competenze del Consiglio Supremo, che, appunto, diviene Consiglio Supremo per la politica estera e la difesa: e ciò dovrebbe compensare la perdita, da parte del Capo dello Stato, della presidenza del Consiglio dei ministri. Ma nelle parole del relatore è chiara la mancata soluzione del problema di coordinamento tra le funzioni dei due organi collegiali: «*Per esempio, è evidente – ma su questo si potrà tornare durante l'esame degli emendamenti – che a questa normativa va collegata la disciplina dei poteri del Consiglio dei ministri e del primo ministro*» [59].

Nella relazione finale, il sen. Salvi spiegherà questa attribuzione in base a ciò che «*l'area così definita richiede un consenso che va oltre quello della maggioranza di governo e la capacità di tener fede a impegni di medio o lungo periodo al di là delle alternanze di governo*» [60].

La giustificazione, seppur apparentemente coerente con la tesi del presidenzialismo mite, si prospetta come del tutto estranea alla considerazione di ciò che si tratta di funzioni riguardanti settori di estrema rilevanza politica: a questo proposito basta considerare l'estremo rilievo delle decisioni assunte in sede di organizzazioni internazionali quali l'OCSE, l'OMC, la Banca Mondiale etc., le quali tutte implicano scelte incidenti sui poteri essenziali dello Stato, dal monento che si risolvono sia in vincoli ai contenuti e ai modi del loro esercizio, sia in vere e proprie rinunzie ad alcune funzioni, trasferite a tali organizzazioni.

C) Quanto alla terza variazione – forse la più importante –, essa concerne il *potere di scioglimento*, che, come s'è avuto modo di rilevare, muta il nome in quello di potere di «*indire le elezioni prima del termine ordinario*» [61]. Spiega il relatore che «*Rispetto alla scelta contenuta nel testo B, anche se con una variante non priva di rilievo, di adottare un termine di riferimento meramente*

---

[58] *Sed. n. 47, res. sten.*, 1865.

[59] *Sed. n. 47, res. sten.*, 1866.

[60] *Rel.*, 38.

[61] Osserva giustamente S. MERLINI, *op. cit.*, 44 s., che mentre il testo della Bicamerale parla di scioglimento della sola Camera – a guisa di quel che avviene in Francia – il medesimo testo configura, per genesi e poteri, una Camera alta, il cui scioglimento può essere necessario: nel progetto, infatti, il Senato è direttamente rappresentativo del corpo elettorale. «*Questo significa che eventuali contrasti fra Camera e Senato, riguardanti il procedimento di formazione delle leggi bicamerali, possono portare, al limite, alla necessità di sciogliere non la sola Camera dei deputati, ma anche il senato della Repubblica: se il corpo elettorale deve essere, come sembra doveroso, l'arbitro di un irrimediabile conflitto*». Ugualmente si deve ragionare per l'ipotesi di mutamento delle leggi elettorali: simile, grossolana menda viene ricondotta da Merlini «*al meccanico "trapianto" del sistema francese*».

temporale (come è noto la Costituzione francese prevede come unico limite che siano trascorsi dodici mesi dall'elezione dell'Assemblea nazionale; nella proposta da me formulata si indicava un doppio termine, nel senso che alla Camera eletta successivamente al Presidente della Repubblica si dava un termine più lungo, di ventiquattro mesi), che presentava il vantaggio della semplicità dei tempi, esisteva un problema opposto. Una volta che sia scaduto il termine previsto dalla Costituzione, il potere presidenziale è senza limiti e può avere anche un elemento di irrazionalità. Come è stato fatto notare nel corso della discussione, non si comprende la ragione per cui dovrebbe poter essere sciolto – soltanto perché è passato un certo numero di mesi – un Parlamento che, insieme con il Governo, sta funzionando bene e realizzando il programma.

Ho provato quindi a formalizzare [...] un potere di indire le elezioni anticipate con riferimento alla crisi di funzionamento della maggioranza e del Governo scelto dai cittadini nel Parlamento, con un'eccezione: quella per cui l'elezione del Presidente della Repubblica avvenga successivamente all'elezione del Parlamento. In questo caso si prevede nel mio testo che il Presidente della Repubblica possa indire le elezioni prima del termine, indipendentemente dal verificarsi di una situazione di crisi politica, in base alla valutazione che il Presidente della Repubblica eletto direttamente dai cittadini avrà la possibilità (certamente non l'obbligo), se ritiene che ne sussistano le condizioni, di verificare se quella scelta popolare debba esprimere anche una richiesta di cambiamento del Governo» [62].

La soluzione, che il relatore, comprensibilmente, ritiene giusta, seppure, con significativa clausola di riserva, «*al di là dei rischi probabilmente eccessivi di torbidi che vengono paventati*» [63], tradisce lo stato di incertezza sul ruolo e la funzione del Presidente della Repubblica.

---

[62] *Sed. n. 47, res. sten.*, 1867.

[63] *Sed. n. 47, res. sten.*, 1867.

Il fatto è però che l'eccezione cui si riferisce il sen. Salvi si prospetta ben diversamente da un potere di mera manutenzione della corrispondenza tra indirizzo politico elettorale e composizione delle Camere. Lo si comprende, ove si rifletta sul fatto che esso si fonda sulla volontà del corpo elettorale come manifestatasi in occasione delle elezioni presidenziali, la quale, per dettato costituzionale, viene equiparata – seppur in negativo – al presupposto cui il Capo dello Stato deve fare riferimento nel procedere alla nomina del Primo Ministro.

M. VOLPI, *Intervento*, in *Seminario sulla revisione costituzionale – Incontro del 9 gennaio 1998 sul tema «Primo Ministro, rapporto di fiducia e potere di scioglimento»*, res. a cura di F. Castaldi e G. Colavitti, 5, ha esattamente rilevato che il potere di scioglimento delle Camere fondato sul presupposto delle dimissioni ministeriali conseguenti all'elezione del Presidente della Repubblica si inquadra bene nel modello semipresidenziale francese: di fronte ad una maggioranza parlamentare ostile il P.d.R. può non soltanto nominare un Primo ministro di diverso «colore politico», ma – evitando il probabile voto di sfiducia – può direttamente procedere allo scioglimento della Camera dei deputati. Si tratta, quindi, nell'opinione di Volpi, d'un vero e proprio potere politico difficilmente compatibile con l'esercizio di una funzione di garanzia.

Ben lo si coglie in un passo appena successivo: «*Per tutte le altre ipotesi, all'articolo 7 si formalizza il meccanismo della possibilità di indire le elezioni prima del termine e quindi dell'intervento del Presidente della Repubblica, un intervento al tempo stesso di arbitrato e di natura politica: personalmente non ho mai condiviso la strana idea che per i vertici istituzionali si possa prefigurare un intervento arbitrario di garanzia che non abbia forti connotazioni politiche. Anche in questo caso, pertanto, inviterei a non eccedere in concettualismi; del resto si è teorizzata da parte di autorevoli giuristi la funzione di indirizzo politico costituzionale come propria della figura medesima*» [64].

Ora, le parole del relatore convincono dell'indecisione o, meglio, della imprevedibilità nello sviluppo concreto della figura presidenziale così configurata [65].

La teoria della funzione di indirizzo politico costituzionale, definita questa come «*in primissimo luogo esecutiva della Costituzione*» e dunque tesa «*a far attuare la costituzione da parte di tutti gli organi costituzionali*», consente l'imputazione di questa al Presidente della Repubblica in ragione della sua collocazione *super partes*, garantita per mezzo dell'elezione da parte del Parlamento in seduta comune, integrato dai rappresentanti delle autonomie regionali, che lo fa estraneo al circuito di maggioranza e al relativo indirizzo [66]: solo in questa prospettiva può ragionevolmente ritenersi che l'atto di scioglimento rientri tra quelli di indirizzo politico costituzionale [67].

---

[64] *Sed. n. 47, res. sten.*, 1867.

[65] A. BALDASSARRE, *Introduzione* alla Riunione del 23 gennaio 1998 su «*Il Presidente della Repubblica: scelta e poteri*», in *I costituzionalisti e le riforme*, cit., 119, pone a premessa dell'analisi proprio l'ambiguità della figura del Capo dello Stato nel progetto della Bicamerale, che alla prova del concreto funzionamento parrebbe suscettibile di generare un Presidente della Repubblica *leader* del Governo.

Nella stessa sede S.P. PANUNZIO, *Intervento*, 123, attribuisce grande significato alla coincidenza d'opinioni di due studiosi di orientamento diverso, ambedue concordi sul fatto che il «*semipresidenzialismo temperato dalla tradizione parlamentare*», si risolve in un sistema caratterizzato da un Presidente della Repubblica con poteri assai più forti di quelli attribuiti al Presidente francese.

E ancora, S. GALEOTTI, *Intervento*, 125, ravvisa nel sistema della Bicamerale dati di forte ambiguità, che non può essere scambiata con il normale grado di elasticità del quale sono (e devono essere) dotate le norme costituzionali: perché, al contrario, si tratta di *irresoluzione* capace di degenerare, secondo Galeotti, in sistema autoritario.

È comuqnue opportuno ricordare come la valutazione di ambiguità è davvero un dato comune a moltissimi autori, pur nella diversità di giudizio quanto al resto.

[66] Cfr. P. BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico*, VI ed., Cedam, Padova, 1991, 192 ss.

[67] P. BARILE, *Istituzioni*, cit., 309 s., osserva che il potere di scioglimento rientra tra quelli di stimolo e di impulso (i quali connotano la funzione di indirizzo politico costituzionale) «*perché questo potere può essere anche usato allo scopo di stimolare un parlamento inerte nell'attuazione della costituzione*».

Mentre «*nel sistema semipresidenziale, il potere di scioglimento anticipato è attribuito al pre-*

Non è, quindi, sufficiente la c.d. tipizzazione dei casi di scioglimento – ottenuta mediante la previsione specifica dei casi di dimissione del Primo ministro – a fare del relativo potere l'espressione di una funzione arbitrale e di garanzia [68]: tanto più – e questo ci pare particolarmente importante – che la maggioranza presidenziale non può definirsi altra e diversa cosa dalla maggioranza di governo, anche e proprio perché, nel disegno di revisione, si tratta di maggioranza che legittima lo scioglimento della Camera dei deputati [69]. Non altrimenti si spiega l'affermazione del relatore, alla cui stregua «*L'autonomia della decisione presidenziale è quindi piena, una volta acquisito il parere dei Presidenti delle Camere*» [70].

E si tratta, in ogni caso, di potere del tutto diverso, per presupposti e per fini, da quello previsto nella vigente Costituzione, ove esso non solo non dipende da cause elettorali, ma ha funzioni di arbitrato e garanzia in ragione della posizione costituzionale di terzietà che è propria del Capo dello Stato [71]. Perciò – conseguentemente, in questo caso – l'atto di scioglimento, nel progetto, rientra tra quelli sottratti a controfirma.

Del resto, la predicata tipizzazione nasconde un potere sostanzialmente innominato: né si fatica a comprenderlo dal momento che pur assumendosi ad unico presupposto quello delle dimissioni del governo in quattro casi (approvazione di una mozione di sfiducia; voto negativo su una questione di

---

sidente non a tutela di interessi costituzionali, ma perché, attraverso di esso, il capo dello Stato può far prevalere il proprio indirizzo politico su quello congiunto del Governo e del Parlamento»: così S. MERLINI, *La forma di governo: i poteri del Presidente della Repubblica*, cit., 44.

[68] Tutt'altra cosa ci sembra l'*arbitrage* di cui fa parola l'art. 5 della Cost. francese del 1958.

[69] V. S. MERLINI, *op. cit.*, 47: «*In conclusione, dunque, e forse indipendentemente dalle intenzioni di molti membri della Bicamerale, non sembra che il tentativo di ridimensionamento della preminenza dell'indirizzo presidenziale che è stato compiuto con l'art. 70 del progetto abbia sortito risultati tali da qualificare il semipresidenzialismo italiano in una direzione sostanzialmente diversa da quella francese*».

[70] *Rel.*, 41.

[71] D'altra parte, è lo stesso relatore a prospettare una sorta di incommensurabilità tra il progetto della Commissione – seppur nella versione di giugno 1997 – e la vigente Carta fondamentale: si tratta di un «*errore da evitare*». «*È evidente che nel momento in cui si modifica il sistema costituzionale, come sarebbe sbagliato ragionare in termini di aggiunta o sottrazione rispetto al sistema francese, sarebbe sbagliato ragionare in termini di aggiunta o sottrazione rispetto ai poteri attuali del Capo dello Stato; tanto più ove si consideri che quelli che possono apparire aspetti secondari sono invece estremamente rilevanti nella definizione di un potere. Richiamo per tutti l'attenzione sulla questione della controfirma, istituto le cui origini ben conosciamo. Un potere che può essere esercitato solo se controfirmato dal Presidente del Consiglio o comunque da un altro soggetto politico è ben diverso da un altro che non necessiti di questo concorso. Pertanto, nel valutare il quadro complessivo di tali poteri, questo punto assume grande rilevanza*» (*Sed. n. 47,* 1865).

fiducia; elezione della nuova Camera elezione del Presidente della Repubblica), essa è destinata a perdere gran parte del suo significato a causa dell'introduzione – nel testo presentato alle Camere – della espressa previsione della facoltà per il Capo dello Stato di chiedere al Primo Ministro di presentarsi dinanzi alla Camera al fine di verificare la sussistenza del rapporto di fiducia [72]: dalla semplice esistenza d'una simile disposizione [73] può sortire un potere di ricatto, con il quale il Presidente della Repubblica è in condizioni di ridurre la Camera alle proprie ragioni [74].

Nello stesso senso depone, poi, la previsione dell'obbligo di dimissioni del Governo in ipotesi di elezione d'un nuovo Presidente della Repubblica, che può essere interpretata come sigillo d'una compiuta politicizzazione del potere di scioglimento [75].

---

[72] È più opportuno parlare di facoltà che non di potere, in ragione dell'estrema ambiguità della norma, formulata come descrizione d'una richiesta da parte del Presidente alla quale il *premier* potrebbe opporre addirittura un immotivato rifiuto.

Cfr. M. VOLPI, *Forma di governo*, cit., 149: «*In realtà il potere in questione o non sarebbe servito a nulla, qualora fosse prevalsa l'interpretazione, resa possibile dall'ambiguità del testo, che la richiesta del Presidente non fosse vincolante, oppure sarebbe risultato anomalo in quanto volto a far precipitare una crisi, a differenza di quel che avviene nella situazione attuale, nella quale il rinvio presidenziale del Governo alle Camere tende a far rientrare una crisi o a parlamentarizzarla, configurandosi come un potere anti-crisi. È facile immaginare quale uso di una potestà avrebbe fatto un Presidente politicamente contrapposto al Governo, approfittando delle divisioni interne alla maggioranza, nella prospettiva di dare vita ad un Governo alternativo*».

[73] Disposizione della cui consistenza normativa è lecito, se non doveroso, dubitare, mancando i dati minimi costitutivi della *fattispecie*: v. M. LUCIANI, *La forma di governo: il progetto della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali e le prospettive*, in *La riforma costituzionale*, Cedam, Padova, 1999, 224, il quale stigmatizza questo rovesciamento di funzione del potere di scioglimento, da elemento di stabilizzazione a strumento di "guerriglia".

[74] Ne dice assai bene F. TERESI, *La strategia delle riforme*, cit., 182 ss.

V., inoltre, le ricostruzioni di G.U. Rescigno e M. Volpi, nel più volte citato volume *I costituzionalisti e le riforme*, rispettivamente 100 ss. e 103 ss.

[75] Cfr. S. MERLINI, *op. cit.*, 56, il quale poi richiama l'attenzione sulla possibilità che – avvenuta la presentazione delle dimissioni – il Capo dello Stato proceda alla nomina di un nuovo Governo prima di procedere allo scioglimento della Camera, dal momento che nel progetto della Bicamerale non è previsto il voto di fiducia iniziale: in tal modo può aversi un vero e proprio Governo del Presidente «*in grado di preparare e gestire «politicamente» le nuove elezioni: come tante volte è accaduto per i «governi del Re» durante la vigenza dello Statuto Albertino*». La tesi di Stefano Merlini, al cui pensiero s'è più volte fatto rinvio in questa sede, è che, a causa della «*mancanza di analisi e di coscienza storica*», il disegno di riforma elaborato dalla Commissione bicamerale porti «*ad un esito complessivamente paradossale: alla riproposizione, nella sostanza, di un modello di forma di governo non molto lontano da quello originario dello Statuto Albertino, almeno nella forma vigente fino al periodo giolittiano*», ma con una impostazione complessiva che ricorda, quanto «*al rapporto fra capo dello Stato, primo ministro e Governo nella titolarità dell'indirizzo politico*», «*quello previsto (absit iniuria verbis) dalla legge Rocco del 1925*».

La direzione così intrapresa condiziona, quindi, l'interpretazione del modello, sino a giustificare la ricostruzione di chi ha scorto il nucleo centrale del progetto «*nella superiorità della rappresentatività politica del Presidente rispetto a quella del Parlamento*» [76].

Gli elementi di *politicità* della funzione presidenziale trovano, infatti, riscontro, da un lato, nella sottrazione alla controfirma di alcuni atti fondamentali ed anzi di «*tutti gli atti presidenziali politicamente qualificanti*» [77], dall'altro nella elasticità – che confina con l'indeterminatezza – della formula secondo cui il Presidente della Repubblica nomina il Primo ministro «*tenendo conto dei risultati delle elezioni della Camera dei deputati*» [78].

Conclusa l'illustrazione degli emendamenti del relatore, sempre nel corso della seduta n. 47, un altro elemento, di natura procedurale, significa le gravi incertezze. Il Presidente, quanto agli emendamenti che «*ripresentano soluzioni alternative globali*», propone che essi «*vengano accantonati, nel senso che, anziché una votazione in cui in sostanza la Commissione venga chiamata*

---

[76] S. MERLINI, *op. cit.*, 50.

[77] S. MERLINI, *op. loc. cit.*

[78] S. MERLINI, *op. cit.*, 50 ss., ritiene che la formula dell'art. 69, lett. *b*) del progetto rappresenta, o, meglio, dovrebbe rappresentare un elemento normativo «*disposto a favore della rappresentatività poltica del Parlamento*». Ma ad una analisi accurata «*la portata della disposizione sembra essere molto più problematica e ridotta di quanto non appaia a prima vista*».

Seguendo la ricostruzione offerta da Merlini, si rileva, innanzitutto, che in ipotesi di elezioni presidenziali successive a quelle della Camera possibile vincolare il Capo dello Stato ai risultati di queste: ne consegue che «*se il Presidente vuole accettare le dimissioni del Governo egli diviene il giudice insindacabile della rappresentatività politica del Governo e dello stesso Parlamento*». Ma anche nella diversa ipotesi di elezioni della Camera successiva a quelle presidenziali, il vincolo è di portata assai mite, a parere di Merlini, sia perché il decreto di nomina non abbisogna di controfirma, sia, e ancor più, in quanto esso è «*correlato alla capacità della legge elettorale di determinare risultati ineccepibili*». D'altra parte, tutto il complesso dei poteri presidenziali che riguardano il rapporto del Capo dello Stato con il Governo e con la Camera consentono un intervento nel merito delle scelte politiche e non già lo svolgimento di un ruolo di garanzia, sia pure arricchita dal vaglio del c.d. merito costituzionale: l'esito dello scrutinio critico compiuto da Merlini è compendiato dall'A. nell'affermazione secondo cui «*Il sistema non è, insomma, elastico ma si dimostra del tutto squilibrato a favore del Presidente: fino a mettere in questione lo stesso principio della rappresentatività democratica del Parlamento*». Ove, quindi, a questo si aggiunga che l'art. 62, lett. *a*) del progetto attribuisce al Presidente della Repubblica la presidenza del Consiglio Supremo per la politica estera e la difesa, è possibile il paragone con la titolarità «*di quel «potere federativo» che era proprio degli antichi sovrani: potere contro il quale si batterono, nella vigenza dello Statuto, i governi in nome non soltanto del principio della responsabilità democratica, ma anche di quello della unità dell'indirizzo politico di governo*». In ordine allo stravolgimento del principio della rappresentanza parlamentare e del connesso principio di legalità, v. le lucidissime pagine di G. FERRARA, *La revisione costituzionale come sfigurazione: sussidiarietà, rappresentanza, legalità e forma di governo nel progetto della Commissione bicamerale*, in *Pol. dir.*, 1998, 108 ss.

di nuovo ad esprimersi su semipresidenzializmo o premierato, tale questione possa eventualmente essere vista alla fine, compiendo innanzitutto quello sforzo di elaborazione dell'ipotesi semipresidenziale al quale ci eravamo impegnati dopo l'adozione del testo base» [79].

La proposta è accolta solo parzialmente. Tra i presentatori di quel tipo di emendamenti vi è l'on. Cossutta, il quale insiste perché sia posto subito in votazione il progetto alternativo del gruppo di Rifondazione comunista: «*[...] senza dubbio, con queste correzioni* (i.e. gli emendamenti presentati dal relatore) *la soluzione di tipo semipresidenziale viene in qualche modo addolcita rispetto alla formulazione contenuta nel documento iniziale, sulla quale si espresse quel noto voto di preferenza di cui ho già parlato: tuttavia l'insieme della proposta Salvi deve essere valutato in termini reali, in quanto si affida ad un Presidente eletto direttamente dai cittadini un potere politico molto grande, molto forte*». Anche il potere di scioglimento – è questa l'opinione dell'on. Cossutta – pur velato verbalmente da «*una formula edulcorata*» (anticipazione delle elezioni parlamentari), «*non è, se non in piccola misura, condizionato e motivato*»: tanto più che la previsione dell'obbligo di dimissioni ministeriali successivamente all'elezione presidenziale deve ritenersi «*un'ipotesi di conflittualità codificata tra Parlamento e Presidente della Repubblica, nel caso in cui si giunga ad avere una differenza di posizioni politiche, frutto anche di una diversa base elettorale da cui promanano i due istituti*» [80].

In ogni caso, l'emendamento Cossutta IV.1.43 viene respinto.

Ma in quella stessa seduta l'on. Mussi chiede che venga anticipato il voto sull'emendamento che prevede l'introduzione di un articolo aggiuntivo (12 *bis*) al progetto «*in cui si costituzionalizza un principio di legge elettorale*», quello del sistema maggioritario a doppio turno uninominale: «*Noi pensiamo* – dice l'on. Mussi, che parla a nome del gruppo Sinistra democratica – *che, sotto il profilo del sistema, ad un Presidente forte debba corrispondere un Parlamento forte, cioè innervato dalla chiara formazione di una maggioranza parlamentare. Per questa ragione faremo dipendere il nostro atteggiamento verso le questioni relative al Presidente dal risultato di questo voto*». Si torna così, e per l'ennesima volta, su quel tema che è sottratto alla competenza della Commissione bicamerale, ma che, come si è avuto modo di dire, costituisce il punto di riferimento continuo della discussione.

Sulla proposta di anticipazione del voto parlano un oratore a favore ed un oratore contro.

Nel dirne a favore, l'on. Occhetto adduce ragioni di metodo, trattandosi di

---

[79] *Sed. n. 47, res. sten.*, 1868.

[80] *Sed. n. 47, res. sten.*, 1870 s.

un voto che dovrebbe contribuire a fare chiarezza sul modello di forma di governo che viene messo in discussione: «*infatti, noi abbiamo lavorato senza un disegno controllabile, e ciò si è visto nel rapporto tra i problemi che riguardavano la forma di Stato e il Parlamento, dando vita ad una costruzione traballante non rispondendo ad alcuni problemi di valore estremamente importante*»[81]. In tale ottica di disordine sistematico «*Ho già visto che i poteri del Presidente si aggiungono a nuovi poteri di scioglimento. Bene, io applaudo a questa proposta, ma dico che essa non conta se non sono chiari altri poteri, perché allora si può andare nei confronti della costituzione di un Presidente irresponsabile dal punto di vista delle responsabilità di governo e che si apposta dietro alla siepe per colpire o far danzare il Parlamento a suo piacimento. Quindi, attenzione perché potrebbe essere qui il vero pericolo plebiscitario. Allora si pone il problema di quali altri poteri prima di poter affrontare tale questione. Ma al di sopra di tutto questo esiste un'incognita che riguarda la legge elettorale. Noi sappiamo che la legge elettorale può, sia pure indirettamente, concentrare il baricentro sul premier, sui partiti, sulla coalizione. In una certa misura contribuisce essa stessa a distribuire i poteri. E io ricordo che il presidente della bicamerale ha lanciato proprio qui, in una seduta estremamente accesa, la sfida sul doppio turno uninominale e maggioritario. Io ritengo che abbia fatto bene, ma nel fare questo ha posto sostanzialmente una pregiudiziale. Ora, per ciò che mi riguarda, è inutile entrare nel merito dei poteri del Presidente della Repubblica se non si conosce il punto di caduta, se non sappiamo se la Bicamerale tiene ferma quella pregiudiziale*»[82].

La posizione dell'on. Urbani, contrario all'anticipazione del voto, si fonda, invece, sull'esistenza di un numero troppo vasto di possibili sistemi elettorali derivanti dal principio «codificato» nell'emendamento relativo all'art. 12 *bis*.

Con queste premesse, approvata la proposta di inversione del voto, il dibattito sull'emendamento è l'ulteriore appendice di discussione generale.

L'on. D'Alema, che per l'occasione illustra l'emendamento Mussi IV.12.3, pone in principio la natura *ridotta* del modello italiano rispetto a quello della V Repubblica francese, per poi affermare: «*Ed è per questo che ho preso la parola, per chiedere alla Commissione di compiere una scelta che a me sembra più coraggiosa rispetto alla situazione attuale; lo dico senza con ciò voler demonizzare una soluzione diversa: il mio è un intervento di stimolo ad una scelta che a me appare più coraggiosa. Questo innanzitutto per ragioni istituzionali, in quanto non vi è dubbio che la scelta del doppio turno uninominale rende, a mio avviso, più agevole attribuire al Presidente più cogenti poteri di governo, perché – questo mi pare un aspetto fondamentale del sistema francese – attraverso il*

[81] *Sed. n. 47, res. sten.*, 1876.

[82] *Sed. n. 47, res. sten.*, 1877.

doppio turno uninominale per l'elezione parlamentare, ossia un sistema di formazione della maggioranza parlamentare del tutto analogo a quello con cui si forma la maggioranza presidenziale [...], si crea quella possibile omogeneità tra maggioranza presidenziale e maggioranza parlamentare che giustifica l'idea che il Presidente possa essere il capo della maggioranza e quindi dell'esecutivo» [83].

Intorno a questo tema si riannodano ancora una volta le questioni della natura e posizione costituzionale del Capo dello Stato, sì che torna d'urgenza il problema di metodo se il sistema elettorale debba conseguire alla scelta relativa alla forma di governo o questa debba andare di pari passo se non addirittura in rapporto di conseguenzialità rispetto alla legge elettorale. Ed infatti, ove si accolga una proposta come quella illustrata dall'on. D'Alema, diviene molto arduo attribuire una funzione di garanzia al Presidente della Repubblica e, al più, il ruolo di potere di riserva: e ciò proprio per la coincidenza (almeno tendenziale) delle due maggioranze, quella presidenziale e quella parlamentare.

Non per caso, il sen. Pieroni, che parla contro l'emendamento, esplicitamente dichiara che «*Proprio quesa è la fondamentale motivazione di merito del voto contrario dei verdi sull'articolo aggiuntivo in esame. Noi non potremmo mai accettare un semipresidenzialismo che si ispiri al modello francese e riteniamo di non essere i soli a considerarlo inaccettabile*» [84].

È necessario, a questo punto, entrare nel merito delle scelte compiute dalla Commissione.

Nelle parole del relatore, «*Con la scelta dell'elezione diretta del Presidente, la Commissione ha scelto di respingere i giudizi e le valutazioni di immaturità sull'elettorato italiano o di non maturità della situazione italiana. Con questa scelta, i cittadini acquistano un nuovo diritto e un nuovo potere, quello di eleggere direttamente la suprema carica dello Stato. Non è un'innovazione da poco, e come tale i cittadini probabilmente l'apprezzeranno. Né può trascurarsi il valore, in una fase come l'attuale, dell'elezione a suffragio elettorale e diretto, su tutto il territorio nazionale, di una persona chiamata a svolgere, tra le altre, l'alta funzione di garantire l'unità, l'indipendenza e l'integrità della nazione*» [85].

Ora, vero è che nel dibattito della Commissione sono emerse le molte preoccupazioni – del resto ben note – per i rischi conseguenti alla personalizzazione della politica e per l'accentramento in una figura monocratica di molti poteri, ma il nucleo forte della discussione ha riguardato la stessa configurabilità d'una carica elettiva cui siano intestate non già funzioni di indirizzo politico, ma ruoli e poteri arbitrali: se cioè – la logica è uguale ed oppo-

---

[83] *Sed. n. 47, res. sten.*, 1879 s.

[84] *Sed. n. 47, res. sten.*, 1882.

[85] *Rel.*, 34

sta a quella che anima le polemiche concernenti il *caudillismo* – sia possibile concepire e conseguentemente regolare l'elezione diretta del Capo dello Stato *come se* fosse priva di valore politico.

La questione impinge direttamente nella configurazione dei poteri del Capo dello Stato: ma, ancor prima di prendere in considerazione i lavori riguardanti le relative disposizioni del progetto, è opportuno segnalare taluni interventi dei Commissari incentrati sui ridetti problemi. Interventi che tradiscono la preoccupazione per il pericolo che dalla incongruenza e sproporzione tra elezione diretta e poteri attribuiti al Presidente della Repubblica, siano generati degli incontrollabili spazi di governo.

L'on. Cossutta, ad esempio, afferma: «*Il Presidente della Repubblica eletto dai cittadini sarebbe eletto da una parte, ovviamente maggioritaria, del popolo italiano; sarebbe quindi espressione di una realtà politica e non avrebbe, come quello eletto nel sistema vigente della nostra Costituzione, il consenso ed il voto – a volte difficile e contrastato – non di uno schieramento soltanto, ma di una larghissima rappresentanza parlamentare e, attraverso il Parlamento, di una larghissima rappresentanza dei cittadini. D'altronde, cari colleghi, anche se riuscissimo a limitare i poteri del Presidente della Repubblica per evitare, per esempio, che possa sciogliere il Parlamento se non in determinate condizioni, ho i miei dubbi che questo possa rassicurarci circa la «assolutità» e la «incontraibilità» dei suoi poteri. Quando un Presidente viene eletto, come sarà, con il voto di 25-30 milioni di cittadini italiani, il suo potere giuridico e politico è immenso, e di questo vorrei che si tenesse conto anche di fronte all'attuale temperie culturale, politica e civile*» [86].

Del resto, era stato lo stesso Maurice Duverger – il quale ha coniato la formula semipresidenzialismo – a mettere in guardia di fronte alla tentazione di eleggere un Presidente senza poteri [87].

Una voce politica opposta rispetto a quella dell'on. Cossutta, quella dell'on. Calderisi, sulla medesima questione, così opina: «*A mio avviso, nel momento in cui andiamo ad eleggere con suffragio popolare diretto il Presidente della Repubblica dobbiamo evitare il vero grande rischio: la separazione della legittimazione dalla responsabilità del Governo e dai connessi poteri. Scopo della riforma deve essere quello di realizzare il principio di responsabilità politica, che è il grande assente della storia repubblicana. La creazione di un sistema in cui ci fosse separazione tra legittimazione e responsabilità politica produrrebbe un effetto opposto. Voglio chiedere a tutti i colleghi: come immaginate voi che si svolga la campagna elettorale per eleggere il Presidente della Repubblica? Imma-*

[86] *Sed. n. 43, res. sten.*, 1638.

[87] Le citazioni dell'autorevolissimo studioso francese ricorrono assai di sovente nel corso dei lavori della Bicamerale: quella relativa al monito di cui si dice nel testo è riportata dall'on. Rebuffa, del Gruppo Forza Italia. Cfr. *Sed. n. 43, res. sten.*, 1639.

giniamo un attimo riflettendo su quello che pensano i cittadini. Pensate sia possibile un'elezione che si basi sulle migliori modalità di svolgimento delle funzioni di garanzia, sulla nomina, per esempio, delle autorità indipendenti? O pensate piuttosto – come inevitabilmente accadrebbe – che si parlerebbe di programmi politici, di indirizzi politici di governo sia pure nelle grandi linee? Sarebbe così, non potrebbe che essere così. In questo paese, con il nostro sistema politico, qualunque cosa volessimo o scrivessimo nella Costituzione, sarebbe impensabile, inimmaginabile che la campagna elettorale non si svolgesse sul confronto di programmi di governo. Non riporto la citazione di Duverger già fatta dal collega Rebuffa; non sto a ricordare quello che può significare l'elezione di un Capo dello Stato, di un Presidente della Repubblica privo di poteri che non può realizzare il programma per il quale è stato eletto, quali meccanismi possa scatenare un fatto del genere. È quindi inimmaginabile pensare di eleggere in Italia un arbitro; eleggeremmo inevitabilmente un governante» [88].

L'intervento prende poi il verso del sistema elettorale, come spesso accade – secondo quanto si è detto – nel corso dei lavori.

Ma la questione diviene cruciale nel corso dell'esame degli emendamenti riferiti al «catalogo» dei poteri presidenziali. In particolare – intrapresa la via della correzione, o, se si vuole, dell'attenuazione del modello francese – interessa qui dire della funzione di presidenza del Consiglio dei Ministri [89], la quale significa, anche simbolicamente, che il Presidente della Repubblica è organo attivo di governo.

Nel testo presentato dal relatore sen. Salvi il 3-4 giugno 1997, ed adottato dalla Commissione, si prevede che il Presidente della Repubblica «*presiede il Consiglio dei ministri, o delega a presiederlo, eventualmente per determinate materie, il Primo Ministro*»: non è più così già nell'articolato approvato il 30 giugno, per questa parte immutato nella formulazione definitiva.

Il relatore spiega che «*La Commissione ha ritenuto che la Presidenza del Consiglio dei ministri debba essere attribuita al Primo ministro. Tale scelta – da collegare a quanto si dirà in ordine sia al rapporto tra Presidente della Repubblica e Governo, sia al rapporto Governo-Parlamento – va anzitutto inquadrata nella consapevolezza di un dato, sul quale richiamava l'attenzione il Comitato Vedel nel già ricordato rapporto: «Non è da pensare che la regola scritta possa rendere conto di tutto ciò che, in questa materia, deve essere lasciato a quelle «convenzioni della Costituzione' il cui gioco o il cui carattere varia necessariamente secondo la congiuntura e talora secondo la personalità degli attori». La chiarezza nella ripartizione dei ruoli incontra insomma strutturalmente dei limiti*

---

[88] *Sed. n. 43, res. sten.*, 1653 s.

[89] Com'è noto l'art. 9 della Cost. francese del 1958 dispone che «*Il Presidente della Repubblica presiede il Consiglio dei ministri*».

di flessibilità che non sarebbe né possibile né opportuno superare» [90].

Da queste parole traspare, quindi, che la scelta è solo precaria e, comunque, non implica una precisa definizione del ruolo del Capo dello Stato. Tant'è che il relatore prosegue affermando che «*La soluzione che si propone è certo perfettibile; ma anche quelle alternative dovrebbero avere la medesima consapevolezza. Così, ad esempio, si può certo discutere se, come proposto nel testo, si debba attribuire al Primo Ministro la presidenza del Consiglio dei ministri, e riservare nel contempo al Capo dello Stato la presidenza del Consiglio supremo per la politica estera e per la difesa. Ma, in alternativa, piuttosto che soluzioni univoche, di natura spesso ideologico-simbolica, come quella che ipotizza un unico vertice (magari convinti che basti questo a fare del Presidente un governante quasi assoluto o, in caso di scelta opposta, un mero spettatore passivo), si potrebbe ricordare che, ad esempio, la Costituzione portoghese, con soluzione razionalmente flessibile, prevede che il Capo dello Stato presiede il Consiglio dei ministri «su richiesta del Primo ministro*» [91].

Nella discussione sui singoli poteri del Capo dello Stato continueranno, verrebbe da dire ineluttabilmente, le difficoltà definitorie d'una funzione, quella presidenziale, che sembra esser poco chiara agli stessi Commissari.

Qualche parola in conclusione.

Il cammino percorso in queste note è solo parziale, indica dei punti paradigmatici, molti altri ne ignora pur suscettibili di commento.

Sarebbe fin troppo ovvio ripetere ancora una volta che le incertezze e le ambiguità iscritte nel testo licenziato dalla Commissione sono null'altro che la traccia delle ambiguità e delle incertezze che paiono condannare all'afasia nel tentativo di restituire, in un contesto socio-economico profondamente mutato, un senso e una funzione allo Stato, vincendo la tentazione di guardarvi come a forma transeunte al tramonto.

Poiché però l'interesse che muove una comunità a darsi una costituzione è la manifestazione storica dell'idea del *pactum associationis*, la questione come ognun sa è gravemente seria e come tale va posta e risolta.

Chi scrive, insomma, spera d'aver, sia pur in modo «minimalista», preso in giusta considerazione il monito di un Maestro sul valore e sulla funzione di questo processo di riforma, di questa intrapresa che nei suoi esiti «*va esaminata ed approfondita anche da un punto di vista giuridico, in modo tale che ne esca un prodotto pari a quello che uscì dalle mani dei costituenti cinquant'anni fa*» [92].

---

[90] *Rel.*, 39.

[91] *Rel.*, 39.

[92] P. Barile, *La prospettata revisione della Costituzione*, cit., 21.

Gli statuti delle Regioni di diritto comune e le loro possibili revisioni tra Costituzione vigente e prospettive di una nuova (o rinnovata) Costituzione

di *Antonio Ruggeri*

SOMMARIO: SEZ. I: *Gli statuti regionali tra vecchi e nuovi modelli*. – 1. L'utilità di un confronto tra «modelli» ed il piano del suo svolgimento. – 2. Le procedure di formazione dello statuto, l'ipotesi di una loro integrazione da parte dello stesso statuto e le oscillazioni al riguardo manifestate dalla progettazione costituzionale. – 3. L'«organizzazione» della Regione tra l'originario dettato dell'art. 123 Cost. e le sue equivoche riformulazioni nel testo della Bicamerale. – 4. Verso una «decostituzionalizzazione» piena (a favore dello statuto) della disciplina della forma di governo? – 5. Le previsioni in ordine alla disciplina del meccanismo elettorale e le alternative per esse immaginabili. – 6. Modello vecchio e modello nuovo sul piano dei limiti alla disciplina statutaria: quale «armonia con la Costituzione» per i futuri statuti? – SEZ. II: *Revisione degli statuti e rilancio dell'autonomia*. – 7. Materia statutaria e disciplina ugualmente statutaria nella prospettiva della riforma: l'estensione della seconda in ambiti in sé ricadenti in seno alla prima. – 8. Il contributo che gli statuti sono in grado di offrire al riordino del sistema delle fonti, con particolare riguardo: *a*) alle innovazioni inerenti al procedimento, alle tecniche di *drafting* ed alla struttura degli atti regionali; *b*) ai rapporti della legge regionale col *referendum*; *c*) … coi regolamenti e con le leggi statali; *d*) … con le fonti dell'Unione Europea; *e*) … con le fonti di autonomia territoriale minore; *f*) altre possibili innovazioni, pure assai opportune ma che fuoriescono dal raggio di azione degli statuti (segnatamente, volte a dotare la Giunta di poteri primari di normazione). – 9. La nuova disciplina statutaria dell'organizzazione regionale (in ispecie, in vista del riequilibrio nei rapporti tra Consiglio e Giunta) e l'influenza culturale su di essa esercitata da novità istituzionali recentemente introdotte nella legislazione statale (con particolare riguardo a quella elettorale). – 10. *Segue*. La speciale attenzione che va dedicata all'amministrazione e ai suoi problemi di ordine sia strutturale che operativo.

SEZIONE I
Gli statuti regionali tra vecchi e nuovi modelli

1. L'utilità di un confronto tra «modelli» ed il piano del suo svolgimento

Se ha un pregio il testo messo a punto dalla Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, istituita con legge cost. n. 1 del 1997, sul cui capo pure – come si sa – sono piovute critiche da ogni parte e d'ogni fatta, non poche delle quali davvero impietose (e, a mia opinione, talvolta fuori misura) [1], è stato quello di aver rimesso in circolo la domanda per una sensibile, vigorosa valorizzazione degli statuti quali fonti le più genuinamente ed emble-

[1] Tra le tante, siano esse relative alla legge sulle procedure che alla sostanza delle proposte avanzate dalla Bicamerale, ricordo qui, quanto alle prime, gli scritti di A. DI GIOVINE, *Note sulla legge costituzionale n. 1 del 1997*, in *Quad. cost.*, 1997, 381 ss.; A. PACE, *Processi costituenti italiani 1996-97*, in *Dir. pubbl.*, 1997, 581 ss. e, pure *ivi*, G.U. RESCIGNO, *Revisione della Costituzione o nuova Costituzione?*, 603 ss.; V. BALDINI, *Potere costituente, revisione costituzionale, riforma organica della Costituzione. Considerazioni a margine della legge cost. n. 1/1997*, in *Jus*, 1997, 465 ss. e, ancora, A. PACE, *Brevi note sulla sostanziale conferma dell'art. 138 Cost. nel progetto della Bicamerale*, in *Giur. cost.*, 1997, 4199 ss.; M. OLIVETTI, *La Commissione Bicamerale sulle riforme costituzionali: profili storico-istituzionali e rilievi di ordine procedimentale*, in *Iustitia*, 1997, 141 ss.; F. MODUGNO, *Ricorso al potere costituente o alla revisione costituzionale? (Spunti problematici sulla costituzionalità della legge cost. n. 1 del 1997, istitutiva della c.d. Commissione bicamerale per le riforme costituzionali)*, in *Giur. it.*, 1998, c. 620 ss.; gli interventi al Seminario della Luiss del 19 giugno 1998, nell'ambito di un ciclo coordinato da S. Panunzio, su *Metodo e limiti della revisione costituzionale*, introdotto dallo stesso S. PANUNZIO ed il cui resoconto si deve a R. Alesse e P. Olimpieri, ora in *I costituzionalisti e le riforme. Una discussione sul progetto della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1998, 457 ss. Ancora di S. PANUNZIO v., inoltre, la relazione al convegno dell'AIC su *La riforma costituzionale*, Roma 6-7 novembre 1998, dal titolo *Le forme e i procedimenti per l'innovazione*, in *paper*. Quanto, poi, ad osservazioni di vario orientamento al testo predisposto dalla Bicamerale, nella ormai incontenibile lett. e limitando i riferimenti ai soli commenti di ordine generale, tra i molti altri v. i contributi di autori vari che sono nel fasc. 3, 1997 di *Dir. pubbl.*; gli altri raccolti sotto il titolo *La riforma della Costituzione nel progetto della Bicamerale*, a cura di P. CARETTI, Cedam, Padova, 1998; e, ancora, i contributi che sono nel Quaderno de *Il Ponte*, curato da S. RODOTA-U. ALLEGRETTI-M. DOGLIANI, dal titolo *La Costituzione tra revisione e cambiamento*, Editori Riuniti, Roma, 1998; gli interventi al convegno di studi, svoltosi a Firenze il 27-28 marzo 1998 in ricordo di S. TOSI, su *La riforma costituzionale*; a due seminari, tenutisi a Padova, per iniziativa di G. ZACCARIA, dal titolo *Riflessioni sulla forma di Stato proposta dalla Commissione bicamerale*, l'uno, e *Dopo la Bicamerale: i nodi irrisolti*, l'altro, entrambi in *Dir. e soc.*, 2-3, 1998 (nonché editi autonomamente, per i tipi della Cedam), ed agli incontri nell'ambito del *Seminario sulla revisione*

maticamente espressive dell'autonomia regionale [2]. Dal tempo, ormai lontano, della fortunata stagione «costituente» – come pure, con una certa impropria e pomposa etichetta, è stata qualificata da molti studiosi – che ha visto, agli inizi degli anni '70, la nascita delle carte statutarie delle Regioni di diritto comune ai giorni nostri, sul piano positivo, non è cambiato quasi nulla, se si eccettua la riscrittura (in qualche caso persino integrale) di alcuni statuti [3]. E

---

costituzionale organizzato da S. Panunzio, sopra già richiamato. Radicalmente negativo, poi, il giudizio, sia per la forma che per la sostanza, mosso da G. Ferrara, *La revisione costituzionale come sfigurazione: sussidiarietà, rappresentanza, legalità e forma di governo nel progetto della Commissione bicamerale*, in *Pol. dir.*, 1998, 93 ss. Assai di recente, un fitto confronto di opinioni, con notazioni anche fortemente critiche, si è registrato in occasione del convegno, organizzato dall'AIC, su *La riforma costituzionale*, cit. Per la consultazione dei dibattiti in seno alla Commissione, assai utile è il volume, curato da V. Atripaldi-B. Bifulco, dal titolo *La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura. Cronaca dei lavori e analisi dei risultati*, Giappichelli, Torino, 1998, unitamente all'altro, sempre di AA.VV., *La Commissione bicamerale per le riforme istituzionali. I progetti, i lavori, i testi approvati*, a cura di P. Costanzo-G.F. Ferrari-G.G. Floridia-R. Romboli-S. Sicardi, Cedam, Padova, 1998, ed a *La strategia delle riforme. La tormentata revisione della Costituzione repubblicana. Materiali di studio*, Giappichelli, Torino, 1998, 137 ss., di F. Teresi. Costanti richiami al testo messo a punto dalla Bicamerale si trovano, infine, all'interno di uno studio, di respiro monografico, che ho appena portato a termine, dal titolo *La Costituzione allo specchio: linguaggio e «materia» costituzionale nella prospettiva della riforma*, Giappichelli, Torino, 1999, cui può altresì farsi capo per ulteriori richiami.

[2] L'intento di valorizzare la massima delle fonti di autonomia è unanimemente rilevato dai commentatori, pur se corredato da non poche riserve a riguardo di questa o quella delle espressioni presenti nel progetto, su cui si avrà modo più avanti di intrattenersi rapidamente, e ha, peraltro, radici ormai risalenti nel dibattito sulle riforme (hanno, tra gli altri, particolarmente insistito sul punto A. D'Atena, *L'autonomia costituzionale e statutaria delle entità sub-statali nei sistemi federali e regionali*, in AA.VV., *Statuti regionali e riforma federale a venticinque anni dal primo statuto della Regione Umbria*, a cura del Centro studi giuridici e politici della Regione Umbria, Perugia, 1997, 3 ss.; F. Migliarese, *La potestà statutaria delle Regioni*, in AA.VV., *Riflessioni sulla forma di Stato proposta dalla Commissione Bicamerale*, a cura di G. Zaccaria, Cedam, Padova, 1998, 39 ss.; U. De Siervo, *Oscurità e frammentazione del sistema delle fonti*, in *Dir. pubbl.*, 3, 1997, 700 s.; G. de Vergottini, intervento alla tavola rotonda su *Il federalismo nel progetto della Bicamerale del novembre 1997*, in *Le istituzioni del federalismo. Reg. e gov. loc.*, 3-6, 1997, 523 ss.; R. Bifulco, *La potestà statutaria regionale*, in AA.VV., *La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura*, cit., 89 ss. Volendo, possono, poi, vedersi anche i miei *Il regionalismo italiano, dal «modello» costituzionale alle proposte della Bicamerale: innovazione o «razionalizzazione» di vecchie esperienze?*, in *Le Reg.*, 1998, 306 ss. e *Il sistema delle fonti tra vecchie esperienze e prospettive di riordino costituzionale*, relaz. al convegno dell'AIC su *La riforma costituzionale*, sopra cit., par. 8 del *paper*).

[3] V., specificamente, le novità al riguardo avutesi in Emilia-Romagna (il cui nuovo statuto è stato approvato con legge n. 336 del 1990) e Umbria (approvato con legge n. 44 del 1992), col commento, quanto al primo statuto, di AA.VV., in *Reg. e gov. loc.*, suppl. al n. 1/1991; per il secondo, di G. Tarantini, *Lo statuto della Regione Umbria nella prospettiva del federalismo*, in AA.VV., *Statuti regionali e riforma federale*, cit., 29 ss. e, per entrambi, di P. Gian-

ciò, malgrado nel corso di questa ormai lunga, sonnolenta stagione molte voci abbiano ripetutamente reclamato (ora più ora meno) incisive innovazioni, tanto che presupponessero, quanto che non, un diverso quadro costituzionale o una diversa disciplina legislativa a contorno (specie con riguardo al meccanismo elettorale). Quando, però, il dibattito si è infittito ed animato sul tema della «grande riforma» costituzionale, e specie dopo che si è messo mano alla progettazione di quest'ultima attraverso la istituzione di Commissioni parlamentari o di Comitati di studio chiamati a darne l'elaborazione [4], il rilancio dello strumento statutario è tornato ad essere inserito nell'agenda politico-istituzionale e concrete (e, addirittura, in qualche momento, imminenti) sono, dunque, apparse le possibilità della sua realizzazione.

Mi prefiggo l'obiettivo di svolgere una rapida riflessione sulle modifiche che sembrano le più urgenti da apportare agli statuti, in questa travagliata stagione di transizione di sistema politico-istituzionale (e, forse, pure di ordine costituzionale), alla luce degli sviluppi nel frattempo avutisi in seno all'esperienza, specificamente ad opera delle leggi statali che maggiormente hanno inciso sull'assetto dei poteri regionali (le leggi Bassanini e la legge elettorale n. 43 del 1995). Ma, lo studio, proprio in ragione della peculiare congiuntura in cui si svolge, segnata dalla proiezione verso un nuovo assetto costituzionale, per quanto incertamente e confusamente raffigurato nelle sue stesse linee di fondo, non avrebbe, a mio giudizio, molto senso se rimanesse rinchiuso all'interno della sola cornice costituzionale in atto tracciata, senza dunque aprirsi alla considerazione altresì delle prospettive volte a ridisegnarne i tratti ed i confini. Piuttosto, conviene che il «parametro» (e il piano) culturale sia duplice, costituito in primo luogo – come si addice ad ogni riflessione giuridicamente fondata – dal dato positivo, ma pure dalle più accreditate proposte avanzate per il suo superamento. Ed è interessante chiedersi, confrontando il modello costituzionale vigente di statuto con quello che avrebbe potuto (o un domani potrebbe) prenderne il posto qualora la riforma costituzionale avesse potuto (o potesse) essere portata a compimento, se, ed in che misura, il nuovo si volga davvero al superamento del vecchio e dove,

---

GASPERO, *Osservazioni sulle riforme degli Statuti dell'Umbria e dell'Emilia-Romagna*, in *Le Reg.*, 1993, 995 ss. V., inoltre, le parziali ma significative modifiche apportate allo statuto del Piemonte ed approvate con legge n. 180 del 1991. Segnalo che progetti di riscrittura globale delle carte statutarie sono stati messi a punto in alcune Regioni (mentre, in altre, Commissioni di studio sono tuttora al lavoro), e spec. in Calabria, Liguria e Toscana, senza che tuttavia si sia a tutt'oggi riusciti a darvi concreto seguito (particolarmente, di quest'ultima Regione il testo del nuovo statuto è, a tutt'oggi, all'esame della Commissione Affari Costituzionali del Senato, Atti n. 3107).

[4] Penso, in particolare, alla Commissione Bozzi, a quella De Mita-Iotti, al Comitato Speroni e, da ultimo, appunto, alla Commissione D'Alema.

invece, ne costituisca l'ulteriore sviluppo nella continuità o, persino, la sostanziale riproduzione senza significativi mutamenti.

Il punto mi sembra, infatti, di notevole rilievo pure nel tempo presente, nel quale, dopo l'«ibernazione» della Commissione bicamerale e malgrado la nomina in seno al Governo presieduto dallo stesso Presidente della Commissione suddetta di un Ministro per le riforme di riconosciuta competenza ed esperienza, seri dubbi possono legittimamente nutrirsi a riguardo della effettiva disponibilità delle forze politiche di ritrovarsi attorno ad un comune disegno riformatore, dando così vita finalmente ad un'organica e corposa revisione della Costituzione. Tuttavia, anche a restare – come prudenza consiglia – all'interno della cornice costituzionale esistente, ugualmente sembra opportuno (e, forse, persino, necessario) chiedersi se, nel momento in cui dovesse avviarsi la procedura per la stesura di nuove carte statutarie nel rispetto delle regole vigenti, possa parimenti farsi capo, seppur in parte, ai «modelli» di statuto elaborati nel corso della progettazione costituzionale degli ultimi anni e, segnatamente, a quello predisposto dalla Bicamerale (l'ultimo, in ordine di idee, frutto di uno sforzo corale di elaborazione compiuto nella sede parlamentare), per quanto pensati all'interno di un diverso quadro costituzionale di riferimento. Si tratta, infatti, di stabilire se (e fino a che punto) siffatti modelli possano offrirsi quali «materiali» culturali indicativi di nuove esigenze e tendenze sul piano delle idee costituzionali e, ciononostante, essere ugualmente tenuti presenti per il caso che si faccia luogo ad una riformulazione delle carte statutarie con le procedure ed entro i limiti stabiliti dall'art. 123 Cost.

D'altro canto, anche i nuovi modelli meritano un supplemento di riflessione, se non altro al fine di verificare la loro compatibilità coi princìpi di base dell'ordinamento e la complessiva congruità con la parte restante dell'impianto costituzionale in cui si inseriscono e col quale sono tenuti a fare «sistema».

Ovviamente, è qui esclusa l'idea di far luogo ad un analitico, pedante esame dei contenuti di questo o quel progetto, per il quale non vi sarebbe lo spazio e che, comunque, non avrebbe senso di fare proprio per il carattere insicuro della prospettiva di realizzazione della riforma e dei percorsi lungo i quali essa potrebbe avviarsi per essere portata a compimento. Per questo, ci si limiterà qui a far capo solo al progetto della Bicamerale, nella sua più aggiornata versione (del novembre '97) così come emendata alla Camera, peraltro considerato nelle sue sole linee portanti e per le indicazioni di fondo da esse desumibili, omettendo pertanto di guardare ad altre proposte (recenti e non) le cui reali capacità di incidenza sui futuri sviluppi della vicenda riformatrice sembrano assai basse o addirittura nulle.

Mi riprometto di argomentare la tesi secondo cui, mentre *sul piano pro-*

cedimentale il distacco dalle regole previste dalla Costituzione vigente in ordine alla formazione dello statuto è indubbiamente sensibile, *sul piano sostanziale*, invece, al di là di ogni contraria apparenza, la differenza tra i modelli qui «comparati» non è così netta come la lettera degli enunciati farebbe pensare, per quanto certamente affrettato ed artificioso sarebbe un esito teorico che legittimasse la piena sovrapposizione dei testi e la loro riduzione ad una forzosa unità. In realtà – è questo il fuoco della questione qui dibattuta – già la Costituzione del '48 dispiega a favore del legislatore statutario talune potenzialità espressive che, a mio giudizio, non sono state appieno sfruttate e che, addirittura, in relazione a taluni profili o contenuti, parrebbero rivelarsi ancora più ampie di quelle, *secundum verba*, prefigurate dal modello proposto dalla Bicamerale. Dal suo canto, è indubbio che quest'ultimo apra taluni spazi che, allo stato della disciplina costituzionale, non sono disponibili in sede di revisione delle carte regionali.

Pur con queste preliminari, doverose avvertenze, che saranno tra breve meglio esplicitate, il «tronco» – se così può dirsi – della struttura statutaria si presenta, a mio modo di vedere, in via di principio, come sostanzialmente non diverso; direi, piuttosto, che è sul vecchio che si innestano ulteriori elementi, idonei a consentirne una maggiore ramificazione.

Si faccia caso, però, al fatto che il raffronto è qui specificamente puntato ai «modelli» per come risultano astrattamente dalle formulazioni costituzionali (le vecchie come le possibili nuove) che li riguardano, più ancora che ad essi per come si sono inverati nell'esperienza, benché da quest'ultima non possa – naturalmente – in alcun modo prescindersi (e, come si vedrà, qui pure vi si farà costante riferimento).

Due ragioni consigliano di prestare la maggiore attenzione proprio alla «scrittura» costituzionale.

La prima è che il raffronto sarebbe altrimenti – per dir così – «asimmetrico», qualora, da un canto, si facesse capo ad un dato (o ad un complesso di dati) di natura materiale, con riguardo alle più salienti realizzazioni del modello vigente, mentre, dall'altro, trattandosi di un mero progetto non ancora portato ad effetto (né si sa se mai e con quali forme e contenuti lo sarà), non si dispone di alcuna prassi applicativa e, dunque, l'elemento di confronto non potrebbe che essere costituito dalle *mere norme* (o, meglio, dalle relative *disposizioni*).

La seconda ragione è che, a parer mio, il tratto che maggiormente avvicina (e rende, dunque, comparabile senza soverchie forzature) il vecchio al nuovo modello è proprio l'ampiezza di raggio del «campo materiale» costituzionalmente delineato su cui entrambi si affacciano, quale appunto risulta dagli enunciati che rispettivamente li riguardano, non pure lo stesso per come risulta tracciato dagli statuti vigenti o, ancora di più, ricoperto dalle prassi

applicative di questi. È, infatti, doveroso tenere a mente la circostanza secondo cui, per una serie di motivi (peraltro, a tutti noti) legati al sistema politico ed alle forme del suo sviluppo nel corso della intera vicenda repubblicana fin qui maturata, già al momento della redazione delle carte statutarie si è assistito ad una complessiva torsione del figurino costituzionale, con manifestazioni ora in eccesso ora – è qui il punto – in difetto rispetto a ciò che nel figurino stesso risulta rappresentato. Mentre, però, le prime sono state ampiamente segnalate, specie da quanti hanno variamente insistito sul carattere fin troppo retorico e vanamente laconico di molti enunciati statutari, approssimativamente riuniti assieme sotto la comune (e, in parte, forzosa) etichetta di norme «programmatiche», le seconde, di contro, non sono state adeguatamente messe in evidenza. Ed è anche per ciò che si è finito col fare del dettato costituzionale (per questa sua parte come per altre) – come mi è già stata data l'opportunità di segnalare trattando di altri ordini tematici e come sùbito di seguito tenterò di dire meglio – un bersaglio artificiosamente eretto al solo fine di abbatterlo, imputandogli colpe e responsabilità, per lo stato complessivamente asfittico in cui versa l'autonomia, che invece hanno, per la gran parte, la loro radice fuori del testo costituzionale stesso. Ciò che, nondimeno, non equivale ad escludere, in forza di un aprioristico quanto ingiustificato convincimento volto a «sacralizzare» insensatamente la Costituzione, l'idea di ogni possibile innovazione costituzionale, qui come altrove invece assai opportuna, ma unicamente ad aver chiaro e ben definito nei suoi contorni il quadro di partenza prima di proporne la sostituzione con altro, diversamente orientato negli obiettivi da conseguire, nei contenuti, nelle strutture allo scopo indispensabili.

Merita, dunque, di esser ulteriormente rimarcato il fatto per cui le pratiche realizzazioni dei modelli statutari, al di là delle differenze pure tra gli stessi riscontrabili, sono apparse evidentemente deludenti rispetto alle linee organizzative nei modelli stessi enunciate. Se si conviene sulla ricostruzione, peraltro – come si sa – assai accreditata in dottrina [5], secondo cui tre, in estrema sintesi, sono i princìpi posti a base della disciplina statutaria, al di là delle differenze di formulazione e di accento riscontrabili nel passaggio da una carta all'altra, quello della *partecipazione* comunitaria alle dinamiche di apparato (e, dunque, all'esercizio delle funzioni regionali), l'altro della *programmazione* degli interventi e, infine, quello del massimo *decentramento* interno (a favore dei minori enti territoriali), ebbene risulta assai disagevole stabilire su quale fronte sono state maggiori le carenze, le distorsioni applicative, le complessive delusioni. È, allora, chiaro che il raffronto, se circoscritto unicamente al piano

[5] Mi rifaccio, al riguardo, all'impianto che è in T. MARTINES-A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano, 1997, 167 ss., che, peraltro, è sul punto espressivo di una linea di pensiero da molti condivisa.

della prassi, sarebbe, comunque, per quest'ultima perdente; ed, anzi, rischierebbe di alimentare ulteriormente la tendenza, pure assai marcata e diffusa, a spostare poi automaticamente (quanto, però, affrettatamente ed indebitamente) le conclusioni dell'analisi al piano del diritto costituzionale positivo, addebitando a quest'ultimo responsabilità che, invece, hanno principalmente seppur non esclusivamente nella prassi stessa (e, specificamente, nei partiti politici e nel «sistema» da essi impiantato) la causa e l'effetto ad un tempo della loro esistenza [6]. D'altronde, come si sa, quante volte, con riguardo ai temi e problemi più vari, non è accaduto a tutti noi di sentire che la revisione della Costituzione era urgente proprio in quanto l'esperienza si mostrava gravemente insoddisfacente e bisognosa di forti, radicali correzioni?

Non intendo ora aprire una parentesi, che porterebbe troppo lontano, per tornare a ragionare attorno ai limiti intrinseci della Costituzione, della sua forza ordinativa e qualificatoria delle pratiche giuridiche e dello stesso diritto positivo sottostante. Avverto, tuttavia, il bisogno di rinnovare qui il mio disagio a fronte di orientamenti metodici, pure largamente diffusi tra gli studiosi, volti ora ad enfatizzare il ruolo della Costituzione (dei suoi princìpi come delle sue regole), sovraccaricandolo appunto di attese ovvero di responsabilità che in realtà ne trascendono le possibilità operative, ora, di contro, a minimizzarne e svilirne le capacità, affermando che, qualunque innovazione costituzionale si faccia, le cose comunque sostanzialmente non cambieranno. La Costituzione subisce una torsione di immagine ed una complessiva dequalificazione in entrambi i casi; e non saprei, in verità, dire quale delle due sia da considerare l'eventualità maggiormente deprecabile.

2. Le procedure di formazione dello statuto, l'ipotesi di una loro integrazione da parte dello stesso statuto e le oscillazioni al riguardo manifestate dalla progettazione costituzionale

L'aspirazione alla conformazione dello statuto quale fonte «paracostituzionale» (se non sul piano della efficacia, su quello delle procedure predisposte per la sua formazione e degli oggetti rimessi alla sua regolazione) è palese se si considera il modo con cui l'atto dovrebbe, dopo la riforma, venire alla luce.

---

[6] Che il mancato decollo dell'autonomia regionale abbia nel sistema dei partiti la sua causa maggiore è rilevato da tempo: v., dunque, per tutti, gli esiti di un'indagine condotta da AA.VV., *Autonomia politica regionale e sistema dei partiti*, I, *I partiti di fronte alle Regioni*, Giuffrè, Milano, 1988.

Oscillazioni, anche assai accentuate, al riguardo, per la verità, non mancano; e talune sensibili differenze di prospettiva si segnalano tra il testo predisposto dalla Bicamerale e quello risultante dagli emendamenti approvati alla Camera [7], a riprova delle incertezze che, ancora al presente, accompagnano e caratterizzano la progettazione costituzionale, i suoi indirizzi, i possibili esiti.

Il testo della Commissione rendeva, forse, ancora maggiori le somiglianze tra la legge regionale di approvazione dello statuto e le leggi costituzionali vere e proprie, già per il fatto di richiedere due delibere dell'Assemblea, a distanza non inferiore di due mesi ed adottate a maggioranza assoluta, così come laddove prevedeva l'eventuale assoggettamento ad una sorta di *referendum* «costituzionale» dello statuto, dietro richiesta di un trentesimo degli elettori regionali ovvero di un quinto dei componenti l'Assemblea. Presentava, tuttavia, il difetto di non contemplare alcuna forma di partecipazione delle minori autonomie territoriali alla formazione dell'atto; una partecipazione che è stata, quindi, recuperata in occasione dell'esame parlamentare, ma ad opera di una formula assai vaga e sibillina e, comunque, col costo di portare da due ad una sola le delibere assembleari necessarie per la nascita dello statuto. Allo stesso tempo (e coerentemente), si è poi aggiunto che cinque Sindaci o Consigli comunali rappresentativi di un trentesimo degli elettori ovvero due Presidenti di Provincia o due Consigli provinciali espressivi di un decimo degli elettori possano chiedere il *referendum* sul testo licenziato dall'Assemblea.

La carenza presentata dalla proposta della Commissione risultava, peraltro, ulteriormente rimarcata dal fatto che lo stesso statuto, nel dare la disciplina delle leggi e degli atti normativi della Regione, avrebbe dovuto fare «particolare riferimento» alla partecipazione ai relativi procedimenti di Comuni e Province (cui si sono quindi aggiunte alla Camera le Città metropolitane). E sarebbe davvero stata paradossale la situazione per cui la *sola* legge formata senza una siffatta partecipazione sarebbe, appunto, stata quella di approvazione della massima delle fonti espressive dell'autonomia regionale.

Ovviamente la discussione sul punto potrebbe prendere una piega completamente diversa qualora ci si orientasse per una diversa soluzione di ordine strutturale generale, quale ad es. potrebbe essere quella, peraltro – come si sa – particolarmente caldeggiata da molti autori [8], di fare delle assemblee

---

[7] Il confronto tra i due testi è ora reso agevole da F. Teresi, *La strategia delle riforme*, cit., 168 e 353 ss. L'andamento dei lavori in seno alla Commissione in ordine alla potestà statutaria è illustrato anche da R. Bifulco, *La potestà statutaria regionale*, cit., 89 ss. V., poi, la rapida riflessione di U. De Siervo, *Oscurità*, cit., 700 s. e M. Carli-R. Zaccaria, *La forma di Stato*, in AA.VV., *La riforma della Costituzione nel progetto della Bicamerale*, cit., 16 ss.

[8] Ho fatto mia questa proposta in *Il regionalismo italiano*, cit., 305.

regionali degli organi bicamerali, riconoscendo in tal modo al loro interno la stabile presenza degli enti territoriali minori. Mentre, però, una riforma siffatta è assai dubbio che possa esser introdotta con strumento diverso dalla legge di revisione costituzionale (e, dunque, la sua realizzazione richiede un preciso e determinato orientamento politico in tal senso), di contro la partecipazione «dall'esterno» di Comuni e Province (ed altri enti locali) alla confezione dello statuto (e delle sue successive modifiche) potrebbe, a mia opinione, essere direttamente stabilita dallo stesso statuto, *anche al di fuori di un'esplicita (comunque, senza dubbio, assai opportuna) statuizione costituzionale che la preveda* [9]. A sostegno di quest'idea può essere addotta la circostanza per cui – già da ora, a stare alla ricostruzione della natura dello statuto maggiormente persuasiva [10], e, comunque, sicuramente dopo la riforma – lo statuto rientra *pleno iure* tra gli «atti normativi» della Regione, la cui formazione il progetto della Bicamerale (al pari, per quest'aspetto, di altri progetti) rimette ormai per intero allo stesso statuto. Intendo dire che, se è da valutare assai favorevolmente la correzione apportata dalla Camera alla proposta della Bicamerale, ugualmente lo stesso obiettivo avrebbe potuto esser perseguito *motu proprio* dalla Regione, appunto a mezzo di norme *aggiuntive* introdotte dagli statuti rispetto allo *standard* procedimentale costituzionalmente fissato, in modo da adattarlo ai peculiari contesti regionali [11]. Penso,

[9] È comunque chiaro che, ad esser sottili, non è affatto la stessa cosa che la partecipazione dei minori enti territoriali sia costituzionalmente imposta già per l'iniziale formazione dello statuto ovvero che sia disposta da quest'ultimo, *venuto alla luce senza la partecipazione stessa*, unicamente in vista di future revisioni. Ad ogni modo, nulla esclude che *de facto* si assista ad un'elaborazione variamente «partecipata» del testo statutario, al di là, dunque, della sua giuridica prescrizione.

[10] … ancora da ultimo, ribadita da T. MARTINES-A. RUGGERI, *Lineamenti*, cit., 157 ss. ma vigorosamente contrastata, come si sa, specialmente da U. DE SIERVO, *Gli statuti delle Regioni*, Giuffrè, Milano, 1974 e, quindi, *sub* art. 123, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna-Roma, 1990, 120 ss., nonché, da altra angolazione, da A. D'ATENA, *Forma e contenuto degli statuti regionali ordinari*, in *Dir. e soc.*, 1984, 228 ss. e *Statuti regionali II) Statuti regionali ordinari*, in *Enc. giur.*, XXX (1993) e L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Il Mulino, Bologna, 1996, 302 ss.

[11] Nuovamente, è appena il caso di avvertire che regole siffatte potranno valere unicamente per future revisioni dei testi statutari che siano, nondimeno, venuti alla luce tutti allo stesso «modo», nel rispetto dei soli canoni costituzionali; non potranno, cioè, applicarsi sin dall'inizio, per la stessa confezione dell'atto che le introduce. La soluzione, insomma, è, come si vede, quella stessa che, per un'autorevole dottrina, si ha con riguardo ad un'eventuale riscrittura delle procedure fissate nell'art. 138, possibili – secondo la tesi preferibile – a condizione che la legge che vi faccia luogo venga a formazione nell'osservanza, per l'ultima volta, dello stesso articolo costituzionale innovato [su questa antica, vessata questione, v., tra i molti altri, dopo l'ormai «classico» A. ROSS, *Sull'autoriferimento e su un «puzzle» nel diritto costituzionale* (1969), ora in AA.VV., *Critica del diritto e analisi del linguaggio*, a cura di A. FEBBRAJO-R. GUASTINI, Il Mulino, Bologna, 1982, 205 ss., spec. 228 ss., A.G.

specificamente, all'ipotesi di un ancora maggiore «irrigidimento» della disciplina costituzionale determinato da eventuali, auspicabili, indicazioni statutarie poste in tal senso (se non pure in merito alla maggioranza richiesta per l'approvazione di modifiche dello statuto o alle regole in genere costituzionalmente stabilite e, come tali, inderogabili [12], quanto ad altre prescrizioni di ordine temporale o procedimentale). Insomma, la lettura che qui si suggerisce di accogliere è nel senso di considerare, per questa parte, la formula di cui all'art. 60, quarto comma, lett. *c*), del testo della Bicamerale come idonea a riflettersi sullo stesso statuto e di dar, dunque, vita ad effetti «autoreferenziali», ferma comunque restando – come si è avvertito – l'intangibilità del «modello» procedimentale descritto nello stesso art. [13].

Invece, come dicevo poco sopra, non sarei affatto sicuro che – a stare a quanto previsto nel progetto della Bicamerale – lo statuto possa dare la configurazione della struttura dell'Assemblea regionale (quale organo mono- o bi-camerale), anche se questa eventualità non è, a mio modo di vedere, inte-

---

CONTE, *Ricerca di un paradosso deontico. Materiali per una semantica del linguaggio normativo*, in *Riv. int. fil. dir.*, 1974, 481 ss., spec. 501 s.; F. MODUGNO, *Il problema dei limiti alla revisione costituzionale (in occasione di un commento al messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica del 26 giugno 1991)*, in *Giur. cost.*, 1992, 1656 ss. e, pure *ivi*, F. RIMOLI, *Costituzione rigida, potere di revisione e interpretazione per valori*, 3758 ss.; A. CERRI, *La teoria dell'abrogazione della legge in Costituzione flessibile ed il «paradosso» dell'onnipotenza del legislatore*, in AA.VV., *Il pensiero costituzionalistico di C. Esposito*, Giuffrè, Milano, 1993, 258 ss. Sulla esistenza di limiti di valore, apprezzabili a mezzo del canone di ragionevolezza, al mutamento costituzionale, v., poi, volendo, anche il mio *Fatti e norme nei giudizi sulle leggi e le «metamorfosi» dei criteri ordinatori delle fonti*, Giappichelli, Torino, 1994, 99 ss., spec. 105 ss.].

[12] Tuttavia, si dà pure il caso che per la modifica o l'abrogazione dello statuto sia prevista una maggioranza ancora più alta di quella indicata in Costituzione: due terzi dei consiglieri, secondo quanto è ora previsto dal testo dei nuovi statuti per la Liguria e la Toscana in corso di approvazione (rispettivamente, artt. 85 e 88).

[13] In ogni caso, rimane la differenza di fondo costituita dalla ben diversa forza e stabilità di cui risultano dotate le metanorme a seconda della fonte che le produce: si rammentino, qui, solo le serie perplessità sollevate dall'ipotesi, pure problematicamente avanzata già con riguardo al quadro costituzionale vigente, di intendere il silenzio al riguardo da quest'ultimo mantenuto come una sorta di tacita autorizzazione fatta allo statuto a disciplinare anche … se stesso, apportando talune «varianti» allo *standard* costituzionale [si soffermano sul punto T. MARTINES-A. RUGGERI, *Lineamenti*, cit., 162 s. e, con ancora maggiore insistenza, nella III ed. (1992), 153 ss.]. Come si appena veduto, tuttavia, se quest'ipotesi può esser presa in considerazione (pur fra non poche, non rimosse perplessità) già con riferimento al dettato dell'art. 123, a maggior ragione essa parrebbe credibile laddove si assegni espressamente allo statuto – come, appunto, fa il testo della Bicamerale – la generale competenza a regolare l'*iter* formativo degli atti normativi regionali. Ad ogni buon conto, a scanso di ogni possibile equivoco, sarebbe bene, come si diceva, che siffatta facoltà sia, essa pure, una volta per tutte affermata nella futura Costituzione.

ramente da scartare. È chiaro che, ove ci si muova nell'ordine di idee fatto proprio dalla Bicamerale, secondo cui si ritiene esser di *diretta* ed *esclusiva* pertinenza costituzionale la determinazione della durata della legislatura regionale o, ancora, dei casi di incompatibilità del mandato di membro dell'Assemblea e di insindacabilità, a maggior (o, comunque, ad ugual) titolo dovrebbe rientrare nella competenza dell'atto costituzionale di riforma la definizione della struttura dell'Assemblea, se non altro in forza delle evidenti, strette implicazioni sussistenti tra la struttura stessa e quella dell'intero ordinamento regionale, la «forma» complessiva della rappresentanza e, dunque, i rapporti con la comunità.

Ad ogni modo, il problema meriterebbe, a parer mio, di essere ulteriormente discusso in una sede più idonea di questa: non si dimentichi, tra l'altro, che, nel testo messo a punto dalla Commissione per le riforme istituzionali, nulla è detto a riguardo della composizione del Governo regionale, dei modi di preposizione all'ufficio dei suoi membri e, in genere, dei raccordi con l'Assemblea (ma, sul punto della forma di governo, si dirà specificamente più avanti). Se, poi, si volesse far luogo, anche per questa parte, ad una soluzione organizzativa più flessibile, potrebbe prendersi in considerazione l'idea di devolvere espressamente agli statuti la definizione della struttura delle assemblee regionali: non sarebbe, come s'è detto, innovazione da poco (sulla opportunità della cui introduzione mi parrebbe doverosa un'attenta riflessione), che, tuttavia, non lascerei nel vago, affidata ad assai incerte opzioni interpretative del nuovo quadro costituzionale idonee a proliferare ed affermarsi tra le maglie larghe di enunciati strutturalmente carenti o, addirittura, ad esser incoraggiate dal silenzio al riguardo tenuto dalla legge fondamentale. È, perciò, che consiglierei, in ogni caso, di sciogliere questo nodo a mezzo di chiare e ferme indicazioni nell'atto di riforma.

La novità indubbiamente più significativa presentata dall'elaborazione costituzionale (mi rifaccio, come di consueto, specificamente al progetto consegnato dalla Bicamerale, che, peraltro, segue sul punto una linea tracciata anche in altre proposte) è, comunque, la soppressione del controllo parlamentare, che, poi, a sua volta, risulta legata – come si vedrà meglio quando sarà il momento – alla scomparsa dei limiti allo statuto e, segnatamente, del limite dell'«armonia» con le leggi della Repubblica [14].

---

[14] È stato, ancora di recente, fatto notare (R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, già diretto da A. Cicu e F. Messineo e continuato da L. Mengoni, I, t. 1, Giuffrè, Milano 1998, 590 in nt. 17) che la circostanza per cui lo statuto è tenuto ad essere in «armonia» con alcune leggi dello Stato, pur essendo, a sua volta, approvato con legge, «ha un risvolto alquanto paradossale». Non v'è dubbio che, sul piano delle dinamiche temporali delle fonti, la cosa può sembrare strana; lo è, però, assai meno, se si con-

È interessante sin da ora notare che, mentre con riguardo ai limiti stessi è tutta da verificare l'esistenza di un effettivo mutamento di condizione, l'eliminazione del passaggio parlamentare sgombra definitivamente il campo da elementi e fattori suscettibili di inquinare gravemente (fino a pregiudicare) la genuinità ed esclusività della volontà regionale che sta a base della nascita dello statuto (troppo nota, per essere qui ricordata, è l'antica ed oscura prassi dei patteggiamenti coi quali è stato accompagnato il doloroso parto degli statuti di diritto comune) [15].

Resta, comunque, da chiedersi se, quanto meno con riguardo all'atto fondativo dell'autonomia regionale, non sia opportuna una qualche forma di controllo preventivo, a condizione che sia congegnata in modo tale da preservare l'autonomia stessa da indebite intromissioni nella sua sfera e che, dunque, sia davvero riservata al solo piano della legittimità.

Non ho la ricetta in tasca per una soddisfacente soluzione del problema; ma, se è vero che anche lo statuto è una legge in senso proprio (o, meglio, lo è la legge che lo approva, secondo quanto ora inequivocamente affermato nel progetto della Bicamerale), ancorché a vario titolo «rafforzata», non vedo perché non dovrebbe esser possibile su di essa un controllo sulla falsariga di quello stabilito per le altre leggi della Regione, che, nondimeno, per aversi, richiede – a mia opinione – di esser espressamente previsto [16]. Non ho dubbi,

---

sidera, ad un tempo, la peculiare natura (e funzione) sia della legge di approvazione che dello stesso statuto. Da un lato, infatti, per la ricostruzione che qui nuovamente si ritiene di dover confermare, lo statuto non cessa di essere, pur dopo il passaggio parlamentare, una fonte in sé regionale, distinta sia dalle leggi anteriori (con le quali è tenuta ad essere in «armonia») che – ed ovviamente – dalla legge che ne dà l'approvazione. Da un altro lato, poi, e conseguentemente, quest'ultima (come convengono anche i fautori della opposta opinione) non è una legge come tutte le altre, e perciò idonea a prevalere sulle leggi anteriori specificamente abilitate a limitare la potestà statutaria ma, all'inverso, è chiamata a darne, in qualche modo, la conferma o, meglio, a verificare l'effettiva conformità rispetto ad esse da parte dell'atto regionale (sulla questione dei limiti all'autonomia statutaria, v., comunque, *amplius*, *infra*).

[15] Non molto tempo addietro, la vicenda è stata, ancora una volta, ripercorsa da N. LUPO, *La legge di approvazione degli statuti regionali ordinari tra le norme e la prassi*, in *Quad. reg.*, 3, 1995, 965 ss., spec. 981 ss.

[16] La verità è, però, che, pur con la soppressione del controllo parlamentare, altre (e più generali) indicazioni, di ordine sia formale che sostanziale, presenti nel testo della Bicamerale, frappongono non pochi ostacoli ad una piena assimilazione, anche per l'aspetto ora considerato, dello statuto alle comuni leggi regionali. Altro è, ad ogni buon conto, il «*controllo-approvazione*», che è bene sia stato tolto di mezzo, altro ancora il «*controllo-garanzia*» che tipicamente si ha sulle leggi regionali secondo le procedure stabilite nell'art. 127 (o, magari, un domani, preferibilmente, secondo altre che, con caratteri peculiari, potrebbero stabilirsi per lo statuto). Non mi nascondo, tuttavia, che – per quanto possa apparire persino paradossale –, proprio dopo il sicuro riconoscimento, operato dall'atto di riforma, dello statuto quale fonte *pleno iure* regionale, potrebbe prender piede la tesi secondo cui la legge che lo

ad ogni modo, sul fatto che le regole, al riguardo fissate in via generale, mal si adattino, sul piano stretto delle procedure, ad esser estese anche allo statuto (si pensi solo alle difficoltà frapposte dal *referendum*, che potrebbe aversi sull'atto, sia per i tempi e sia pure – e soprattutto – per il fatto stesso della sua effettuazione); eppure, mi parrebbe assai pericolosa la mancata previsione di qualunque forma di controllo preventivo, specie se si considera che l'atto potrebbe poi sfuggire, perlomeno in molte delle sue norme, al sindacato successivo.

Le questioni di procedura, ad ogni buon conto, sono strettamente legate – com'è assai chiaro – a quelle di sostanza; e la congruità dell'uno o dell'altro procedimento (e dell'una o dell'altra «variante») può essere compiutamente apprezzata unicamente in rapporto ai contenuti tipicamente assegnati all'atto. Si tratta, dunque, ora di vedere se (ed in che misura) questi ultimi si pongono davvero, come dietro si accennava, come innovativi rispetto a quelli prefigurati dalla Costituzione vigente e quali sembrano essere le linee di tendenza da essi tracciate.

3. L'«organizzazione» della Regione tra l'originario dettato dell'art. 123 Cost. e le sue equivoche riformulazioni nel testo della Bicamerale

L'intento di valorizzazione dello statuto nel testo della Bicamerale, qui assunto – come si diceva – a «modello» della più aggiornata e largamente condivisa tendenza delle forze politiche sul piano della progettazione costituzionale, traspare con chiarezza già dall'ampiezza del dettato che lo concerne, specie con riguardo alla definizione dei contenuti, vistosamente più estesi rispetto alla stringate espressioni invece presenti nell'art. 123 della Costituzione. Se l'intento è palese, la via percorsa per realizzarlo può, però, dimostrarsi impervia ed inidonea allo scopo; anzi, proprio l'eccesso di specificazione del linguaggio, se non sostenuto da una tecnica accorta di normazione, può rivelarsi un freno ed uno strumento di compressione delle potenzialità

---

approva, per quanto «tipica» possa sembrare (ed effettivamente sia) sotto molti riguardi, sottostia ugualmente ai controlli in via generale stabiliti per le leggi della Regione ed ai quali si riferisce ora l'art. 59 del progetto della Bicamerale. Con il che gli statuti, di cui, al presente, è fortemente discutibile (e, come si sa, discussa) l'impugnazione preventiva davanti alla Corte, potrebbero invece soggiacere dopo la riforma al controllo governativo sulle leggi (comunque, non più in corso di procedimento ma entro sessanta giorni dalla pubblicazione), *proprio grazie al loro essere ormai stati pienamente «regionalizzati»*!

che invece formule dotate di più ampio respiro sono in grado di riconoscere e preservare.

Dal punto di vista generalissimo di queste prime osservazioni, meramente introduttive ad una riflessione sui contenuti delle auspicate, future revisioni delle carte statutarie, si evidenzia sùbito un possibile motivo di contraddizione interna al testo messo a punto dalla Bicamerale o, quanto meno, si rende palese come quest'ultimo possa dare lo spunto ed alimentare sue equivoche e riduttive letture.

Da un lato, infatti, si dice in testa all'art. 60 che lo statuto stabilisce «i princìpi fondamentali di organizzazione e funzionamento» della Regione. La qual cosa farebbe pensare che l'intero «campo» dell'ordinamento della Regione possa e debba esser attraversato da qualificazioni normative dettate dallo statuto, pur se limitate – secondo la natura *quodammodo* «costituzionale» di quest'ultimo – alla sola fissazione dei «princìpi» della disciplina relativa al campo stesso, la cui specificazione ed attuazione compete quindi ad altri strumenti (e, in primo luogo, alla legge) o conviene che sia affidata all'autoregolazione degli organi di vertice dell'ente (e, dunque, a convenzioni, prassi in genere, ecc.). Si faccia caso che fin qui la formula proposta non differisce sostanzialmente da quella iscritta nell'art. 123, che pure assegna – come si sa – allo statuto la posizione delle norme relative all'organizzazione interna della Regione. Sarebbe un eccesso di sottigliezza, una vera e propria pignoleria, rilevare che, mentre secondo la Carta costituzionale vigente allo statuto è data unicamente l'«organizzazione», la proposta di riforma esaminata aggiunge anche il «funzionamento» e, ancora, che, a differenza del testo vigente che dà spazio per ogni specie di «norma» (dunque, anche per *regole*), di contro per l'avvenire si immagina un atto più agile sul piano della struttura nomologica degli enunciati, unicamente costituiti da *princìpi*. Nessuno ha, invero, mai dubitato che tratto peculiare, ancorché non necessariamente esclusivo, dei disposti statutari debba appunto essere quello proprio dei princìpi (per quanti dubbi possano poi residuare a riguardo della loro distinzione dalle regole, assai incerta sul piano della ricostruzione teorica come pure delle pratiche applicazioni); ugualmente, non è stata affatto esclusa l'eventualità di una prima disciplina inerente al funzionamento, che è anzi espressamente prevista dal secondo inciso del primo comma dell'art. 123 in ordine alle procedure richieste per la formazione degli atti regionali, e sia pure limitatamente a talune fasi del relativo *iter*.

Da un altro lato, la solenne affermazione di principio posta in esordio dell'art. 60, sopra cit., è poi specificata nel quarto comma in modo tale che importanti aspetti dell'organizzazione parrebbero restar fuori dall'ambito della disciplina statutaria; e si tratta, allora, di sapere se credere di più a quanto si dice in testa ovvero è di seguito precisato, che, tuttavia, come si accennava, por-

terebbe al risultato paradossale, certamente indesiderato, di restringere l'ambito stesso rispetto alle dimensioni che esso invece acquista secondo il dettato della Carta del '48.

Debbo riconoscere che il carattere perentorio presentato dal disposto del quarto comma dell'art. in parola, confermato sia dalla forma verbale adoperata (il presente indicativo: «disciplina») che dall'elenco che immediatamente la segue, con cui sono fissati gli oggetti della regolazione statutaria, parrebbe invero stare a sostegno della lettura restrittiva, sfavorevole all'autonomia regionale, sopra ipotizzata. Scomparirebbe, così, dalla scena tutto quanto esula dalla «forma di governo» strettamente intesa, di cui si discorre alla lett. *a*) del comma ora in esame (dove è, peraltro, adoperata una espressione resa oscura da un «anche» di troppo [17]); e, dunque, allo statuto sarebbe preclusa la disciplina, ad es., dei rapporti che la Regione intrattiene con gli enti infraregionali e con lo stesso Stato (e, a maggior ragione, enti sovranazionali, come l'Unione Europea), come pure non potrebbe aversi un'organica e compiuta disciplina delle relazioni tra comunità regionale ed apparato (specificamente con riguardo agli strumenti di partecipazione all'esercizio delle funzioni regionali), di cui pure lo statuto è chiamato a trattare, ma unicamente con riguardo agli istituti «classici» dell'iniziativa popolare e del *referendum*.

Sarebbe davvero inquietante, se fondata, l'ipotesi che tutto ciò sia stato scientemente voluto, proprio per reazione nei confronti degli eccessi di regolamentazione in cui sarebbero incorsi gli statuti vigenti, dove sovrabbondano le espressioni volte a mettere in primo piano il valore della partecipazione comunitaria al governo della Regione, da non pochi autori tuttavia considerate – come si sa – ora ridondanti e dotate di rilievo meramente politico-retorico, ora, addirittura, illecite, siccome estranee all'ambito dell'organizzazione interna strettamente intesa [18].

La questione dei limiti alla estensione della normazione statutaria, sotto l'aspetto oggettivo-materiale, per quanto a tutt'oggi insoddisfacentemente risolta, non può essere qui ripresa con l'approfondimento che richiederebbe. Non posso, ad ogni modo, trattenermi dal rilevare quanto poco adeguata alle esigenze di autoaffermazione dell'autonomia statutaria sia una lettura della Carta che restringa alla sola previsione dei rapporti tra gli organi di

---

[17] Riporto, per comodità del lettore, l'enunciato della lett. *a*), cit., secondo cui lo statuto disciplina «la forma di governo della Regione, *anche* con riferimento ai rapporti fra l'Assemblea regionale, il Governo regionale e il Presidente della Regione» (mio, ovviamente, il corsivo).

[18] Per un quadro di sintesi dei principali orientamenti al riguardo rinvio, nuovamente, a T. MARTINES-A. RUGGERI, *Lineamenti*, cit., IV ed., 167 ss., nonché a L. PALADIN, *Diritto regionale*, Cedam, Padova, 1997, 45 ss.

vertice la nozione di «organizzazione interna della Regione»; e, fermo restando che la complessiva disciplina dell'ordinamento regionale, nei suoi tratti strutturali, debba risultare dall'apporto congiunto di più fonti (e, ovviamente, di ciascuna secondo la propria naturale vocazione), quali, in aggiunta allo statuto, leggi, regolamenti ed altri atti ancora, non può, comunque, escludersi (e, anzi, deve ammettersi) che un primo orientamento a tali atti sia appunto dato dallo statuto, quale fonte materialmente costituzionale dell'ordinamento di appartenenza. D'altronde, la stessa regolamentazione della «forma di governo» restrittivamente intesa (nella sua accezione tradizionale, che ha riguardo al modo di essere e di svolgersi delle relazioni tra gli organi della direzione politica), da un canto, risente essa pure della disciplina restante di ordine organizzativo (e, proprio per ciò, non sarebbe congrua una categorica esclusione di quest'ultima nella fonte di base dell'ente) e, dall'altro, è in grado di influire variamente sulla disciplina stessa, con un moto di ricarica reciproca che ciascuna delle parti esercita nei confronti delle altre ed esse nel loro insieme nei riguardi del «tutto» che sistematicamente compongono. Insomma, rigide separazioni di competenza, oltre che teoricamente assai discutibili, sarebbero, a tacer d'altro, sommamente incerte e – di più – foriere di guasti assai gravi sul piano dell'armonia interna e della funzionalità dell'organizzazione. Ed è proprio in considerazione di tali elementari, irrinunziabili esigenze, che la Costituzione vigente, pur affidando specificamente alle leggi di Stato e Regione la disciplina dell'ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione (art. 117, primo comma, I alinea), nel momento in cui fa luogo ad un generale riconoscimento di competenza dello statuto in ordine all'organizzazione complessiva della Regione, dà modo allo statuto stesso di porre talune, prime, indicazioni al riguardo, quelle che appunto siano considerate essenziali e più direttamente legate e funzionali alla conformazione della «forma di governo» (quali possano essere si vedrà, poi, esemplificativamente più avanti).

Non credo che, in questa sede, occorra aggiungere altro a giustificazione dell'ampiezza di raggio, per l'aspetto ora trattato, della disciplina statutaria, confermata, oltre che dal «diritto vivente» statutario, da una consolidata giurisprudenza costituzionale (spec. sentt. n. 10 del 1980, n. 48 del 1983 e n. 993 del 1988).

Se, dunque, dubbi possono legittimamente nutrirsi circa la legittimità (e la stessa opportunità) dell'inserimento di norme sostantive (le norme «programmatiche», cui si faceva cenno poc'anzi) negli statuti, nessuno dovrebbe, a mia opinione, aversi quanto alle norme che, ormai molti anni addietro, ho suggerito di chiamare «metodologiche» dell'azione politico-amministrativa regionale, con le quali appunto si individua nel «metodo» della partecipazione, della programmazione e del decentramento interno il «modo» giusto

di governo della società regionale [19]. D'altronde, l'organizzazione, ancora prima che risultare dalla «forma di governo», si connota per la forma «ordinamentale» complessiva dell'ente: quella che, con una formula a mio giudizio ormai abusata ed invecchiata (se non altro perché non tiene conto delle necessarie aperture esterne e delle mutue implicazioni che si intrattengono tra ordine interno ed ordini esterni), si è soliti chiamare la «forma di Stato». E, se così è, proprio la disciplina che tratta delle relazioni tra comunità ed apparato, come anche quella relativa ai rapporti con gli enti territoriali minori (essa pure direttamente e naturalmente predisposta a dare il volto complessivo della Regione), non soltanto si colloca a pieno titolo nel «campo» dell'organizzazione interna della Regione ma, anzi, costituisce la parte più qualificante ed espressiva delle peculiarità strutturali della Regione stessa. A questa dovrebbero, oggi, aggiungersi, per la cruciale importanza ormai assunta per i complessivi sviluppi ordinamentali, le norme relative alle aperture alla comunità internazionale ed all'Unione Europea, che, pur abbisognando di una prima disciplina di base uguale per tutte le Regioni (a mio parere, di necessità, costituzionale) [20], possono (e, anzi, debbono) prefigurare l'«ordine»

---

[19] Il mio scritto cui si allude nel testo ha per titolo *La forma di governo della Regione Calabria: il modello statutario, le alterazioni, i possibili rimedi*, ed è in *Le Reg.*, 1991, 1588 ss., spec. 1592.

[20] Gravemente carenti e complessivamente insoddisfacenti, a mio giudizio (v., infatti, il mio *Il regionalismo italiano*, cit., 309 ss.), le relative formulazioni presenti nel testo messo a punto dalla Bicamerale, il cui unico merito è di aver finalmente preso consapevolezza della rilevanza costituzionale dei rapporti tra ordinamento comunitario ed ordinamento interno (e, in seno a questi ultimi, specificamente dei rapporti tra Unione Europea e Regioni), tanto da avervi appunto offerto ospitalità nella Costituzione «novellata». Non può, tuttavia, farsi a meno di osservare come nel testo in parola abbondino espressioni ora palesemente oscure, ora stancamente ripetitive di altre già iscritte in leggi o sentenze costituzionali, sì da non determinare sostanziali passi in avanti nel processo di integrazione. È già, comunque, qualcosa che si sia finalmente preso atto del bisogno costituzionale di incamminarsi speditamente lungo questa via, percorrendola fino in fondo.

Notazioni di vario segno a commento della proposta della Bicamerale sul punto possono, tra gli altri, vedersi in U. Allegretti-P. Caretti, *Riforma costituzionale, globalizzazione, 'treaty-making power' e partecipazione italiana al processo di integrazione europea*, in *Dir. pubbl.*, 3, 1997, 649 ss. e, ancora di P. Caretti, Treaty-making Power *e integrazione europea*, in AA.VV., *La riforma della Costituzione*, cit., 97 ss. e di U. Allegretti, *Un'Italia internazionale o provinciale?*, in AA.VV., *La Costituzione tra revisione e cambiamento*, cit., 127 ss.; v., inoltre, utilmente gli interventi al Seminario su *La partecipazione dell'Italia all'Unione Europea*, introdotto da F. Sorrentino ed il cui resoconto è stato curato da C. Annecchiarico e R. Mazzarelli, svoltosi alla Luiss il 24 aprile 1998 nell'ambito del ciclo di incontri dedicato alla revisione costituzionale, organizzato da S. Panunzio, dietro già richiamato; S. Aloisio, *Gli sviluppi dell'unificazione europea nel progetto della Commissione per le riforme costituzionali istituita dal Parlamento italiano*, in *Il Federalista*, 1, 1998, 36 ss. e, infine, R. Mastroianni, *Disciplina degli*

complessivo dei raccordi che ciascuna Regione, nell'ambito delle competenze al riguardo riconosciutele, aspira a costruire e sviluppare (sia in via legislativa che amministrativa).

È evidente come tutto questo debba valere sempre, nella stessa misura (e, direi, ancora di più) nella prospettiva di una riforma che dichiaratamente si prefigga lo scopo di valorizzare l'autonomia. D'altro canto, a sostegno della lettura «adeguatrice» qui patrocinata, oltre all'indicazione di ordine generale data dal primo comma dell'art. 60 del progetto della Bicamerale, può essere addotta la stessa infelice formula della lett. *a*), dietro richiamata, laddove, assegnando allo statuto la regolamentazione della forma di governo della Regione, lascia intendere come essa *ricomprenda* (ma, appunto, non debba di necessità fermarsi al)la regolamentazione dei rapporti tra gli organi direttivi della Regione stessa (depone in questo senso quell'«anche» su cui poco sopra si è posto l'accento). Se qui, dunque, al termine «governo» si riconosce un significato assai lato, allora possono pianamente rientrarvi gli ulteriori oggetti e profili di cui si è ora discorso. Certo si è, comunque, che la formula della «forma di governo» soffre, in tal caso, una torsione concettuale evidente rispetto alle tradizionali credenze su di essa formatesi ed ancora oggi diffusamente circolanti, sicché non sarebbe, forse, male, a scanso di ogni possibile equivoco, che fosse abbandonata e sostituita con altra minormente caricata di significato tecnico o evocativa di dottrine tendenzialmente restrittive (a conti fatti, se ci si pensa, un ritorno all'antico, all'originario dettato costituzionale, per l'aspetto ora considerato ed alla luce dei rilievi appena fatti, non sarebbe forse proprio la peggiore delle soluzioni).

4. Verso una «decostituzionalizzazione» piena (a favore dello statuto) della disciplina della forma di governo?

Per converso, con riguardo al piano della «forma di governo» strettamente intesa, l'avanzamento che la nuova progettazione costituzionale consente di fare rispetto agli spazi messi a disposizione dalla Costituzione vigente par-

---

accordi internazionali e partecipazione dell'Italia al processo di integrazione europea nel testo della Commissione bicamerale, in AA.VV., *La riforma della Costituzione nelle proposte della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali della XIII legislatura*, a cura di S. GAMBINO, Philos, Roma, 1998, 81 ss., spec. 84 ss. I dibattiti in seno alla Commissione possono, poi, vedersi in sunto riportati da C. CURTI GIALDINO, *Unione Europea e trattati internazionali nelle riforme costituzionali della Bicamerale*, Giuffrè, Milano, 1998, spec. 23 ss. e R. MICCU, *La partecipazione dell'Italia all'Unione europea*, in AA.VV., *La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura*, cit., 697 ss.

rebbe esser davvero notevole ed investire, ad un tempo, l'estensione, per dir così, *orizzontale* del «campo materiale» ricopribile dalle norme statutarie e la misura *verticale* delle stesse, vale a dire la loro capacità di scavo del campo stesso, i limiti cui vanno incontro nel momento in cui si accingono a disporsi sopra di esso e a darne la regolazione. Potenzialmente «piena» appare, infatti, la valorizzazione dello strumento statutario e delle sue capacità ordinative e qualificatorie della dinamica istituzionale, dal momento che esso è astrattamente abilitato a dare la disciplina della forma di governo fin nel più minuto dettaglio, per quanto ragionevolmente possa poi, a sua volta, autolimitarsi a favore di regole non scritte, liberamente fissate e rinnovate dagli stessi operatori politici. Soprattutto potrebbero un domani aversi quelle scelte di fondo di ordine istituzionale che, ancora al presente, la Costituzione non ha rinunziato a fare essa stessa o ad affidare alla legge dello Stato (particolarmente, come di qui ad un momento si dirà, quanto alla materia elettorale).

Non v'è dubbio che, ancora al presente, l'autonomia statutaria soffra una duplice compressione, sul piano della estensione orizzontale del «campo» materiale rimessole (dei limiti verticali dirò più avanti), segnata dalla riserva che la Costituzione ha fatto a … se stessa, in ordine alla prefigurazione di taluni «modelli» organizzativi ovvero – ancora meglio – alla esclusione di altri, e, quindi, dalle riserve fatte a favore di leggi statali (segnatamente, appunto, quanto alla regolazione del meccanismo elettorale). Soprattutto queste seconde non sono affatto di poco conto, mentre la prima, a mia opinione, non preclude che possa ugualmente impiantarsi un «pluralismo» di modelli organizzativi significativamente diversificati l'uno dall'altro, per quanto poggianti su comuni linee di fondo costituzionalmente tracciate. Considerando congiuntamente – com'è, d'altronde, giusto fare – la portata «orizzontale» del campo rimesso alla disciplina statutaria con la natura e la specie dei limiti propri di quest'ultima, a me pare che ugualmente si dessero già, secondo il modello originariamente pensato dal costituente del '48, le condizioni per l'affermazione di una sorta di *«specialità» diffusa* della … *ordinarietà statutaria*. Che, poi, abbia fatto largamente difetto, in sede di elaborazione degli statuti, la ricerca di soluzioni apprezzabilmente differenziate ed adeguate ai singoli contesti e che, pur laddove, in una certa misura ugualmente esse erano (e sono) presenti, l'esperienza non ne abbia consentito l'impianto ed il radicamento, è tutto un altro discorso, che però – come si vede – è appunto diverso rispetto alle potenzialità dischiuse dal «modello» costituzionale, in forza della naturale elasticità e forza propulsiva delle relative disposizioni [21].

[21] Non manca, tuttavia, ancora oggi chi (come F. PIZZETTI, *Federalismo regionalismo e riforma dello Stato*, Giappichelli, Torino, 1996, 55) giudica «singolarmente restrittiva» la disciplina costituzionale riguardante la potestà statutaria.

Pure ciò posto, non v'è dubbio che la tendenza che sembra ora volersi affermare nella progettazione costituzionale, volta a «decostituzionalizzare» a favore dello statuto (fonte che, nondimeno, rimane in sé *materialmente* costituzionale …) la regolamentazione di quanto, in fatto di organizzazione, trova ancora al presente una prima, essenziale indicazione nella legge fondamentale, costituisca una rilevante novità [22], mentre sostanzialmente vecchi rimangono gli enunciati che confermano la competenza dello statuto per quanto attiene alla disciplina della formazione degli atti normativi regionali e degli strumenti di partecipazione popolare (riduttivamente individuati, come si è già accennato, nella sola iniziativa legislativa e nel *referendum*) [23].

Altra questione è, poi, quella, su cui – come si sa – ci si è già da tempo interrogati, relativa ai limiti di sistema entro i quali è tollerabile la coesistenza di modelli organizzativi anche assai distanti l'uno dall'altro, senza che per ciò stesso si innestino spinte disgregatrici e destabilizzanti o, comunque, si mettano in moto processi politico-istituzionali produttivi di gravi disfunzioni [24]. Non può, infatti, a mia opinione, essere elusa la domanda relativa alla reciproca compatibilità di soluzioni di struttura o di *forma regiminis* troppo divaricate, che potrebbero pregiudicare la tenuta complessiva dell'«ordine» istituzionale, ammesso pure che il sistema politico (e la «logica» tendenzialmente accentratrice dei partiti che lo caratterizza e ne informa gli sviluppi) sia pronto

---

[22] Solo un rapido cenno a riguardo dell'esplicito riconoscimento, di cui alla lett. *b*) del quarto comma dell'art. 60, cit., di una competenza statutaria in merito alla disciplina dei casi di scioglimento anticipato dell'Assemblea regionale: a parer mio, basterebbe cancellare (come, appunto, fa il progetto della Bicamerale) il disposto dell'art. 126 Cost. perché la disciplina in parola possa farsi pianamente rientrare nella previsione generale, di cui alla lett. precedente, in ordine alla forma di governo (perplessità sono, invece, state manifestate da U. De Siervo, *Oscurità*, cit., 700, in merito alla opportunità di riconoscere la competenza dello statuto a fissare i casi di scioglimento dell'Assemblea). Dal mio canto, non comprendo come possa conciliarsi la competenza statutaria a fissare i princìpi dell'autonomia finanziaria e tributaria della Regione, di cui alla lett. *e*), art. 60, con le riserve di legge statale nella medesima materia previste nell'art. 62 del progetto qui considerato.

[23] Non trascurabile, nondimeno, è l'attrazione nell'orbita statutaria dell'*intero* procedimento di formazione delle leggi, diversamente da quanto, come si sa, è al riguardo stabilito nell'art. 123 della Costituzione vigente. Eppure, è da ritenere che, ugualmente, la disciplina della fase costitutiva non possa che esser, in buona sostanza, rimessa ai regolamenti consiliari, sia pure in svolgimento di ciò che, al riguardo, lo statuto delibererà di stabilire (un domani, insomma, la situazione potrebbe essere quella stessa che si ha in ordine al rapporto tra Costituzione e regolamenti parlamentari, sulla base dei rinvii a questi ultimi fatti nell'art. 72).

[24] Mi rifaccio, per le considerazioni che subito seguono nel testo, all'impianto concettuale che ho già in più sedi (e, tra queste, *Il regionalismo italiano*, cit., 307 s.) al riguardo manifestato, formulando riserve in merito ad una possibile, piena divergenza di linee e modelli organizzativi da una Regione all'altra (e rispetto allo Stato).

per una siffatta novità e ne consenta l'implementazione. In fondo – può dirsi – la consapevolezza dell'una e dell'altra condizione (quella propriamente istituzionale e l'altra politica) si rispecchia con chiarezza nell'opzione del costituente del '48 volta a definire un pugno di regole riguardanti la forma di governo regionale (specie in ordine alla elezione del Presidente e della Giunta, ai possibili raccordi con l'Assemblea, alle rispettive competenze). E non è casuale che, nel corso della stessa progettazione costituzionale, fra le altre proposte (caldeggiate dalle stesse Regioni, che se ne sono fatte portatrici, rappresentandole allo stesso Presidente del Consiglio nel gennaio del '98), sia stata affacciata anche quella di dotare le Regioni di una … *minore autonomia statutaria*, fissando in Costituzione la scelta a favore dell'elezione diretta del Presidente della Regione (cui, ad altro riguardo, si farà cenno anche più avanti) o altre soluzioni comunque volte a definire un perno organizzativo comune alle Regioni. Mi parrebbe, dunque, opportuno che sul punto si avesse un supplemento di riflessione prima di sposare a cuor leggero soluzioni, quale quella fatta propria dalla Bicamerale, che, a tacer d'altro, potrebbero poi rivelarsi pericolosamente illusorie (nessuna garanzia, infatti, si ha né che gli statuti non si somiglino tra di loro come gocce d'acqua né – e soprattutto – che, pur laddove siano diversi negli enunciati, lo siano poi davvero nei fatti). In ogni caso, tra l'idea di una sostanziale, incisiva delimitazione degli spazi riconosciuti agli statuti in ordine alla scelta della forma di governo e l'altra, opposta, della libera ricerca di moduli organizzativi pienamente originali potrebbe (e, a parer mio, dovrebbe) darsi una terza via, per quanto difficile oggettivamente appaia delinearne il tracciato, che, nel rispetto della legittima aspirazione all'autodeterminazione statutaria, ne fissi misuratamente il confine, a salvaguardia delle irrinunziabili esigenze di coerenza interna del sistema (inteso, come s'è detto, sia come rete unitaria di raccordi istituzionali e sia pure come sistema politico). Insomma, il limite dell'«armonia» con la Costituzione, per quanto inesplicitato, ancora una volta deve trovare il modo di farsi sentire ed apprezzare, sicché la differenza – se ci si pensa – tra vecchio e nuovo modello finisce poi col ridursi, com'è forse giusto che sia, ad un mero fatto di quantità, di maggiore «apertura» del secondo rispetto al primo, e non pure di qualità o di essenza.

5. Le previsioni in ordine alla disciplina del meccanismo elettorale e le alternative per esse immaginabili

Di rilievo è, poi, l'intento, ora manifestato in seno alla progettazione costituzionale più recente, di devolvere la scelta del meccanismo elettorale alla

legge regionale [25]. L'autonomia statutaria ha, così, la sua naturale proiezione ed il suo diretto ed immediato prolungamento e completamento nell'autonomia legislativa della Regione: non a caso, lo stesso art. 60, più volte cit., nella versione proposta dalla Bicamerale, opportunamente riunisce al proprio interno, reciprocamente collegandoli, le previsioni riguardanti lo statuto con quelle concernenti la disciplina del sistema elettorale, finalmente rimessa ad una legge regionale aggravata (per la maggioranza richiesta) e rafforzata (da un eventuale *referendum*). Non nascondo che, a parer mio, ancora meglio si sarebbe fatto (o un domani si farebbe) a stabilire, *quodammodo* «costituzionalizzandola», già nello statuto l'opzione di fondo relativa al meccanismo elettorale, per le note, mutue implicazioni tra di essa esistenti e la forma di governo (e la stessa «forma di Regione»). Costituirebbe, comunque, un'innovazione di grande momento la sottrazione di tale opzione alla esclusiva ed assorbente volontà degli organi centrali ed il suo affidamento alla legge regionale, per di più utilizzando una procedura che dovrebbe maggiormente garantire le minoranze. Discorso diverso (che, però, si pone negli stessi termini sia per il caso che la disciplina elettorale fosse data dallo statuto che per il caso di una sua posizione ad opera della legge) è, poi, quello relativo alla possibile convivenza di meccanismi elettorali profondamente diversi da una Regione all'altra, come pure rispetto allo Stato, senza che, per ciò stesso, ne possano derivare guasti anche assai seri per la funzionalità complessiva del sistema. Nuovamente, al pari di quanto si è venuti dicendo in via generale a riguardo della forma di governo, questa eventualità, a mio modo di vedere, non può essere *a priori* esclusa, come invece una troppo fiduciosa dottrina propende a ritenere [26]. È evidente che la soluzione fatta propria dal primo comma dell'art. 122 della Costituzione vigente è – come dire? – eccessivamente «garantista» e, a conti fatti, se, per un verso, mette al riparo da ogni rischio il valore di unità, per un altro fa pagare un costo insopportabile a quello di autonomia, sacrificandolo interamente per l'aspetto ora considerato. D'altro canto, un minimo di

---

[25] Significativo (ed inquietante) appare, a mia opinione, il fatto che, in sede di esame parlamentare, si sia deciso di accantonare il disposto di cui al sesto comma dell'art. 60, cit., spianandosi così la via tanto ad una sua diversa formulazione quanto, però, alla sua totale estromissione, con conseguente mantenimento del regime in atto costituzionalmente previsto, vale a dire della riserva piena a favore della legge statale in merito alla definizione del meccanismo elettorale.

[26] Tra gli altri, in questo senso, R. Bin, *Riforma elettorale e nuovo ruolo delle Regioni nel quadro delle riforme costituzionali*, in *Quad. reg.*, 1993, 717 ss.; A. Spadaro, *La forma di governo della Regione Calabria: analisi e prospettive di riforma (fino al dicembre 1994)*, in AA.VV., *Ordinamento, organizzazione amministrativa e rapporto di lavoro nella legislazione regionale calabrese. Problemi e prospettive*, a cura di L. Zoppoli, Rubbettino, Soveria Mannelli, 1996, 65 ss. e G. Tarantini, *Lo statuto della Regione Umbria*, cit., 59.

cautela al riguardo mi parrebbe doverosa, a meno che non si voglia giudicare assolutamente innocua la soluzione di rimettere del tutto alla Regione la definizione del sistema elettorale giudicato maggiormente consono alle esigenze della Regione stessa. Eppure, proprio nella stagione presente in cui si affacciano proposte (la cui realizzazione, nondimeno, non sembra imminente) di profondo rinnovamento della rappresentanza parlamentare, nel quadro di una complessiva ristrutturazione delle Camere (e degli organi centrali in genere), l'idea di mantenere il potere di scelta del meccanismo elettorale in capo allo Stato o, ancora meglio, di far luogo ad una soluzione più «mite» ed articolata, quale si potrebbe avere attraverso una forma di «concorrenza» di Stato e Regione in ordine alla relativa regolamentazione, si rivela assai meno peregrina di quanto non possa a tutta prima sembrare. E se, come si faceva sopra notare, l'ipotesi della esclusiva determinazione di siffatto meccanismo ad opera dello Stato si dimostra disattenta nei confronti delle esigenze facenti capo all'autonomia, essa lo è assai meno (o potrebbe non esserlo affatto) per una diversa cornice istituzionale complessiva, al cui interno sia assicurata una stabile presenza delle autonomie (e, specificamente, delle autonomie regionali) in seno alla seconda Camera [27].

Forse, però, il maggiore equilibrio si potrebbe conseguire predisponendo un ingranaggio che consenta una doppia partecipazione della Regione alla definizione del sistema elettorale: una prima volta nella sede parlamentare (nel presupposto, appunto, di una sua effettiva «regionalizzazione»), qualora ci si muova nell'ordine di idee di mantenere la competenza statale al riguardo, pur se limitata alla sola definizione delle linee portanti del sistema stesso, dei

---

[27] Pasticciata e universalmente criticata, invece, la soluzione al riguardo proposta dalla Bicamerale, sia nella prima versione di giugno che in quella finale di novembre del '97, per la parte in cui fa luogo ad un bizzarro ed originale miscuglio della rappresentanza politica con quella territoriale: tra i molti altri commenti, v. S. SICARDI, *Il Parlamento rivisitato*, e P. COSTANZO, *Prime riflessioni (tra perplessità ed auspici) sul progetto di un futuro nuovo Parlamento*, entrambi in *Dir. pubbl.*, 3, 1997, rispettivamente, 739 ss. e 757 ss.; R. TOSI, *La seconda Camera*, in *Le Reg.*, 1997, 993 ss.; M. PIREDDA, *Le garanzie per gli enti locali nella riforma costituzionale delle autonomie*, Giuffrè, Milano, 1997, 88 ss.; G. FERRARA, *La revisione costituzionale come sfigurazione*, cit., 110 ss.; S. LABRIOLA, *Il bicameralismo nel progetto di riforma della Costituzione italiana del 1997*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, 83 ss.; A. MAZZITELLI, *Le Camere nel progetto di riforma costituzionale*, in AA.VV., *La riforma della Costituzione nelle proposte della Commissione bicamerale*, cit., 45 ss.; S. BARTOLE, *La seconda Camera e l'autonomia legislativa*, in *Dir. e soc.*, 1998, 261 ss., nonché, volendo, anche il mio *Il regionalismo italiano*, cit., 298 ss. Per il dibattito in seno alla Bicamerale, v., poi, i contributi di N. LUPO, *Introduzione*; *Nota sui lavori del Comitato e della Commissione in tema di Parlamento e fonti normative*, e *Struttura e composizione delle Camere*, tutti in AA.VV., *La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura*, cit., rispettivamente, 277 ss., 299 ss. e 306 ss., e l'accurato resoconto fatto da F. TERESI, *La strategia delle riforme*, cit., 197 ss.

suoi «princìpi fondamentali» insomma; ed una seconda volta, quando la Regione è chiamata ad adattare siffatta disciplina di base alle sue peculiari esigenze tramite una legge «organica» allo scopo adottata [28].

Si presti, comunque, attenzione al fatto che tra il nuovo ed il vecchio regime la distanza può, in buona sostanza, essere accorciata [29], una volta che si ammetta la possibilità che, già secondo diritto vigente, la legge a cui favore è disposta la riserva dell'art. 122 Cost. potrebbe, volendo, strutturarsi quale legge «attuanda», nel senso e per gli effetti di cui all'ult. comma dell'art. 117 (per il caso che, come dirò tra un momento, si intenda ancora oggi, in via di principio, preclusa ogni forma di intervento non espressamente «autorizzato» della legge regionale *in subiecta materia*) [30]. Merita, ad ogni modo, a parer mio, di esser discussa l'ipotesi secondo cui sarebbe già da ora consentita una disciplina regionale attuativa, alla luce di quanto stabilito nell'art. 2, legge n. 59 del 1997, in rapporto al terzo comma, lett. *g*), dell'art. 1, stessa legge, che sottrae alla normazione regionale la «materia» delle «consultazioni elettorali, elettorato attivo e passivo, propaganda elettorale, consultazioni referendarie *escluse quelle regionali*». Dato, infatti, per certo che l'esclusione, da ultimo prevista, riguardi unicamente le consultazioni referendarie [31], rimane da stabilire come vada intesa l'espressione «consultazioni elettorali»: se riferita unicamente alle modalità di esercizio del voto ovvero estesa altresì alla disciplina del meccanismo di riparto dei seggi. Qualora quest'ultima appaia la soluzione interpretativa giusta [32], potrebbe ugualmente spianarsi la via a favore della

---

[28] Come si vede, la proposta qui affacciata si muove nell'ordine di idee che convenga, quanto meno per alcune materie (quale, appunto, quella elettorale), mantenere una forma di «concorrenza» di discipline da parte delle leggi di Stato e Regione. Lo stesso testo della Bicamerale, peraltro, accede a siffatto ordine di idee, ora tuttavia escludendo ed ora invece ammettendo l'intervento statale su taluni ambiti per i quali assai difficilmente può darsi un'accettabile giustificazione della scelta operata.

[29] … ancorché, in punto di principio, non azzerata, in ragione delle strutturali differenze esistenti tra la potestà ripartita e l'attuativa (o l'attuativo-integrativa).

[30] L'ipotesi di riconoscere una potestà di attuazione nella materia elettorale, già presa in considerazione da alcuni autori (come U. De Siervo-R. Zaccaria, *Ipotesi propositive per la riforma elettorale regionale*, in *Quad. reg.*, 1993, 693), è stata considerata fortemente limitativa dell'autonomia regionale da A. Spadaro, *La forma di governo*, cit., 66, a cui opinione anche l'idea, prospettata nel testo, di una competenza ripartita con lo Stato non soddisferebbe appieno, mentre sarebbe auspicabile che la disciplina in parola fosse data direttamente dallo statuto, secondo un'ipotesi, peraltro, sùbito di seguito ragionata nel testo.

[31] … altrimenti, dopo la parola «referendarie» avrebbe dovuto figurare una virgola ed i termini «escluse» e «quelle» avrebbero dovuto presentarsi al maschile.

[32] Convengo, per onestà intellettuale, che così, con ogni probabilità, è, se non altro per il fatto che parrebbe difficilmente spiegabile la riserva alla legge statale di oggetti, quale la propaganda o lo stesso elettorato attivo e passivo, meno rilevanti (o, perlomeno, di non maggior

potestà attuativa, sempre che il legislatore statale a ciò si mostri disponibile [33], una volta che si convenga sulla insussistenza di ostacoli costituzionali ad una modifica in tal senso del disposto da ultimo richiamato della legge Bassanini [34].

Alternativa a quella sopra problematicamente proposta potrebbe, per il futuro, essere la soluzione, in via di principio maggiormente congeniale ad una valorizzazione «piena» dell'autonomia regionale, di dar spazio alla disciplina statutaria anche per questa parte, di centrale rilievo per la definizione della organizzazione regionale (una disciplina, ovviamente, contenuta, secondo la propria natura, alla mera definizione del sistema prescelto e rimessa, quindi, per gli ulteriori, necessari svolgimenti, alla legge). D'altronde, il rischio sopra paventato per l'unità potrebbe essere in radice parato attraverso una misurata ed attenta ricostruzione dell'unico limite rimasto (seppur non esplicitato) a carico dello statuto: l'osservanza o, come, con maggiore cautela, preferisce dire l'art. 123, l'«armonia» nei confronti della Costituzione. Come si vede, dunque, il nodo finisce, poi, pur sempre, con l'avvolgersi attorno alla Costituzione, alla (maggiore o minore) estensione e capacità di vincolo dei

---

rilievo), in ordine agli svolgimenti delle dinamiche istituzionali, del meccanismo di riparto dei seggi.

[33] Come si vede, il ragionamento si svolge tutto sul filo dell'astratto principio ed in una prospettiva di superamento dell'esistente, stante il fatto che la vigente legge elettorale del '95 non lascia alcun margine effettivo per discipline regionali sostanzialmente diversificate, secondo quanto era stato invece auspicato da una lungimirante dottrina (vedila, ora, indicata da M. MIDIRI, *Forma di governo regionale e sistemi elettorali: le prospettive di revisione costituzionale e il caso siciliano*, in *Le Reg.*, 1998, 107 s., in nt. 1 e 3, cui *adde*, nella stessa *Rivista*, lo scritto di B. CARAVITA, *Prospettive di riforma della forma di governo e del sistema elettorale regionale*, 233 ss.).

[34] In ogni caso, proprio con specifica attenzione alla materia elettorale, mi radico ancora di più nel convincimento che ho altrove avuto modo di manifestare (v. il mio intervento al *forum* su *Le autonomie regionali e locali alla prova delle riforme. Interpretazione e attuazione della legge 59/97*, svoltosi il 2 giugno del 1997 presso l'ISR-CNR in memoria del prof. T. Martines ad un anno dalla scomparsa, a cura di C. DESIDERI-G. MELONI, Giuffrè, Milano, 1998, 128 ss.; ma v., pure *ivi*, il diverso punto di vista espresso da G. FALCON, 148) a riguardo della incongruità dell'ingranaggio messo in piedi dall'art. 2, legge n. 59 cit. (pure ora uscito indenne da talune, gravi censure d'incostituzionalità: sent. n. 408 del 1998), laddove autorizza una volta per tutte la Regione a legiferare in esercizio della potestà attuativa, al di fuori di un esplicito riconoscimento di competenza operato da *singole* leggi e per materie *date*. Leggi non nate per essere «attuate» non possono, ad ogni buon conto, trasformarsi, a mia opinione, con un colpo di bacchetta magica dato *ab externo* in leggi «attuande», se davvero non forniscono alcuna indicazione sul modo e sui limiti della loro «attuazione». Tanto più questo è vero, come è agevole vedere, per materie, quale quella elettorale, per le quali si richiede un'oculata ed equilibrata opera di contemperamento di interessi cruciali per la dinamica istituzionale ed ordinamentale complessiva.

suoi enunciati, cui sono comunque tenuti a raccordarsi e conformarsi gli atti (leggi o statuti che siano) che ne costituiscono l'immediato e diretto prolungamento e ne danno la prima specificazione-attuazione. Ma, al modo complessivo di essere della Costituzione (della vecchia come pure della nuova) non può qui, com'è chiaro, farsi più d'un cenno, dovendosi rimandare a sedi adeguate ad una sua puntuale disamina [35].

6. Modello vecchio e modello nuovo sul piano dei limiti alla disciplina statutaria: quale «armonia con la Costituzione» per i futuri statuti?

Anche per il profilo ora considerato, che ha riguardo alla prospettiva che s'è definita «verticale» della regolamentazione statutaria, la differenza, dal punto di vista della lettera, tra la formula della Costituzione vigente e quella proposta dalla Bicamerale è assai rilevante; e, tuttavia, come già si è avuto modo di segnalare poc'anzi, a me sembra meno radicale di quanto il linguaggio adoperato per esprimerla non lasci intendere che sia.

L'«armonia» con la Costituzione è, infatti, in via di principio fuori discussione: l'ipotesi di una illimitata «decostituzionalizzazione» a favore dello statuto, oltre che tecnicamente inimmaginabile al di là di un'abilitazione espressa (che, però, opportunamente qui non c'è), innesterebbe una spinta centrifuga

---

[35] Sulla scrittura costituzionale e sulle forme e i modi delle sue possibili ricognizioni di senso, v., nella nostra dottrina, part. G. SILVESTRI, *Linguaggio della Costituzione e linguaggio giuridico: un rapporto complesso*, in *Quad. cost.*, 1989, 229 ss.; V. ANGIOLINI, *Costituente e costituito nell'Italia repubblicana*, Cedam, Padova, 1995, part. il cap. III; A. POGGI, *Il sistema giurisdizionale tra «attuazione» e «adeguamento» della Costituzione*, Jovene, Napoli, 1995, 279 ss.; R. GUASTINI, *Specificità dell'interpretazione costituzionale?*, in *Analisi e diritto 1996. Ricerche di giurisprudenza analitica*, a cura di P. COMANDUCCI-R. GUASTINI, Giappichelli, Torino, 1996, 169 ss.; F.S. REGASTO, *L'interpretazione costituzionale. Il confronto tra «valori» e «principi» in alcuni ordinamenti costituzionali*, Maggioli, Rimini, 1997; M. DOGLIANI, *Diritto costituzionale e scrittura*, in *Ars interpretandi*, 1997, 103 ss.; P. COMANDUCCI, *Interpretazione della costituzione*, in *Assaggi di metaetica due*, Giappichelli, Torino, 1998, 97 ss.

Le mutue implicazioni intercorrenti tra la struttura espressiva degli enunciati costituzionali ed i metodi dell'indagine costituzionalistica sono da me già state trattate in *Dottrine della Costituzione e metodi dei costituzionalisti (prime osservazioni)*, in AA.VV., *Il metodo nella scienza del diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1997, 28 ss., spec. 65 ss. Le questioni inerenti agli sviluppi del linguaggio costituzionale nella prospettiva di una possibile, organica riforma della Costituzione sono, poi, state fatte oggetto di riflessione nel mio studio monografico *La Costituzione allo specchio*, sopra cit. in nt. 1, cui mi permetto di rimandare anche per ogni altra indicazione di lett.

incontrollabile, che minerebbe alla radice il bene irrinunziabile dell'unità-indivisibilità della Repubblica (dunque, è teoricamente ed ideologicamente inconcepibile). Naturalmente, rimane, poi, tutto da stabilire come l'«armonia» stessa vada intesa; ed è chiaro che la strutturale elasticità di cui gli enunciati costituzionali sono dotati ridonda in possibili ricostruzioni dei loro sensi quali ora più ed ora meno intensi e penetranti. Volendo, potrebbe, dunque, agevolmente giustificarsi una lettura del quadro complessivo tale da portare alla edificazione di «modelli» elettorali ed istituzionali complessivi (la stessa «forma di governo» regionale, come si è visto, dovrebbe, infatti, piegarsi ad una «logica» comunque preoccupata delle esigenze di unità) che, pur predisposti in vista della salvaguardia e della cura di bisogni peculiari dei singoli contesti regionali, poggino su una base generalissima comune, tenuta assieme dai princìpi costituzionali e dalle regole da essi desumibili (così, per fare solo un esempio, non sarebbe tollerabile un meccanismo elettorale, tanto se indicato nello statuto quanto se direttamente disegnato nella legge regionale, che deformi a tal punto l'eguaglianza del voto nel suo «rendimento» in seggi da incidere gravemente sulla rappresentanza e, quindi, sul valore democratico) [36].

Inteso ed applicato nel modo giusto il limite imprescindibile dell'«armonia» con la Costituzione, diventa superfluo (ed, anzi, potenzialmente nocivo) il limite dell'«armonia» con le leggi della Repubblica, ancora presente nell'art. 123 della Carta costituzionale in vigore.

Si sa bene perché se n'è avuta la previsione, nella quale si riflette tutto un passato storico che abbiamo il dovere di non dimenticare ma che ormai non ha più motivo di far parte delle prospettive del nostro regionalismo. D'altronde, non è questo il solo luogo costituzionale in cui antichi e meno antichi timori per l'unità hanno avuto la loro pur ambigua e confusa rappresentazione. Ma, la menzione del limite ora in parola, nei termini vaghissimi ed amplissimi (potenzialmente omnicomprensivi) in cui è fatta nella Carta del '48, è assolutamente inaccettabile; sommata, poi, alla regola di procedura che subordina la nascita dello statuto all'approvazione parlamentare, con la quale è invero perfettamente congrua (rispondendo ad una stessa «logica» unificante stringente), rischia di mettere in moto processi politici imprevedibili nei loro esiti e, comunque, convergenti nel senso di appiattire e soffocare l'autonomia regionale.

La scomparsa del limite del rispetto (o, volendo, dell'«armonia» nei confronti) delle leggi dello Stato, che – come si sa – ha costituito un vero e proprio «rompicapo» per gli studiosi di diritto regionale, va, dunque, posta in stretto collegamento con la nuova procedura di formazione dello statuto, dalla

---

[36] Ha, da ultimo, trattato di questi aspetti, su un piano generale, A. RUSSO, nella sua monografia dal titolo *Collegi elettorali ed eguaglianza del voto*, Giuffrè, Milano 1998.

quale è opportunamente uscito di scena il preventivo intervento parlamentare, idoneo, proprio per la sua strutturale flessibilità, ad incidere pesantemente sull'autonomia statutaria (e, di riflesso, sull'autonomia *tout court*). Nella sua versione *soft*, frutto per la verità di una particolarmente generosa teorizzazione, che, com'è assai noto, circoscrive alle sole leggi espressamente richiamate in Costituzione la portata del limite, quest'ultimo nella sostanza scivola e confluisce nel (e si fa assorbire dal) generale limite dell'«armonia» con la Costituzione.

Gli studiosi hanno fatto un vero e proprio triplo salto mortale per evitare quest'esito che, a conti fatti, portava (e porta) a considerare come ridondante l'intero inciso contenuto nel primo periodo dell'art. 123 (stante, poi, l'apparente ovvietà della stessa «armonia» con la legge fondamentale). La questione, ad ogni buon conto, in prospettiva di riforma, si riduce – come si è già avuto occasione di accennare – al modo con cui può esser equilibratamente inteso il rapporto dello statuto con la Costituzione: gli spazi che la massima delle fonti regionali può, infatti, in buona sostanza, rivendicare per la propria affermazione rimangono legati a questo nodo di fondo ed al modo (o, meglio, ai modi) del suo scioglimento. Ed è chiaro che qualora dovessero seguitare ad esservi nella Carta «novellata» settori o profili dell'organizzazione regionale direttamente fissati nella Carta stessa o – peggio – riservati alla disciplina statale, quand'anche nessuna esplicita limitazione dovesse risultare stabilita a carico dello statuto, nella sostanza tutto rimarrebbe così com'è. Da questo generalissimo punto di vista, come si vede, le cose non starebbero diversamente da come sono oggi, essendo stata saggiamente scartata un'antica, autorevole proposta ricostruttiva [37] volta ad attribuire un significato assai forte (ma anche pericolosamente penetrante) alla formula dell'armonia con le leggi della Repubblica.

Di contro, qualora il nuovo quadro costituzionale non dovesse esplicitamente dichiararsi disponibile ad interventi statali in materia di organizzazione regionale, sarebbe – come si diceva – da interrogarsi, fuori di ogni preorientamento di ideologia o dottrina, sulla congruità di un siffatta scelta di fondo a conciliare, in modo pieno ed equilibrato, unità ed autonomia, specie con riguardo ai punti cruciali in cui più forti ed intensi si fanno lo *stress* e la tensione tra i valori suddetti, costituiti, come si è appena visto, dalla disciplina delle linee di base del meccanismo elettorale e della forma di governo.

---

[37] Vedila rammentata nel mio *Fonti e norme nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, I, *L'ordinazione in sistema*, Giappichelli, Torino, 1993, 171 ss., dove è altresì un quadro d'assieme delle principali soluzioni interpretative, avanzate dagli studiosi, della sibillina formula costituzionale espressiva dei limiti all'autonomia statutaria. Fanno, ora, il punto sullo stato della discussione anche L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., 47 ss.; T. MARTINES-A. RUGGERI, *Lineamenti*, IV ed., cit., 173 ss. e S. BARTOLE, *Le autonomie territoriali/1*, *Le Regioni*, Il Mulino, Bologna, 1997, 54 ss.

Sezione II

Revisione degli statuti e rilancio dell'autonomia

7. Materia statutaria e disciplina ugualmente statutaria nella prospettiva della riforma: l'estensione della seconda in ambiti in sé ricadenti in seno alla prima

Le osservazioni appena svolte consentono, proprio per il carattere generale che è loro proprio e la prospettiva che vi sta alla base, oscillante tra il dato costituzionale vigente e le proposte per il suo superamento, di verificare quali spazi si aprono per un eventuale aggiornamento degli statuti coerente con le indicazioni di tendenza maggiormente accreditate sul piano della elaborazione costituzionale e già, in parte, concretate dalla legislazione più recente.

Due avvertenze debbono, tuttavia, precedere l'analisi delle ipotesi di riforma.

La prima è che non esiste, di tutta evidenza, un'unica «modellistica» statutaria che si ripete, sempre uguale a sé medesima, da uno statuto all'altro, per quanto – come pure qui si è segnalato – si diano talune linee di fondo comuni su cui poggiano i singoli articolati; ed è altresì del tutto chiaro (e fin troppo scontato) che ogni Regione esprime esigenze istituzionali sue proprie, sicché un'indagine che aspiri a darne la puntuale e corretta rappresentazione, avanzando quindi le proposte più adeguate alla loro ottimale ricezione e traduzione positiva, dovrebbe volgersi all'analisi dei singoli «casi» regionali anziché (o più che) tentarne una loro, ad ogni modo forzosa, sintesi. Pure ciò posto, ugualmente a me sembra opportuno riflettere su talune «costanti» che sembrano ritrovarsi nei singoli ordinamenti ed esperienze, ragionando dunque su quelli che potrebbero dirsi i «princìpi generali» desumibili dalla comparazione degli statuti e verificando in che misura essi richiedano e meritino talune, non secondarie, correzioni ed integrazioni.

La seconda notazione investe l'essenza stessa di quella che, per comodità, seguiterò a chiamare la «modellistica» statutaria; e rimanda, a ben vedere, a più ampie e controverse questioni inerenti al linguaggio delle leggi in confronto col linguaggio costituzionale, alla struttura dei rispettivi enunciati, alle tecniche della loro ricognizione di senso [38].

---

[38] Su siffatto raffronto (e sui limiti della sua effettuazione), v., nuovamente, gli autori dietro richiamati in nt. 35.

L'accostamento dello statuto alla Costituzione, sul punto specifico della disciplina della forma di governo (che rimane, ad ogni modo, uno dei punti di snodo della complessiva «organizzazione» regionale), si rivela assai meno peregrino di quanto pure non possa a prima vista sembrare in considerazione della diversa forza formale posseduta dagli statuti, della loro collocazione nel sistema, del complessivo regime. Per quanto, infatti, tali fonti si dispongano, indubbiamente, sul piano primario dell'ordine normativo (pur caratterizzandosi i loro rapporti con le altre fonti ugualmente primarie, sia statali che regionali, in modo del tutto peculiare [39]), la loro connotazione *materialmente* costituzionale – come pure poc'anzi si faceva notare – è fuori discussione. D'altronde, se si conviene sul fatto della identità dell'oggetto (per quanto ora specificamente interessa, la forma di governo) rispettivamente regolato dagli statuti e dalla legge fondamentale, al di là di ogni differenza di piano, l'accostamento è non solo lecito ma doveroso. È vero, nondimeno, che, come pure sopra si è già accennato, la Costituzione, proprio per il suo essere tale, delimita variamente gli ambiti consentiti allo statuto, dei quali va, perciò, attentamente verificata l'ampiezza (volendo, anche nel tempo o nello spazio, attraverso il confronto, qui solo abbozzato, tra «modelli» diversi di Costituzione).

Ebbene, se così è, come appunto sembra essere, la strutturale indeterminazione concettuale del linguaggio costituzionale ha la sua speculare proiezione e rappresentazione nel linguaggio degli statuti, e quanto, in via generale, può dirsi a riguardo dell'ampiezza del ventaglio di esiti interpretativi aperta dalla Carta può, *mutatis mutandis*, valere anche per la prima delle fonti regionali.

Questo rilievo, che potrebbe apparire, per certi versi, persino banale, si rivela, a mia opinione, prezioso al fine del vaglio delle ipotesi di revisione dei testi statutari e, prima ancora, della qualificazione dei contenuti in atto presenti nei testi stessi. Prima, infatti, di procedere allo studio delle possibili innovazioni e dei loro effetti di ordine sistematico, è da stabilire – come si diceva sin dall'inizio di queste notazioni – in che misura esse si propongano come effettivamente tali in rapporto al diritto vigente.

Così, per fare sùbito un esempio che consenta di far uscire dal vago la riflessione che ora si viene facendo, è tutta da verificare la *communis opinio* che vorrebbe accolta dalla «modellistica» statutaria adottata nelle Regioni ordinarie la forma di governo parlamentare a tendenza assembleare [40], prima

---

[39] Particolarmente controversa, come si sa, è la questione dei rapporti tra statuti e leggi-cornice (e, di riflesso, leggi regionali), che ha alla sua radice il nodo, cui si è dietro riservato un rapidissimo cenno e che non sembra tuttora soddisfacentemente risolto, relativo all'ammissibilità di contenuti «ulteriori» in seno ai primi.

[40] Un efficace quadro delle principali ricostruzioni può vedersi, oltre che in V. ANGIOLINI,

ancora di decidere se essa appare ormai incongrua con le tendenze maggiormente condivise in seno alla progettazione costituzionale (per le stesse Regioni come pure per lo Stato). In realtà, come ho avuto occasione tempo addietro di far notare [41], nella loro gran parte gli statuti si aprono a diverse soluzioni organizzative, presentando «modelli» disponibili a forme parimenti plurime di inveramento, senza dunque manifestare una «secca» ed irreversibile opzione a favore di una forma di governo al posto di altre. È ovvio che le capacità di delimitazione concettuale e positiva dell'area entro cui possono manifestarsi soluzioni e specie diverse di governi regionali sono, ad ogni modo, contenute, mentre sarebbero evidentemente intollerabili forme di ribaltamento di siffatti «modelli» su se stessi: i margini di oscillazione della dinamica politico-istituzionale, per quanto ampi possano infatti apparire (ed effettivamente siano), trovano pur sempre sul loro cammino dei poli di arresto, fissati da norme di diritto (costituzionali e statutarie), superati i quali non v'è modo, per quanti sforzi si facciano, per dimostrare la compatibilità dell'esperienza rispetto ai suoi punti positivi di riferimento. Quel che importa è, ad ogni modo, il riconoscimento, a mio giudizio chiaramente affermato nei testi, della capacità dell'esperienza di autoregolarsi e, in una certa misura, appunto di conformarsi da sé all'interno della cornice statutariamente definita. Stabilire, allora, se il perno dell'equilibrio nelle relazioni interistituzionali si fa maggiormente attrarre dal polo assembleare ovvero da quello giuntale si palesa uno sforzo non di rado superiore alle reali possibilità lasciate aperte dai testi stessi e, a conti fatti, rischia di condurre a risultati troppo semplificanti e riduttivi e, dunque, comunque forzosi. A conferma di ciò basti la lettura ed il confronto di quelle dichiarazioni di principio, come si sa assai diffuse negli statuti, che, allo stesso tempo, in apparente interna contraddittorietà, assegnano rilevanti poteri di indirizzo e di programmazione tanto al Consiglio che alla Giunta,

---

Gli organi di governo delle Regioni, Giuffrè, Milano, 1983, in G. Pitruzzella, *Forma di governo regionale*, in *Enc. giur.*, XIV (1989); R. Tosi, *sub artt. 121-122*, in *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di V. Crisafulli-L. Paladin, Cedam, Padova, 1990, 731 ss.; M. Carli, *sub* art. 121-122, in *Commentario della Costituzione*, cit., 92 ss., spec. 98 ss., e, pure *ivi*, U. De Siervo, *sub* art. 123, cit., 158 ss.; P. Nicosia, *Forma di governo e questione di fiducia nell'ordinamento delle Regioni di diritto comune*, in *Nomos*, 1, 1991, 45 ss., ma v. pure, con specifico riguardo agli sviluppi dell'esperienza, i risultati dell'indagine conoscitiva effettuata nel corso della X legislatura, che sono nel volume *Forme di governo. Indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per le questioni regionali (settembre 1989-gennaio 1992)*, a cura della Camera dei Deputati, Roma, 1993, nonché, più di recente, C. Fusaro, *La legge elettorale e la forma di governo regionale*, in AA.VV., *Saggi e materiali di diritto regionale*, a cura di A. Barbera-L. Califano, Maggioli, Rimini, 1997, 238 ss.

[41] … nello scritto su *La forma di governo*, cit., 1577 ss. e spec. 1586 ss., specificamente dedicato all'analisi di un «caso» regionale ma altresì dotato di spunti e rilievi di più ampio raggio applicativo.

senza che peraltro sia – a mia opinione, opportunamente – indicato quale ruolo complessivo ciascuno degli organi della direzione politica è in concreto chiamato a giocare in occasione del compimento di tutte queste attività [42].

Alla luce dei rilievi in estrema sintesi appena fatti, non si tratta, dunque, di riscrivere da cima a fondo le disposizioni relative alla forma di governo, che già oggi hanno in sé la necessaria elasticità e capacità di adattamento. Piuttosto, vanno effettuate, sul punto, talune aggiunte e precisazioni (e, volendo, anche correzioni), sulle quali tra un momento esemplificativamente si dirà, mentre altri emendamenti sembrano opportuni al di fuori del campo ricoperto dalla forma di governo (per una sua ristretta accezione).

Qui, si pone subito una questione preliminare, la stessa che, in forza dell'accostamento dianzi fatto tra statuti e Costituzione, si ha per quest'ultima e che, proprio per la sua teorica complessità e varietà di implicazioni, può esser ora solo accennata ma dalla quale – com'è chiaro – non è, comunque, possibile prescindere. La questione è quella relativa al rapporto intercorrente tra la materia costituzionale e la disciplina sua propria o, adattando, tra la *materia statutaria* e la sua regolazione negli stessi statuti e, quindi, in atti ulteriori.

Non posso, come dicevo, tornare ora a trattare in che modo si dispongono (possono e debbono convenientemente disporsi) fonti di varia natura e funzione sulla medesima materia [43]. Nessuno può dire di sapere con sicurezza fino a dove la disciplina costituzionale (e, ora, statutaria) è tenuta a spingersi nell'ambito suo proprio e dove invece conviene che si arresti per passare la mano ad altre fonti (e, segnatamente, alla legge e, poi, ad altre fonti ancora), perché sviluppino e perfezionino l'opera iniziale intrapresa. Tuttavia, su un punto mi sento sufficientemente sicuro e mi radico ogni giorno che passa sempre di più nel mio convincimento, per quanto non coincidente – so bene – con altre, autorevoli (e non da pochi condivise) ricostruzioni; ed è che la disciplina avente forma costituzionale (quella data dalla stessa Costituzione e, quindi, a mezzo di leggi approvate con le procedure dell'art. 138) non può, senza tradire la propria missione e favorire o determinare il proprio complessivo snaturamento, venire meno al compito di offrire una prima, essenziale indicazione a riguardo delle dinamiche istituzionali caratterizzanti tanto la forma di governo che la forma di Stato. Come si vede, si tratta di dare un

---

[42] Un indice esteriore assai indicativo del ruolo politicamente attivo giocato dalla Giunta si ha, poi, in quegli ordinamenti regionali in cui è prevista la mozione di sfiducia o di revoca o, ancora di più, la questione di fiducia (espressamente menzionata, invero, solo nello statuto molisano ma implicitamente ammessa anche altrove: su ciò, le appropriate osservazioni di P. NICOSIA, *op. et loc. ult. cit.*).

[43] Ancora di recente, ho ripreso lo studio sulla questione ora accennata, ulteriormente sviluppando spunti di riflessione altrove già enunciati, nel mio *La Costituzione allo specchio*, cit., tutta la sez. I.

senso, che a me sembra fin qui non abbia complessivamente avuto, al *principio di legalità costituzionale in senso sostanziale*: gli storici ed i teorici del futuro avranno buon gioco, osservando le più salienti vicende dell'ordinamento e dell'esperienza costituzionale, a dimostrare che il «vero» diritto costituzionale è venuto svolgendosi al di fuori della traiettoria percorsa dalle norme formalmente costituzionali e che è stato, dunque, costituito da un coacervo di materiali (positivi e non) affastellatisi, nei tempi e sugli ambiti più vari, non di rado senza costrutto ed al di fuori di una «logica» sistematica unitaria, proprio in quanto privi di un primo, fermo orientamento dato da una regolazione costituzionale complessivamente carente.

Naturalmente, l'impostazione da me preferita non può, poi, aggirare il problema relativo alla fissazione del punto di equilibrio nel rapporto tra diritto formalmente costituzionale e diritto subordinato; un punto, peraltro, vario a seconda dei singoli «oggetti» ricadenti nell'ambito della materia suddetta, come pure dei profili da cui sono riguardati e del tempo in cui matura e si compie la normazione. Ma, quel che ora importa è solo il principio o l'idea di partenza, che – come pure si è qui rammentato – rifugge dall'ipotesi di una virtualmente illimitata ed illimitabile «decostituzionalizzazione» della disciplina costituzionale, in virtù, peraltro, di una inespressa, supposta autorizzazione in tal senso desunta dal silenzio costituzionale o dalla sua eccessiva reticenza su questioni nodali relativi alla costruzione ed alle dinamiche dell'ordinamento.

Ora, a me pare che, in qualche modo, tutto questo debba valere, nella ridotta dimensione regionale, anche per gli statuti. Prima ancora, perciò, di passare al vaglio delle singole ipotesi di revisione, dovrebbe, pur con la necessaria approssimazione, delimitarsi il confine del «campo» statutario e, all'interno dello stesso, nella prospettiva «verticale», stabilirsi (qui pure in modo puramente indicativo) fin dove può dirsi che la disciplina statutaria sia in grado di adempiere al compito assegnatole e dove invece convenga che essa si liberi del carico restante per affidarlo alla legge e, persino, ad altri atti di organizzazione.

Per lo statuto, anzi, la questione sopra rapidamente dibattuta si pone in termini particolarmente stringenti, dal momento che, sia pure a mezzo di formule che abbisognano di essere spiegate, la Costituzione non semplicemente elargisce una *facoltà* ma impone un *obbligo* di regolazione a carico dello statuto stesso della materia sua propria; ed è chiaro che non avrebbe alcun senso (e costituirebbe una palese trasgressione dell'indicazione costituzionale) una troppo ristretta o evanescente normazione statutaria, tale da risolversi in uno scadimento del livello della disciplina, data poi, per la sua gran parte, da leggi ed atti ulteriori, ovvero in una ugualmente troppo «libera» e, praticamente, sregolata … *autoregolazione della politica*. Ciò che, ovviamente, non esclude (ma implica) la utilità ed urgenza di ulteriori riforme

positive, cui pure qui si riserverà un rapido cenno e che sembrano, per la loro parte, idonee ad incidere significativamente tanto sull'assetto delle istituzioni regionali quanto sui rapporti complessivi tra apparato e comunità, siccome poste a completamento e specificazione dell'impianto statutario, e senza le quali, anzi, quest'ultimo, rimarrebbe privo del sostegno necessario al suo radicamento nell'esperienza e della capacità di imprimere un orientamento ed un ordine agli sviluppi di questa.

8. Il contributo che gli statuti sono in grado di offrire al riordino del sistema delle fonti

Con queste preliminari avvertenze, dirò ora, nel modo più sintetico possibile, delle innovazioni a mio parere più urgenti, alla luce dell'esperienza complessivamente fin qui maturata e delle linee di tendenza tracciate nella elaborazione costituzionale, trattando separatamente (pur nei limiti propri di una siffatta divisione, sia teoricamente che praticamente insicura) di quelle che maggiormente riguardano la forma ordinamentale complessiva (la «forma di Regione») e delle altre specificamente concernenti la «forma di governo». Altre modifiche, poi, come pure dietro si faceva notare, difficilmente sono inquadrabili nell'una o nell'altra categoria (in realtà, coinvolgendole entrambe) e saranno, perciò, prese in considerazione a parte. Debbo, infine, avvertire che ulteriori riforme, assai opportune (o, addirittura, necessarie) a finalità di compiutezza e coerenza del sistema, richiedono, però, una revisione costituzionale, pur se ad oggetto circoscritto; e, dunque, sarà qui ad esse riservato unicamente un cenno.

Con particolare riguardo: *a*) alle innovazioni inerenti al procedimento, alle tecniche di *drafting* ed alla struttura degli atti regionali

Innanzi tutto, va detto a mio parere di quanto lo statuto può (e deve) fare sul piano dell'ordine regionale delle fonti e della sua complessiva ridefinizione. A prima vista, parrebbe che gli spazi siano assai ridotti, trascendendo la posizione di metanorme, in buona misura, le capacità produttive dello statuto.

In realtà, così, però, non è.

Prescindendo, infatti, da quanto lo statuto può fare con la disciplina, costituzionalmente riservatagli in modo esplicito, inerente ai procedimenti di formazione di leggi e regolamenti, a mio giudizio ugualmente la massima delle fonti regionali dispone di margini significativi di intervento, incisivi – par

superfluo rilevare – tanto sulla «forma di Regione» quanto sulla «forma di governo». Prima di dirne, tuttavia, vorrei insistere ancora per un momento sulla importanza di una congrua ridefinizione dei cicli di produzione normativa, pur nei limiti della competenza statutaria [44]. È, poi, chiaro che ogni revisione della disciplina originaria deve legarsi ad un'adeguata, parallela modifica della disciplina contenuta nei regolamenti consiliari, partendo dalla fase dell'iniziativa (in ordine alle modalità di presentazione delle proposte o ai requisiti della loro ammissibilità), proseguendo per la fase costitutiva (ad es., stabilendo forme preferenziali o più celeri di esame di taluni progetti, come quelli di origine popolare o giuntale, di recupero degli stessi pur dopo la fine della legislatura, ecc.) e, quindi, con riguardo alle modalità di pubblicazione, che va resa più immediata e diffusa.

Più in genere – com'è a tutti noto – vanno qui nuovamente ricordati gli evidenti, stretti legami intercorrenti tra un'organica, incisiva riforma delle strutture consiliari, operata in sede regolamentare, e i procedimenti di produzione giuridica (una domanda per tutte: quando sarà finalmente cancellata quella vera e propria mostruosità logica ed istituzionale che è costituita dai mono- e mini-gruppi? [45]).

Oltre quanto è possibile fare su questo piano, che vorrei chiamare «tradizionale», della disciplina dei procedimenti, una novità che, a mia opinione, dovrebbe urgentemente trovare posto nello statuto (ovviamente, pur nei limiti di struttura ed estensione propri dei suoi enunciati) è quella relativa al *drafting*. Come si sa, se ne discorre da tempo ed è ormai unanimemente avvertita l'esigenza di una razionalizzazione delle tecniche di produzione e di espressione linguistica dei testi normativi [46]. Si ritiene, tuttavia, che a ciò possano

---

[44] Assai istruttivi possono, al riguardo, rivelarsi gli esiti della ricerca sui procedimenti di formazione delle leggi regionali condotta da AA.VV., *Il procedimento legislativo regionale*, a cura di P. CARETTI, Cedam, Padova (I, 1996, e II, 1997).

[45] Per tutte, rammento qui solo le penetranti osservazioni critiche al riguardo formulate da A. SPADARO, *Elezione della Giunta: sei problemi di diritto parlamentare regionale nell'analisi di un «caso» controverso*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1987, 255 ss.

[46] Nella ormai incontenibile produzione letteraria avente ad oggetto le tecniche di redazione dei testi, limitando ora il richiamo unicamente a taluni tra gli scritti più recenti, si vedano, in aggiunta agli autori richiamati da M. AINIS-R. PAGANO, *Guida bibliografica al* drafting *legislativo*, in *Rass. parl.*, 1995, 15 ss., dello stesso M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Laterza, Roma-Bari, 1997, spec. 73 ss. e, da ultimo, *La chiarezza delle leggi*, in *Storia d'Italia*, Ann. 14, *Legge Diritto Giustizia*, a cura di L. VIOLANTE in coll. con L. MINERVINI, Einaudi, Torino, 1998, 911 ss., mentre di R. PAGANO, v., poi, *Le direttive di tecnica legislativa in Europa*, Roma, 1997. Inoltre: C. D'ORTA-V. DI PORTO, *L'attività di* drafting *nel procedimento legislativo: strutture, regole, strumenti*, in *Rass. parl.*, 1995, 79 ss. e, nella stessa *Rivista*, G.U. RESCIGNO, *Tipi di atto normativo secondo criteri utili alla applicazione delle tecniche legislative*, 1997, 195 ss.; U. KARPEN, *Lo stato attuale della dottrina della legislazione nella Repub-*

bastare direttive di ordine, per dir così, «dottrinale», magari fatte proprie in circolari o altre pubblicazioni a carattere non immediatamente operativo. Io, invece, mi son fatto da tempo l'idea che le regole sul *drafting* appartengano al *genus* delle metanorme e che, in quanto tali, non possano essere trascurate in sede di disciplina della materia costituzionale (o, come appunto qui, statutaria) [47] e che, anzi, in qualche modo, si pongano quale l'«antefatto» o la precondizione culturale della confezione delle stesse metanorme [48].

D'altronde, la formula dell'art. 123 Cost., nella parte in cui fa rientrare nella competenza statutaria la disciplina dell'iniziativa, potrebbe essere intesa in un modo nuovo e più ampio rispetto a quelli tradizionali, siccome appunto riferentesi non alla mera determinazione dei soggetti o degli organi titolari dell'iniziativa stessa o alle modalità del suo esercizio ma, ancora prima e di più, alle *tecniche (anche linguistiche) di confezione delle proposte ed alla loro complessiva struttura*.

Così, ad es., una prescrizione che richieda, almeno per talune specie di progetti, una «motivazione» incorporata nel progetto stesso e non esterna, e

---

blica federale tedesca, 563 ss., spec. 601 ss.; G.M. SALERNO, *La tecnica legislativa e la chiarezza normativa nella giurisprudenza costituzionale più recente*, 1034 ss.; U. ZAMPETTI, *Tecniche legislative e procedure parlamentari*, 1998, 163 ss.; A. FERRI, *Il miglioramento della produzione della legge nell'ambito dell'attuazione del coordinamento legislativo*, Giappichelli, Torino, 1997; AA.VV., *Applicazione e tecnica legislativa*, a cura di E. PATTARO-F. ZANNOTTI, Giuffrè, Milano, 1998; G. RECCHIA, *La qualità della legge*, in *Nomos*, 1, 1998, 7 ss.; M. GOLA, *Effettività della legislazione e tecniche legislative di garanzia*, in AA.VV., *L'effettività tra sistema delle fonti e controlli. Alcuni casi emblematici*, ricerca diretta da A. Bardusco e F. Pizzetti, Giuffrè, Milano, 1998, 1 ss., spec. 41 ss.; R. DICKMANN, *Il* drafting *come metodo della normazione*, in AA.VV., *Il Parlamento nella transizione*, a cura di S. TRAVERSA-A. CASU, *Quad.* della *Rass. parl.*, 2, 1998, Giuffrè, Milano, 1998, 281 ss. ed *ivi* (283 s., in nt. 2) ulteriore, ampia bibl. Con specifico riferimento all'esperienza regionale, v., poi, nuovamente, nella ricerca richiamata in nt. 44, vol. II, part. il contributo di S. BARONCELLI-S. FARO, *Tecnica legislativa e legislazione regionale: l'esperienza delle Regioni Toscana, Emilia Romagna e Lombardia*, 191 ss.

[47] Il presupposto, in questa sede dato per assodato ma, in realtà, come si sa, invece assai controverso, della tesi sinteticamente enunciata nel testo è che le metanorme debbano avere un inizio di formulazione in sede costituzionale (perlomeno laddove relative ad atti-fonte di rango primario), secondo quanto mi sono sforzato di argomentare in più luoghi di riflessione scientifica [specie a partire da *Norme e tecniche costituzionali sulla produzione giuridica (teoria generale, dogmatica, prospettive di riforma)*, ora in «*Itinerari*» *di una ricerca sul sistema delle fonti. Studi degli anni 1987/91*, Giappichelli, Torino, 1992, 11 ss. Cfr. al mio il diverso avviso, ancora da ultimo, manifestato, con riferimento ad una specifica ma cruciale questione, da P. CARNEVALE, *Riflessioni sul problema dei vincoli all'abrogazione futura: il caso delle leggi contenenti clausole di «sola abrogazione espressa» nella più recente prassi legislativa*, in *Dir. e soc.*, 1998, 407 ss. e, su di lui, la breve annotazione critica che è nel mio *Stato e tendenze della legislazione (tra molte ombre e qualche luce)*, in corso di stampa in *Rass. parl.*, in nt. 25].

[48] Al pari, per questo verso, delle regole sull'interpretazione, i canoni riguardanti il *drafting* hanno carattere anche autoriflessivo, dovendo le stesse disposizioni che li enunciano, esse per prime, rispettarli.

come tale giuridicamente ininfluente, quale è la relazione illustrativa, potrebbe, forse, considerarsi a pieno titolo rientrante nella cornice statutaria [49]. Ugualmente, potrebbe considerarsi legittima la pretesa volta a che siano espressamente indicate, perlomeno con riguardo a taluni casi o per talune materie, le disposizioni cui la proposta di legge si accinge ad innovare o, ancora, che sia salvaguardata l'«omogeneità» interna agli atti, quanto all'oggetto o al «modo» complessivo della sua trattazione [50], ecc. [51].

È, invece, dubbio che lo statuto possa impartire altre indicazioni, idonee ad incidere ancora più a fondo sulla struttura della legge e degli atti regionali in genere, nonché sulla loro complessiva «funzione» in seno all'ordinamento regionale, per la sua costruzione ed il suo rinnovamento, quale potrebbe, ad es., essere il divieto di leggi-provvedimento [52]. Pur ponendosi certamente oltre i profili strettamente procedimentali, disposizioni siffatte afferiscono *pleno*

---

[49] Sull'annosa, travagliata questione relativa alla «motivazione» delle leggi, notazioni di ordine generale sono state, di recente, svolte da L. VENTURA, *Motivazione degli atti costituzionali e valore democratico*, Giappichelli, Torino, 1995, 111 ss.

[50] D'altro canto, quest'ultimo carattere risulta già prescritto per alcuni atti, come il decreto-legge, o imposto per altri (penso, ora, al *referendum*) dalla giurisprudenza; e non vedo, dunque, perché non potrebbe aversene il riscontro anche nella dimensione regionale. Semmai, come sempre, è da discutere se, a tal fine, possa davvero fare tutto da solo lo statuto, giocando sulle enormi potenzialità espressive racchiuse nella formula della «organizzazione interna della Regione» o se non occorra un'esplicita abilitazione data allo statuto stesso con fonte costituzionale (che, comunque, mi parrebbe sommamente opportuna nella prospettiva della riforma).

[51] In questo quadro ed ai fini suddetti, potrebbe, tra l'altro, pensarsi a costituire in seno alle assemblee legislative regionali dei «Comitati per la legislazione», riprendendo, per questo verso, un'innovazione già introdotta a livello parlamentare (sulla quale, v., ora, F. BIENTINESI, *Il Comitato per la legislazione e le riforme regolamentari della Camera dei deputati*, in *Dir. pubbl.*, 1998, 511 ss. e F. PETRICONE, *Il Comitato per la legislazione nel nuovo regolamento della Camera*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, 705 ss.), per quanto sulla effettiva idoneità di siffatti organismi a correggere i difetti ed a colmare le lacune di ordine tecnico alle volte vistosamente presenti nella legislazione possano nutrirsi non pochi dubbi e riserve.

[52] Si tenga a mente lo sforzo compiuto dalla più recente giurisprudenza di contenimento dell'antica (e, tuttavia, perdurante) prassi, pure in sé giudicata non incostituzionale, dell'«amministrativizzazione» della legge, nei cui confronti è stato promesso (seppur non sempre mantenuto …) un sindacato «stretto» facente leva sul canone di ragionevolezza: tra le altre, v. la sent. n. 143 del 1989 [e, su di essa, part. i commenti di A. FRANCO, *Leggi provvedimento, principi generali dell'ordinamento, principio del giusto procedimento (in margine alla innovativa sent. n. 143 del 1989 della Corte costituzionale)*, in *Giur. cost.*, 1989, II, 1041 ss. e F. SALVIA, *Giusto procedimento e leggi provvedimento regionali*, in *Le Reg.*, 1990, 1106 ss.] e, quindi, le sentt. nn. 346 del 1991 (annotata da F. SORRENTINO, *Garanzia giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi e leggi-provvedimento*, in *Giur. cost.*, 1991, 2780 s.); 63, 248 e 492 del 1995 (col commento di F. RIGANO, *Scrutinio stretto di ragionevolezza sulle leggi-provvedimento e riserva d'amministrazione*, in *Le Reg.*, 1996, 521 ss.); 134 e 205 del 1996, 2 del 1997, 211 del 1998.

iure a quella «organizzazione interna della Regione» di cui è parola nell'art. 123 Cost., e, come tali, parrebbero rientrare nella disponibilità delle carte statutarie, una volta che si convenga che l'«organizzazione» stessa non esaurisce il proprio ambito ai soli aspetti di ordine strutturale ma si estende altresì alle attività ed agli equilibri che per loro tramite si instaurano tra gli organi della direzione politica. D'altronde, non è forse vero che è proprio per questa via che si concorre a ridisegnare, ad un tempo, in modo pieno, la forma di governo e la stessa «forma di Regione»?

So bene, però, che una concezione siffatta della competenza statutaria in tema d'«iniziativa» e, più in genere, di procedimento e di organizzazione rischia di portare ad un'alterazione profonda del modo usuale di intendere la «legge» e, di riflesso, i rapporti intercorrenti tra la legge stessa e le altre fonti, da un lato, la comunità dei cittadini dall'altro.

La critica, che immediatamente verrebbe di fare ad una impostazione siffatta, è che essa indebitamente confonde la *struttura* degli atti regionali e, in ispecie, dell'atto di iniziativa (che sarebbe, in tesi, sottratta alla definizione statutaria) con la determinazione delle *modalità* di presentazione e confezione in genere degli atti stessi e, ancora prima, dei *soggetti* a ciò abilitati (invece, pianamente rimessi alla disciplina dello statuto). Tuttavia, quand'anche un'obiezione siffatta sia giudicata fondata, ugualmente dovrebbe tenersi conto del fatto che separare in modo netto la *struttura* della legge, già in sé descritta nei suoi elementi costitutivi di base da altra fonte [53], dalle *forme* della sua sot-

---

[53] Si riapre qui la vessata questione concernente la sede più idonea alla posizione delle metanorme, se (con specifico riguardo agli atti normativi di primo grado) si richieda, come io credo (a partire dal primo degli scritti sopra citt. in nt. 47), una prima, essenziale disciplina con fonte costituzionale o se, come altri ritengono, possa farsene a meno. Rimane, ad ogni modo, e merita di esser messo in evidenza, il fatto che, tanto per le leggi dello Stato che per quelle della Regione, fa tuttora difetto una compiuta descrizione della loro struttura, *quale che sia la fonte considerata astrattamente competente a darla*. Ma, non è il solo caso – come si sa – di «nozione» presupposta (verosimilmente, attinta dalla tradizione) di un atto di rilievo per il diritto costituzionale: anche per la sentenza costituzionale, ad es., non v'è un luogo positivo che chiarisca in cosa esattamente consista e quali, dunque, ne siano gli elementi costitutivi. Questione, questa, che, specificamente, si è posta con riguardo alla motivazione, che, per una dottrina (F. RIGANO, *L'obbligo di motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, nell'opera coll. su *La motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, da me curata, Giappichelli, Torino, 1994, 276 ss.), non sarebbe addirittura costituzionalmente richiesta come condizione di esistenza e/o validità dell'atto; ma v., sul punto, la pronta replica di A. SAITTA, *Logica e retorica nella motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1996, 8 ss., 50 ss. e 67 ss., nonché, volendo, già il mio *Per la introduzione del* dissent *nei giudizi di costituzionalità: problemi di tecnica della normazione*, in *Pol. dir.*, 1994, 299 ss., spec. 305 ss. Ed è davvero curioso – perlomeno, così a me sembra – che non si sia ad oggi fermata la dovuta attenzione su siffatte lacune di costruzione e sulle conseguenze che possono aversene per la dinamica istituzionale ed ordinamentale complessiva (anche nella prospettiva di eventuali riforme costituzionali).

toposizione all'esame delle assemblee elettive si rivela artificioso e fortemente problematico, una volta che si convenga sulle mutue, immediate implicazioni tra l'una e le altre esistenti. Ed è superfluo, dunque, qui rilevare nuovamente in quanta, rilevante misura regole statutarie sia dell'una che dell'altra specie siano in grado di incidere, a un tempo, sulla «forma di Regione» e sul modo di essere delle istituzioni (la «forma di governo», appunto), vale a dire su rapporti specificamente rimessi alla regolazione statutaria.

Pure vero è, però, che non va, comunque, sottovalutata la circostanza per cui un'eccessiva espansione delle capacità statutarie di normazione sulla normazione potrebbe portare all'impianto di «modelli» troppo differenziati da una Regione all'altra, una volta che la stessa struttura degli atti – come si diceva – si consideri, almeno in parte, disponibile da parte della disciplina statutaria. Non v'è dubbio, infatti, che la legge regionale sia (ed è giusto che resti) un «tipo» unitario, pur se articolabile in talune «varianti» in conseguenza di scelte autonomamente fatte in ciascuna Regione: un «tipo» la cui complessiva definizione avrebbe, tuttavia, dovuto essere data, nelle sue linee di fondo, *direttamente* ed *esclusivamente* da norme costituzionali, che nondimeno, ancora al presente, sono in tutto assenti (mentre ne caldeggio, senza esitazione, l'adozione nel quadro di un'eventuale, futura riforma). Tra le maglie larghe della normazione costituzionale volta a fissare lo *standard* degli atti regionali (e, segnatamente, della legge) potrebbero, poi, felicemente innestarsi le singole discipline statutarie, chiamate ad integrare lo *standard* stesso e ad apportarvi talune variazioni, pur opportunamente contenute, di struttura.

Merita, insomma, di esser esplorata l'ipotesi, qui problematicamente avanzata, di assegnare un senso «forte» alla potestà statutaria in ordine al procedimento di formazione degli atti regionali e, segnatamente, all'iniziativa, nonché, più in genere, all'«organizzazione» regionale, dandole così modo di potersi spingere fino a dare talune precisazioni inerenti alla *struttura*, e non semplicemente ai *tratti «esterni»* (soggetti titolari e modalità di presentazione), degli atti stessi. A questo fine, si potrebbe forse ragionare – come qui proposto – di una sorta di limitata «decostituzionalizzazione» (volendo, oggi implicita e domani, meglio, esplicitata) di questa parte della materia costituzionale relativa alla normazione sulla normazione, giustificata peraltro dal fatto che a beneficiarne è una fonte, lo statuto, per natura particolarmente atta alla regolazione della stessa.

In ogni caso, anche una lettura più cauta del dettato costituzionale certamente non fa da ostacolo alla posizione in via statutaria di talune regole minime ed essenziali sul *drafting* la cui incidenza, qui pure rilevata, tanto sui meccanismi istituzionali quanto sulla complessiva relazione tra apparato e comunità non richiede altro discorso a sua dimostrazione.

b) ai rapporti della legge regionale col *referendum*

Lo statuto può, inoltre, fare molto – come si diceva – anche oltre il profilo puramente procedimentale o tecnico della produzione giuridica. Le stesse «norme-ordinamento» – come a me piace chiamarle – riguardanti le relazioni tra le fonti e la loro complessiva sistemazione non si sottraggono per intero, come invece potrebbe a tutta prima sembrare, ad un'indicazione ed un indirizzo da parte dello statuto.

Mi limito solo a qualche esempio al riguardo, rinviando ad una sede più adeguata per ogni necessario approfondimento. E, dunque, si pensi, in via preliminare, a quanto può essere fatto sul piano dei rapporti intercorrenti tra la legge e gli atti in genere (anche amministrativi), da un lato, e il *referendum* dall'altro. Non farò ora più di un cenno sul punto, che – come si sa – è stato da tempo ampiamente trattato [54]; ugualmente, mi parrebbe opportuno che la disciplina statutaria sulla massima delle pronunzie popolari fosse, per una buona misura, riscritta. Ciò che – si badi – non necessariamente significa una ancora maggiore espansione e diffusione di siffatto strumento di partecipazione. È, comunque, fin troppo noto come gli statuti abbiano mostrato, per questa loro parte, una scarsa fantasia progettuale, finendo con il ripetersi stancamente l'un l'altro e, comunque, facendo un uso complessivamente asfittico degli spazi loro aperti dal dettato costituzionale. Consiglierei, perciò, da un canto, di introdurre forme nuove di *referendum* (specie di natura propositiva e consultiva) [55], nei limiti, peraltro, in cui esse davvero riescano a caratterizzarsi l'una rispetto all'altra [56], e, da un altro, di predisporre misure atte ad assicurare una maggiore «serietà» alla domanda (sul piano delle firme neces-

---

[54] In argomento, tra i molti altri, R. NANIA, *Il referendum nella normativa regionale*, in *Giur. cost.*, 1974, 2806 ss.; R. BIAGI GUERINI, *I modelli di referendum statale come limite ai referendum regionali*, in *Giur. cost.*, 1978, 820 ss.; P.M. VIPIANA, *Referendum consultivi regionali e comunali*, in *Dir. e soc.*, 1990, 225 ss.; V. ATRIPALDI, *Referendum regionale*, in *Enc. giur.*, XXVI (1991); M. SCUDIERO, *Il referendum regionale*, in AA.VV., *Referendum. Problemi teorici ed esperienze costituzionali*, a cura di M. LUCIANI-M. VOLPI, Laterza, Roma-Bari, 1992, 137 ss.; G.M. SALERNO, *Il referendum*, Cedam, Padova, 1992, 224 ss.; P. BARRERA, *Il referendum negli ordinamenti regionali e locali. Bilancio e prospettive*, Jovene, Napoli, 1992; AA.VV., *Il referendum regionale*, Cedam, Padova, 1993.

[55] Largo spazio vi è ora dato particolarmente nel progetto di statuto, messo a punto nel 1994, dalla Liguria, che prevede *referendum* sia approvativi che consultivi, prefigurando (artt. 10 e 11) altresì il caso di iniziative popolari con riserva di *referendum* su cui è chiamato a pronunziarsi un «Comitato di garanzia» per le iniziative di democrazia diretta istituito presso l'ufficio del difensore civico.

[56] Ho manifestato talune riserve al riguardo nel mio *Referendum inammissibili per «irragionevolezza» della richiesta?*, ancora in *«Itinerari»*, cit., 200 ss.

sarie per la sua presentazione, degli oggetti disponibili al suo esercizio, dei controlli). Insomma, occorre allargare il campo entro cui la comunità regionale può far direttamente valere le proprie scelte o sollecitarne ed indirizzarne l'adozione da parte dell'apparato, da un lato, e renderne, dall'altro e allo stesso tempo, convenientemente misurata e controllata l'effettuazione, a garanzia della partecipazione popolare nella sua più genuina, effettiva espressione. È, dunque, necessario un complessivo aggiustamento su questo fronte dei rapporti tra comunità governata ed apparato governante, da cui, peraltro, com'è evidente, possono attendersi, per la loro parte, benefici effetti anche in merito alle relazioni tra Giunta e Consiglio.

c) … coi regolamenti e con le leggi statali

Venendo, poi, a dire specificamente di queste ultime (e sia pure limitatamente, per il momento, al piano delle fonti), un chiarimento assai opportuno che lo statuto, per la sua parte, potrebbe a mio giudizio dare riguarda il modo di rapportarsi di legge e regolamento; più in generale, ancora con riferimento alla legge, lo statuto avrebbe, a mia opinione, molto da dire, che fin qui non ha detto, sia pure in svolgimento di princìpi costituzionali non adeguatamente esplicitati. Potrebbe, insomma, «proporre» la sua interpretazione, *una delle interpretazioni possibili*, dei rapporti, la cui complessiva afferenza all'«organizzazione» regionale è fuori discussione, tra la legge ed altre fonti (e, particolarmente, i regolamenti), così come desumibili dal quadro costituzionale e, dunque, rimanendo pur sempre all'interno di esso.

Perché mai – faccio solo gli esempi che più mi stanno a cuore – lo statuto dovrebbe infatti tacere con riguardo ai rapporti tra legge e regolamento (ad es., trascurando di definire le condizioni o di porre i limiti alla adozione di regolamenti autonomi o per l'attivazione di meccanismi di delegificazione)[57]

---

[57] Do qui per scontata una cosa che, invece, come si sa, non lo è: che le materie rimesse alla disciplina regionale (oggi secondo il criterio della positiva enumerazione e domani col criterio invertito che fa di quella regionale una competenza residuale) non siano, per intero ed esclusivamente, oggetto di riserva di legge ma possano altresì, in via di principio, esser regolate anche (o, addirittura, volendo, solo) a mezzo di regolamenti. Questa tesi può, a mio giudizio (v. il mio *Il sistema delle fonti*, cit., par. 4 del *paper*), esser argomentatamente patrocinata se si conviene che i rapporti internormativi in parola non siano tanto tra singole e specifiche *fonti* (le leggi di Stato e Regione), quanto appunto tra *ordinamenti*; e che, perciò, nel «microsistema» delle fonti regionali – fatta salva ogni contraria indicazione desumibile da riserve di legge rintracciabili in altri luoghi del corpo costituzionale – il regolamento possa, *di norma*, prendere il posto della legge. Mi riprometto, ad ogni modo, di precisare meglio altrove la tesi qui solo assertivamente enunciata, non dissimile, per la conclusione, ma diversa per l'itinerario argomentativo che ne consente il raggiungimento, da quella di altri autori [e,

o, ancora, con riguardo alle stesse vicende nel tempo delle leggi statali e di quelle regionali (nei cui confronti pure il dettato costituzionale si è mostrato, a mio modo di vedere, troppo disattento)?

Si badi: mi guardo bene dal dire che lo statuto possa determinare la *natura* dell'effetto prodotto dalle leggi statali di principio sopravvenienti ed incompatibili rispetto a norme preesistenti della Regione. Nessuno pensa qui di asservire gli atti statali ad una disciplina eteroimposta, men che mai potrebbe seriamente pensarsi ad una pluralità di regimi giuridici dipendenti da scelte fatte, per ciascuna Regione, dallo statuto. La verità è che, per questa parte, si ha un'evidente, grave, lacuna di costruzione costituzionale, che, a parer mio, dovrebbe essere urgentemente colmata (appunto, attraverso una disciplina di rango costituzionale). Il mio suggerimento è, dunque, un altro; ed è relativo al mero *piano interno*, del «seguito» – se vogliamo chiamarlo così – da dare in ambito regionale ad atti statali di cui sia già stabilita l'efficacia, comunque uniformemente prodotta nei riguardi dell'intero territorio nazionale [58]; un «seguito» che, nuovamente, tocca, ad un tempo e nella sua essenza, tanto la «forma di Regione» quanto la forma di governo.

Così, una volta assodato – specie sull'onda, ormai lunga, di una pur discutibile ma, a quanto pare, risoluta indicazione della giurisprudenza costituzionale [59] – che le leggi statali di principio sono in grado di prendere imme-

---

fra questi, A. PIZZORUSSO, *Fonti del diritto*, in *Commentario del codice civile*, a cura di A. SCIALOJA e G. BRANCA, *Disposizioni sulla legge in generale art. 1-9*, Zanichelli-Il Foro Italiano, Bologna-Roma, 1977, 459 s. e *Le fonti del diritto regionale*, in *Reg. e gov. loc.*, 4, 1989, 28 ss.; L. GEROLA, *Considerazioni sul rapporto tra legge e regolamento regionali*, in *Le Reg.*, 1983, 240 ss. La contraria opinione, secondo cui ogni materia regionale sarebbe coperta da riserva, pur se solo relativa, di legge è, ancora oggi, difesa part. da L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., 355 s.; A. PUBUSA, *Considerazioni sulla potestà regolamentare regionale*, in *Le Reg.*, 1986, 717 ss. e dagli stessi T. MARTINES e A. RUGGERI, *Lineamenti*, IV ed., cit., 291. V., inoltre, il quadro di sintesi raffigurato da V. ONIDA, *Regolamenti regionali*, in *Enc. giur.*, XXVI (1991), 2 s. e G. TARLI BARBIERI, *La potestà regolamentare e gli atti* sub *legislativi delle Regioni*, in AA.VV., *Il procedimento legislativo regionale*, cit., 245 s., adesivamente alla tesi di Paladin ed altri].

[58] Profitto dell'occasione che ora mi è data per rinnovare qui la critica, che, per fortuna, può vantare il conforto di altre, autorevoli voci dottrinali, a riguardo dell'artificiosa distinzione, ancora di recente peraltro fatta (ad es., nell'infelice disposto dell'art. 20, legge n. 59 del 1997), tra leggi di potestà ripartita e leggi di potestà piena, sotto lo specifico profilo degli effetti nei loro confronti prodotti da una sopravveniente disciplina statale di principio. Ricordo, poi, l'avanzamento che, per l'aspetto ora considerato, mostra di aver fatto l'ultima legge comunitaria, la n. 128 del 1998, all'art. 13, V c. (e, su di esso, v. le rapide notazioni di G. GRASSO, *La posizione delle regioni nell'impianto complessivo della legge comunitaria 1995-1997: attuazione della normativa comunitaria e procedure di concertazione*, in *Gazzetta giuridica Giuffrè ItaliaOggi*, n. 31, 1998, 28 ss.).

[59] Mi riferisco particolarmente alla famigerrima sent. n. 153 del 1995, cui va ora aggiunta la recentissima sent. n. 344 del 1998. Il dubbio teorico di fondo che l'orientamento giurisprudenziale in parola solleva, al di là di ogni pur legittima riserva che potrebbe accompa-

diatamente il posto di contrarie leggi regionali preesistenti, considerandosi dunque largamente recessivo il «modello» tradizionale di una rigida separazione di competenze tra le leggi stesse, in gran parte superato da una diversa «logica» ricostruttiva ispirata ai princìpi di integrazione e sussidiarietà, non vedo perché lo statuto non possa, per la sua parte, «governare» i processi istituzionali interni alla Regione, attivabili a «seguito» di siffatta sostituzione dell'una all'altra legge. Ad es., mi parrebbe sommamente opportuna una sollecitazione (o, addirittura, un preciso impegno) a carico della Giunta affinché predisponga le misure opportune volte a consentire un immediato ripristino della «legalità» regionale, vale a dire una pronta riappropriazione della materia da parte delle leggi regionali, che – non si dimentichi – sono (e rimangono) le fonti per natura maggiormente congeniali alla disciplina della materia stessa [60]. I guasti che, infatti, possono derivare da un non celere ed adeguato adattamento della disciplina statale alla realtà regionale possono essere alle volte non inferiori a quelli che, dal lato opposto, si hanno in altri ordinamenti, come in Sicilia, nei quali si è fatta applicazione della «logica» ferrea della separazione, rendendo i confini del territorio regionale impenetrabili dalla normativa statale, pur laddove appaia (ed effettivamente sia) maggiormente innovativa sul piano delle riforme sociali ed amministrative [61].

Il suggerimento qui dato, e che – come ora si vedrà – vale anche per altri

---

gnarsi al radicale superamento del criterio di separazione tra le fonti, è come possa conciliarsi una doppia, irriducibile ad unità, qualificazione dell'effetto generato dalle leggi statali di principio a carico delle leggi regionali, ora considerato di abrogazione (e, dunque, riportabile alla «logica» dell'integrazione internormativa) ed ora, invece, di invalidità (e, perciò, ascritto alla «logica» della separazione). Questo secondo schema d'inquadramento – come è già stato fatto notare (T. MARTINES-A. RUGGERI, *Lineamenti*, IV ed., cit., 239) – appare, a ben vedere, «sussidiario» in rapporto al primo, a giudizio della Corte preferibilmente applicabile in prima battuta.

[60] Nuovamente, a corredo, poi, della disciplina statutaria di base, dovrà pensarsi alle opportune modifiche dei regolamenti consiliari, ad es. prevedendo una corsia preferenziale per i progetti volti a regolare *ex novo* materie momentaneamente ricoperte da leggi statali.

[61] Su questa triste vicenda ho avuto, ancora di recente, modo di intrattenermi nel mio *L'autonomia legislativa della Regione siciliana, dal modello statutario alle prospettive di riforma*, in *Le Reg.*, 1997, 553 ss., spec. 560 ss., ma v. pure, utilmente, il chiaro (e non meno amaro) quadro di sintesi che è in G. PITRUZZELLA, *Lo statuto siciliano, lezione per il federalismo*, e G. CORSO, *Amministrazione e società: armonia o conflitto?*, entrambi in AA.VV., *L'alba della Sicilia*, Sellerio, Palermo 1996, rispettivamente, 112 ss. e 141 ss. e, ancora di G. CORSO, *Riforma dello statuto siciliano e riforma costituzionale*, in AA.VV., *Cinquant'anni dello statuto siciliano. Un bilancio nella prospettiva del federalismo*, Quad. n. 9 della Scuola di specializzazione in diritto delle regioni e degli enti locali, Quattrosoli, Palermo, 1998, 245 s. Ha, di recente, fatto il punto sull'esperienza della legislazione siciliana, con pertinenti rilievi, G. VERDE, *La legislazione regionale siciliana nel 1996*, in AA.VV., *Osservatorio sulle fonti 1997*, a cura di U. DE SIERVO, Giappichelli, Torino, 1998, 179 ss.

tipi di rapporti e campi di esperienza, è dunque nel senso di far luogo, nei limiti propri della disciplina statutaria, ad una *efficace procedimentalizzazione delle attività necessarie ad un rilancio dell'autonomia*, che, ad un tempo, dinamizzi e valorizzi il ruolo di direzione politica sia del Consiglio che (e soprattutto) della Giunta, secondo quanto, peraltro, si avrà modo di precisare meglio più avanti, e che renda maggiormente continue (e non meramente occasionali) e salde le relazioni tra organi direttivi e comunità regionale e, ancora, consenta la massima espansione, entro i limiti segnati dalla cornice costituzionale, dell'autonomia, non costringendola e svilendola ad un ruolo di parassitaria alimentazione da fonti (in senso lato) «esterne» che ne diano, giorno per giorno e per ogni ambito materiale, la misura e l'assetto.

d) … con le fonti dell'Unione Europea

Analoga, per il profilo da ultimo considerato, la conclusione in merito ai rapporti delle leggi regionali con le fonti dell'Unione Europea (e – tornando al caso prima studiato – con le fonti statali sussidiariamente adottate per darvi attuazione). Anche qui, un fermo indirizzo statutario per un sollecito e coerente adempimento degli impegni comunitari mi parrebbe il minimo che possa esser fatto per proiettare e salvaguardare anche in ambito regionale gli impegni stessi. Più in genere, poi, in merito ai rapporti «esterni» della Regione, sia di diritto internazionale in genere che – e particolarmente – con l'Unione Europea, ed anche per quella loro parte che è «mediata» da organi ed attività dello Stato, lo statuto è chiamato a predisporre una trama coerente e soddisfacente di enunciati di principio, affidandone poi l'ulteriore specificazione ed integrazione alla legge. Ancora una volta, si tratta – se così può dirsi – di «metabolizzare» e «personalizzare» le indicazioni provenienti da leggi ed altri atti statali di natura organizzativa, dedicando una particolare cura, che è però fin qui mancata, al versante istituzionale interno, a quanto insomma gli organi della Regione, raccordandosi tra di loro nel migliore dei modi, possono (e debbono) fare sia in fase ascendente che discendente del processo decisionale europeo (è evidente che dovranno prevedersi strutture e procedure allo scopo adeguate, rimandandone, come di consueto, il perfezionamento a sedi substatutarie, fra cui – come sempre – il regolamento consiliare, chiamato, al riguardo, a dotarsi di enunciati specificamente dedicati a siffatto ordine tematico, così come, peraltro, è già stato fatto a livello parlamentare). E, seppure alcune iniziative aventi carattere organizzativo siano già state adottate o avviate in alcune Regioni [62], ugualmente integra e pressante rimane, a mia opinione,

[62] Non è, d'altronde, casuale che un'accresciuta sensibilità sia stata al riguardo dimostrata

l'esigenza di riportare le iniziative stesse nell'ambito della materia statutaria, proprio in ragione della loro evidente natura «costituzionale».

e) … con le fonti di autonomia territoriale minore

Mi chiedo, poi, dalla prospettiva ora adottata ed alla luce delle osservazioni appena svolte, se ed in che misura sia opportuno por mano a talune innovazioni statutarie afferenti ai rapporti tra la legge regionale e le minori fonti di autonomia territoriale, con specifico riguardo al versante «interno», concernente il riparto delle competenze tra gli organi regionali o le eventuali forme di partecipazione della comunità regionale all'esercizio delle stesse. Ad ogni buon conto, già a partire dall'entrata in vigore del nuovo ordinamento delle minori autonomie territoriali, ma soprattutto ora dopo le leggi Bassanini e la simultanea, doppia valorizzazione avutasi nella condizione di tali autonomie, da un lato, e della stessa Regione quale sede privilegiata di ridefinizione dei rapporti in ambito locale, dall'altro, si è fatta via via più palese la necessità di dar vita ad un pugno di norme (come sempre, in forma di princìpi), che solo lo statuto è appunto in grado di offrire, volte a determinare i criteri cui ci si dovrà attenere al momento del riassetto del sistema dei rapporti suddetti. Anche qui, poi, la fantasia statutaria potrà escogitare soluzioni organizzative, varie a seconda dei contesti, con le quali ridisegnare la rete dei rapporti tra apparato regionale ed apparati degli enti minori, da un lato, comunità ed apparati dall'altro, allo scopo di dare un senso effettivo, crescente, ai valori del decentramento, della partecipazione, della programmazione e del coordinamento degli interventi.

In questa cornice, potrebbe pensarsi a sedi stabili (e non meramente congiunturali) di partecipazione delle minori autonomie territoriali alla determinazione degli interventi regionali che specificamente le riguardano, ed anzi a forme di «integrazione» delle autonomie stesse nel corpo organico della Regione, quale potrebbe essere una *Conferenza permanente Regione-Province-Comuni*, che meriterebbe di esser particolarmente valorizzata specie per il caso che le assemblee regionali continuino ad avere struttura monocamerale[63].

---

dai nuovi statuti dell'Umbria e dell'Emilia-Romagna, venuti alla luce dopo che leggi e pronunzie della Corte costituzionale avevano già operato significativi riconoscimenti di competenze a favore delle Regioni, anche sul piano delle relazioni esterne e, in ispecie, comunitarie (di una «marcatissima vocazione 'internazionale' ed in particolare comunitaria», testimoniata da queste carte statutarie, discorre anche P. GIANGASPERO, *Osservazioni*, cit., 1003).

[63] Non va, poi, taciuto che un organismo siffatto potrebbe, per la sua parte, operare per far sì che finalmente si spezzi quel «neocentralismo» regionale che – come si sa – è stato fino

Quel che, comunque, riassuntivamente importa ora dire è che il «metodo» cui la Regione è tenuta ad ispirarsi nel suo porsi in rapporto coi minori enti territoriali deve, nuovamente, impiantarsi e svolgersi sulla base di indicazioni di ordine generale che solo lo statuto è in grado di dare, definendo – se così può dirsi – la «politica costituzionale» della Regione (e non già, ovviamente, l'indirizzo politico contingente la cui determinazione è, quindi, rimessa alla legge e ad altri atti ancora, anche giuntali).

f) altre possibili innovazioni, pure assai opportune ma che fuoriescono dal raggio di azione degli statuti (segnatamente, volte a dotare la Giunta di poteri primari di normazione)

Altre innovazioni sarebbero, poi, consigliabili, nel quadro di una compiuta ed armonica riforma; richiedendo, tuttavia, esse, di necessità, un intervento in forma costituzionale, non se ne può qui fare oggetto di specifica considerazione e ci si deve, dunque, fermare alla loro mera enunciazione.

Penso soprattutto ad una complessiva risistemazione delle competenze, spostando – come, peraltro, da tempo proposto [64] – la potestà regolamentare in capo alla Giunta e prevedendo altresì la potestà della Giunta stessa di adottare atti aventi forza di legge. Innovazione, quest'ultima, cui pure può guardarsi in modo diametralmente opposto, a seconda della linea di riforma ordinamentale perseguita e, ancora prima, della prospettiva posta a base del suo tracciato. È, infatti, chiaro che, ove ci si ponga dal punto di vista che vorrebbe fortemente contratti i poteri di urgenza del Governo o, addirittura, la loro radicale scomparsa, sulla scia di un'indicazione peraltro già accolta in altri ordinamenti [65], la proposta ora affacciata non potrebbe esser favorevol-

---

ad oggi a base dei rapporti tra gli enti in ambito locale e che potrebbe ulteriormente radicarsi e diffondersi – si badi, per paradossale che possa apparire – anche in conseguenza dell'accrescimento di funzioni promesso dalla legge Bassanini alle Regioni. Sarà, comunque, tutto da vedere se gli stessi enti territoriali minori non incoraggeranno in vario modo questa linea politico-amministrativa palesemente deviante dal solco costituzionale.

[64] Riferimenti su talune (anche risalenti) proposte di revisione del secondo comma dell'art. 121 Cost. possono vedersi in G. TARLI BARBIERI, *La potestà regolamentare e gli atti* sub *legislativi delle Regioni*, cit., 256 ss.

Di assai dubbia costituzionalità a me pare la formula, ora presente nel nuovo testo dello statuto ligure (art. 62, secondo comma), che riconosce la competenza della Giunta ad adottare regolamenti di «attuazione» delle leggi regionali «ove dalle stesse previsti», a fronte della rigida ed inderogabile attribuzione fatta in Costituzione della potestà regolamentare al Consiglio.

[65] V. la riflessione sul punto, svolta nell'ambito di un'analisi dei principali modelli ed esperienze contemporanei, di A. PIZZORUSSO, *Atti legislativi del Governo e rapporti fra i poteri: aspetti comparatistici*, in *Quad. cost.*, 1996, 42 s. Un sintetico quadro dei poteri di urgenza nei

mente considerata. Allo stesso modo, i limiti stringenti cui i decreti-legge sono stati sottoposti, specie ad opera della giurisprudenza, e che – come si sa – hanno largamente ispirato la stessa progettazione costituzionale più recente [66], non potrebbero essere ignorati una volta che ci si accinga a ridefinire i poteri di normazione delle Giunte regionali.

Ma le cose possono, come si diceva, esser viste anche altrimenti. Ed a me sembra che l'elaborazione, per quanto astrattamente libera da ogni vincolo ed idonea ad orientarsi in più versi, anche reciprocamente divaricati, si trovi, poi, nelle cose, costretta a tenere presenti talune indicazioni di tendenza provenienti dalla legislazione più recente, specie laddove, sottoponendo ad un complessivo riassetto il sistema dei rapporti tra centro e periferia, traccia alcune linee che, peraltro, come si sa, sono largamente convergenti in qualche punto e, persino, identiche a quelle poste a base della organica revisione costituzionale elaborata dalla Bicamerale.

Mi riferisco, in particolare, al sostanziale ribaltamento del criterio di riparto delle materie tra Stato e Regioni, operato dalla legge n. 59 del 1997, già ad altro riguardo sopra richiamata, ed alla conseguente espansione della disciplina legislativa regionale (oggi, in forma di potestà attuativa; dopo la riforma costituzionale, persino esclusiva o, per qualche materia, ripartita) da essa prefigurata. Ed è chiaro che un allargamento siffatto di «campi materiali» e di discipline che su di essi si attendono non può esser convenientemente affrontato a mezzo di atti approvati dal solo Consiglio [67] ma richiede, quanto meno, un'equa distribuzione di carichi tra il Consiglio stesso e la Giunta. La solleci-

---

principali ordinamenti codicistici può, ora, vedersi in A. Reposo-L. Pegoraro, *Fonti del diritto*, cap. IV del *Diritto costituzionale italiano e comparato*, a cura di G. Morbidelli-L. Pegoraro-A. Reposo-M. Volpi, Monduzzi, Bologna, 1997, 261 ss.

[66] Vi si è, infatti, largamente rifatto il testo messo a punto dalla Commissione D'Alema, specie con riguardo al divieto di reiterazione (su questa parte del progetto, v. il commento di L. Carlassare, *Le fonti del diritto*, in *Dir. pubbl.*, 3, 1997, 691 s.; U. De Siervo, *Alcune discutibili scelte in tema di bicameralismo e sistema delle fonti*, ed A. Simoncini, *Gli atti aventi forza di legge*, entrambi in AA.VV., *La riforma della Costituzione nel progetto della Bicamerale*, cit., rispettivamente 62 s. e 244 ss. Da ultimo, R. Romboli, *Le vicende della decretazione d'urgenza negli anni 1995-1997 tra Corte costituzionale ed ipotesi di revisione dell'art. 77 della Costituzione*, in *Scritti Elia*, Giuffrè, Milano, 1999, spec. 1504 ss., cui rinvio altresì per le numerose altre indicazioni di lett., e, volendo, anche il mio *Il sistema delle fonti*, cit., par. 4 del *paper*. L'andamento dei lavori della Bicamerale in tema di decreti-legge può vedersi attraverso il «rapporto» di F. Covino, *Il decreto-legge*, in AA.VV., *La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura*, cit., 544 ss. e le analisi di G.G. Floridia-S. Sicardi, *Forma di governo, parlamento, fonti normative*, in AA.VV., *La Commissione bicamerale per le riforme istituzionali*, cit., 166 ss. e F. Teresi, *La strategia delle riforme*, cit., 214 s.).

[67] … specie se si tiene a mente che il procedimento decentrato di approvazione della legge non è adottato in ambito regionale né è consigliabile, per ragioni da tempo chiarite (e che si rifanno, specialmente, al valore democratico), la sua introduzione anche per l'avvenire.

tazione, peraltro già fatta, a favore della previsione di decreti-legge regionali nasce, dunque, da qui: dalla esistenza già oggi (e, prevedibilmente, ancora maggiore in futuro) di ambiti più estesi di quelli preannunziati nella scarna elencazione dell'art. 117 Cost. (e nelle corrispondenti statuizioni degli statuti speciali) affidati alla regolazione regionale (o, diciamo meglio, *anche* e soprattutto a quest'ultima). E sembra superfluo avvertire che, fino a quando un riequilibrio siffatto non sarà posto in essere, i rischi per la complessiva funzionalità del sistema possono essere assai seri. Nessuno, allora, potrà restare sorpreso se le Regioni non si approprieranno delle materie loro promesse dalla legge Bassanini ovvero se seguiteranno ad inseguire interessi microsettoriali o a gestire l'esistente, fuori di ogni logica programmatoria, protesa a realizzare riforme di alto profilo, idonee ad incidere a fondo nel tessuto dell'ordinamento e della società (ma, è da avvertire che a questo fine mal si presta per natura – e l'esperienza maturata in ambito statale ne ha dato ripetute ed inequivoche conferme – lo strumento della decretazione d'urgenza, mentre maggiormente congruo sarebbe l'utilizzo della delega legislativa, di cui tuttavia non mi sembra di veder, nei progetti fin qui elaborati, un futuro nella dimensione regionale).

9. La nuova disciplina statutaria dell'organizzazione regionale (in ispecie, in vista del riequilibrio nei rapporti tra Consiglio e Giunta) e l'influenza culturale su di essa esercitata da novità istituzionali recentemente introdotte nella legislazione statale (con particolare riguardo a quella elettorale)

Le notazioni appena svolte sollecitano, come si vede, per la loro parte, una complessiva revisione dei rapporti (anche al di là dello specifico piano delle dinamiche della normazione) tra gli organi «costituzionali» della Regione. È – come si sa – una questione vecchia, di cui si discuteva ancora prima che alcune leggi, come le Bassanini e quella elettorale del '95, determinassero uno *stress* non da poco a carico dell'assetto dei poteri regionali, riproponendo in termini non più differibili il bisogno della sua risistemazione. In ispecie la legge n. 59 del 1997 – come si è appena veduto – avvalora la richiesta, da più parti vigorosamente avanzata, per la valorizzazione del ruolo di direzione politica della Giunta, quale l'organo maggiormente idoneo a farsi carico della massa imponente di compiti e funzioni che promette di pervenire in ambito regionale [68]. Allo stesso tempo, e per compenso, vanno ridefiniti (negli statuti dap-

[68] Significative indicazioni in questo senso si rinvengono, peraltro, già nei nuovi statuti dell'Umbria e dell'Emilia-Romagna (e, ora, pure nei progetti relativi alla Liguria ed alla Toscana), secondo quanto evidenzia il commento di P. GIANGASPERO, *Osservazioni*, cit., 1008 ss.

prima, ma poi, e soprattutto, nei regolamenti consiliari) i poteri ispettivi e di controllo del Consiglio (per quest'aspetto, consiglierei di tenere presente la nuova disciplina parlamentare, pur con gli adattamenti richiesti dalla diversità di contesto). Per quanto – come si è dietro fatto notare a riguardo delle formidabili aperture proprie del quadro statutario, al cui interno possono ricercarsi ed affermarsi soluzioni organizzative plurime e, conseguentemente, parimenti vari equilibri istituzionali – fra le maglie larghe della trama statutaria possa già da ora ugualmente crescere (come, nei fatti, è cresciuto) il ruolo complessivo della Giunta, consiglierei di non abbandonare del tutto ad improvvisate e sregolate tendenze dell'esperienza il perseguimento di quest'obiettivo. Senza, dunque, puntare ad una troppo minuta ridefinizione dei canoni statutari, che ne comprometterebbe la congenita flessibilità ed adattabilità alle sollecitazioni del sistema politico, una misurata ma inequivoca (nella sua linea di sviluppo) messa a punto del «modello» in atto vigente mi parrebbe non meramente opportuna ma necessaria, ferma, peraltro, restando l'esigenza di affidare il suo più congruo arricchimento e perfezionamento ad altri atti di normazione (e, in primo luogo, ai regolamenti consiliari) e, soprattutto, alla prassi (la *regola della … autoregolazione*, all'interno della cornice positiva, rimane fondamentale ed irrinunziabile, sia che si guardi ai rapporti tra gli organi di vertice dello Stato e sia pure che si tratti degli organi regionali).

Molto, poi, potrebbe fare la legge elettorale del '95, sulle cui capacità d'incidenza e di orientamento delle dinamiche istituzionali è, peraltro, ancora troppo presto per fare un'adeguata valutazione [69], pur nelle perplessità assai

---

[69] Un primo bilancio può ora vedersi negli scritti, sopra citt., di M. MIDIRI, *Forma di governo regionale e sistemi elettorali*; B. CARAVITA, *Prospettive di riforma della forma di governo e del sistema elettorale regionale* e, da ultimo, A. PERTICI, *La norma «antiribaltone» ed i suoi effetti sulla crisi di governo regionale*, in *Le Reg.*, 1998, 1055 ss., ma già prima della posizione della nuova disciplina elettorale, così come all'indomani della sua introduzione, la dottrina ha prontamente evidenziato le novità che la stessa avrebbe potuto apportare sia nel sistema dei partiti che nella forma di governo (v., tra gli altri, i contributi al Convegno su *Stato regionalista e sistemi elettorali. La riforma elettorale per le Regioni*, Firenze 22-23 ottobre 1993, e part., oltre quelli già citt. di U. DE SIERVO-R. ZACCARIA, *Ipotesi propositive per la riforma elettorale regionale* e R. BIN, *Riforma elettorale e nuovo ruolo delle Regioni nel quadro delle riforme costituzionali*, gli altri di L. VANDELLI, *Riflessi della riforma elettorale sulla forma di governo regionale e sugli statuti delle Regioni*, in *Quad. reg.*, 1993, 709 ss. e, ancora nella stessa *Rivista*, I. NICOTRA GUERRERA, *Brevi considerazioni sulla legge elettorale dei Consigli regionali: violazione ed elusione della Costituzione?*, 1994, 1007 ss.; A. DI GIOVINE-S. SICARDI, *Sistema elettorale e forma di governo a livello regionale*, in AA.VV., *Riforme elettorali*, a cura di M. LUCIANI-M. VOLPI, Laterza, Roma-Bari, 1995, 243 ss.; A. DI GIOVINE-F. PIZZETTI, *Osservazioni sulla nuova legge elettorale per i Consigli regionali*, in *Le Reg.*, 1996, 11 ss.; C. FUSARO, *La legge elettorale e la forma di governo regionale*, cit., 286 ss.; C. GINANNESCHI, *Fra federalismo e regionalismo. La nuova legge per l'elezione dei Consigli regionali*, Giuffrè, Milano, 1997).

serie che essa ha sollevato (e solleva) in ordine alla sua piena compatibilità col quadro costituzionale, specie laddove si riferisce alla «designazione» del Presidente (in rapporto alla pienezza di scelta al riguardo riconosciuta dall'art. 122 Cost. al Consiglio) e (forse, ancora di più) al meccanismo di stabilizzazione previsto nell'art. 8 (al confronto col carattere tassativo dei casi di scioglimento anticipato elencati nell'art. 126). Eppure, la permanente (ed anzi ulteriormente accresciuta) frammentazione delle forze politiche rappresentate (in maggiore o minore misura) nei Consigli [70] gioca ugualmente a favore della fluidità e del dinamismo dei rapporti tra gli organi di vertice della Regione, superando lo sforzo posto in essere dal legislatore del '95 per dare ai rapporti stessi chiarezza e stabilità. È una delle tante conferme che possono aversi a riguardo del fatto che, per quanto significativa possa essere l'influenza che regole positive e dinamiche istituzionali sono in grado di esercitare sulle «regolarità» della politica e sulla conformazione dell'assetto dei partiti, come pure queste su quelle (sulla loro ricognizione di senso e sul loro rinnovamento), i due sistemi possiedono, ciascuno, una sua complessiva autonomia e, in una certa misura, refrattarietà alla reciproca, piena penetrazione e sovrapposizione. Ed è chiaro (ed è giusto aver presente onde non sovraccaricare di eccessive attese l'auspicata ridefinizione delle regole statutarie e dei «modelli» che su di esse si fondano) che, permanendo fortemente frazionato il quadro dei partiti e poco coese (e, perciò, instabili) le coalizioni di governo, il progetto di un sostanziale rinvigorimento delle Giunte (e degli stessi Consigli) mostra limiti evidenti in ordine alla sua realizzazione, al di là di ogni pur adeguato supporto che gli sia offerto dalle carte statutarie. Stanno, tra l'altro, a testimoniarlo vicende, anche assai di recente avutesi, di crisi di governo in ambito regionale, cui pure di qui ad un momento dedicherò un cenno, almeno in parte riportabili all'emersione di un nuovo soggetto politico, l'UDR, e al conseguente complessivo spostamento di taluni equilibri politici [71].

---

[70] Molto utili i grafici riportati in appendice a S.F. REGASTO, *Un nuovo dilemma. Il sistema elettorale regionale fra previsione costituzionale ed esigenze di riforma. Alcune brevi considerazioni*, in AA.VV., *Forme di governo Sistemi elettorali Partiti politici: Spagna e Italia*, a cura di S. GAMBINO-G. RUIZ-RICO RUIZ, Maggioli, Rimini, 1996, 358 ss., che danno il quadro della composizione dei Consigli dopo le prime elezioni svoltesi, nel '95, a ridosso della nuova disciplina elettorale.

[71] Non a caso, proposte volte a stabilizzare ulteriormente le Giunte sono state elaborate a seguito dell'ingresso dell'UDR nella maggioranza che sostiene il Governo D'Alema e della conseguente ridefinizione delle alleanze anche in seno a talune Regioni (part., Sicilia, Campania, Molise e Calabria, nella quale ultima si è assistito, per la prima volta, ad una crisi propriamente «consiliare», apertasi con la revoca della Giunta nel novembre del '98). Progetti di legge di modifica dell'art. 8 della legge elettorale del '95 prevedevano l'automatico scioglimento del Consiglio entro un termine variabile, da tre a sei mesi dall'apertura della crisi in ambito regionale: v. le proposte Bertucci ed altri (Cam., n. 5380), Veltroni ed altri (Cam.,

Pur con queste precisazioni e riserve, è, comunque, innegabile la forza trainante che in sé possiede e, a seconda delle circostanze, è in grado in maggiore o minore misura di esprimere il meccanismo elettorale. Ed allora è, appunto, da chiedersi quali innovazioni nella disciplina statutaria possano, *de iure condito*, armonicamente legarsi con le indicazioni di tendenza provenienti dalla legge elettorale, con l'avvertenza – che sento ora di dover fare – per cui, sollecitando modifiche degli statuti in «armonia» con le linee di fondo del meccanismo elettorale, non escludo (e, anzi, auspico) una corposa riforma di quest'ultimo, idonea a condurre a quella semplificazione di quadro politico che soluzioni compromissorie, quale quella appunto fatta dalla legge del '95 (e dalle stesse leggi per Camera e Senato), non sono in grado di realizzare (piuttosto, come si sa, hanno concorso ad ulteriormente aggravare il fenomeno del frazionamento e della moltiplicazione dei partiti).

Su un piano di considerazioni più generale, poi, se è innegabile il legame intercorrente tra le fonti statali e regionali immediatamente incisive sugli assetti

---

n. 5382 e n. 5389), Frattini ed altri (Cam., n. 5383), Palma ed altri (Cam., n. 5407), Paissan (Cam., n. 5413), ecc. Al momento in cui si scrive (alla vigilia di Natale del '98), la Camera ha appena approvato un testo unificato delle proposte suddette, nel quale, oltre a stabilirsi la chiusura della legislatura consiliare nel termine di sei mesi dalla rottura del rapporto fiduciario, interpretando (quasi «autenticamente» …) il dettato costituzionale, si chiarisce che «integra gli estremi della grave violazione di legge l'elezione di un Presidente e di membri della Giunta regionale da parte di una maggioranza consiliare diversa da quella formatasi a seguito dell'assegnazione dei seggi conseguiti dalla lista regionale». Merita, tuttavia, di essere evidenziato il dissenso espresso alla Commissione affari costituzionali nei confronti della legge «antiribaltone» dal Presidente del Consiglio regionale Marche, S. Amati, a nome della Conferenza dei presidenti, che ha, tra l'altro, fatto presente come le innovazioni ora introdotte si muovano nella direzione opposta a quella indicata dalla Bicamerale, per la parte in cui si rimetteva per intero alla Regione in ordine alla definizione dei contenuti degli statuti e della legge elettorale. Assai severo anche il giudizio del Ministro per gli affari regionali, K. Bellillo, che ha rilevato l'inadeguatezza delle misure adottate rispetto all'obiettivo prefissosi e, soprattutto, la loro incompatibilità con l'art. 126 Cost. Dal suo canto, il Ministro per le riforme istituzionali, G. Amato, pur non tacendo i dubbi di costituzionalità che la disciplina in parola solleva, ha fatto presente come la via maestra sia quella della riforma della Costituzione, in seno alla quale dovrebbe, in primo luogo, prevedersi l'elezione diretta del Presidente della Regione. Proposte in questo senso peraltro – va rammentato – da tempo non mancano, sia con riguardo alle Regioni di diritto comune (oltre al già cit. progetto Veltroni, Cam. n. 5389, v. il progetto di legge Rebuffa e Manzione, Cam. n. 5500, e quello Calderisi ed altri, Cam. n. 5473) che per quelle a regime differenziato (v. le proposte di legge costituzionale Soda da n. 5468 a n. 5472 e, specificamente per la Sicilia, le proposte Garra ed altri, Cam. n. 815, e Bono ed altri, Cam. n. 2003). Nella Regione da ultimo nominata, la discussione, alla vigilia del Natale '98, di un progetto di «legge-voto» (a cui favore – è da notare – si sono schierate le principali forze politiche di maggioranza ed opposizione), da sottoporre quindi all'approvazione delle Camere e che, tra l'altro, stabilisce l'elezione diretta del Presidente, ha determinato gravi tensioni in seno alla maggioranza, a motivo del netto dissenso manifestato nei confronti dell'iniziativa dai partiti minori.

istituzionali (e, segnatamente, tra la legge elettorale e lo statuto), e ferma restando l'influenza culturale che le une – come si viene dicendo – possono esercitare a carico delle altre, ugualmente ciascuna ha, ed è giusto che mantenga, una sua autonomia e, perciò, si doti dei contenuti idonei a darne la peculiare, complessiva caratterizzazione. Altrimenti, sarebbe come dire che, al pur minimo spostamento registrato in seno alle une, dovrebbe sempre accompagnarsi una conforme, parallela modifica delle altre, tale da ripristinare il «sistema» che esse sono, ciascuna per la sua parte, chiamate a comporre. Lo statuto, insomma, proprio in quanto è la carta «costituzionale» della Regione, può (e deve) legittimamente aspirare ad avere una sua propria fisionomia e stabilità, sì da resistere alle innovazioni che dovessero aversi in discipline statali anche di immediato rilievo istituzionale, perlomeno fino a quando esse non siano tali da determinare l'impianto di un vero e proprio nuovo «modello» di sistema.

Fatta questa preliminare avvertenza, non può tuttavia tacersi che, nel momento stesso in cui da più parti si affaccia il quesito su come possa essere convenientemente emendata la Costituzione per renderla coerente con la legislazione (formalmente ordinaria ma – come a me piace dire – di «valore» sostanzialmente costituzionale) che ha ridefinito le relazioni tra centro e periferia [72], a maggior titolo mi pare che il quesito possa (e debba) stare a base

---

[72] È quanto è stato da più parti richiesto alla Bicamerale, al momento della messa a punto del suo progetto, e quindi alle Camere in sede di esame del progetto stesso: di fare, in particolare, riferimento alle novità introdotte dalla legge Bassanini, «razionalizzandole» nella loro sostanza e, quindi, perfezionandole ulteriormente [v., con riguardo al punto della inversione nel riparto delle materie, cui si è dietro accennato, gli interventi al *forum* su *Le autonomie regionali e locali alla prova delle riforme*, cit., di F. Pizzetti (41 ss. e 63 ss.), del Ministro Bassanini (88) e, volendo, anche il mio (122 ss.)].

Su un piano di considerazioni più generale, che possano darsi casi in cui la gerarchia delle fonti possa rovesciarsi su se stessa per far spazio ad una sorta di «gerarchia culturale», idonea a giocare a favore delle leggi di prima attuazione costituzionale nel loro rapporto con la stessa Costituzione, mi sono sforzato di argomentare meglio in altri luoghi e, fra questi, part. in *Fatti e norme nei giudizi sulle leggi*, cit., spec. 105 ss., dove è uno specifico richiamo alla riforma elettorale ed alle possibili innovazioni nello stesso art. 138 che essa avrebbe potuto – o potrebbe – richiedere (più in generale, sulle modifiche, anche costituzionali, resesi necessarie a seguito della ristrutturazione del meccanismo elettorale, tra i molti che ne hanno discorso, F. Pizzetti, *Riforme elettorali, maggioritario e garanzie costituzionali*, in *Bibl. lib.*, 125, 1994, 16 ss.; S. Gambino-G. Moschella, *Regole elettorali, sistema politico e forma di governo: il caso italiano*, in AA.VV., *Forme di governo e sistemi elettorali*, a cura dello stesso S. Gambino, Cedam, Padova, 1995, 81 ss. e, pure *ivi*, ancora di G. Moschella, *Forma di governo, riforme elettorali e garanzie costituzionali in Italia*, 89 ss. Indicazioni e suggerimenti al riguardo sono, inoltre, in molti degli interventi raccolti in *Cambiare costituzione o modificare la Costituzione?*, a cura di E. Ripepe-R. Romboli, Giappichelli, Torino, 1995, ma v. pure il diverso indirizzo metodico-teorico seguito, in ordine al rapporto tra disciplina elettorale e quadro costituzionale, da M. Luciani, *Riforme elettorali e disegno costituzionale*, in AA.VV.,

della riflessione sulle possibili revisioni degli statuti, tanto che si abbiano a Costituzione invariata, quanto che si realizzino e si collochino in un futuro e diverso quadro costituzionale. Ed è anche da verificare se meccanismi di stabilizzazione in qualche modo «artificiali», come la sfiducia costruttiva [73], siano davvero utili e, comunque, congrui con una realtà partitica attraversata da gravi, inquietanti tensioni e soggetta ad un dinamismo inusitato per la nostra stessa tradizione [74]. Ma, come anche poc'anzi si diceva, a fronte di un sistema

---

Riforme elettorali, cit., 100 ss. e C. AMIRANTE-A. SACCOMANNO, *Sistema elettorale e revisione costituzionale*, in AA.VV., *Forme di governo Sistemi elettorali Partiti politici*, cit., 47 ss.). Debbo, tuttavia, ora convenire che, perlomeno a tutt'oggi e per lo stato di fluidità che connota l'evoluzione del sistema politico, non sarebbe consigliabile affrettarsi a por mano alla ipotizzata revisione dell'art. 138. Discorso diverso, invece, sarebbe da fare per un parimenti diverso contesto costituzionale complessivo, quale potrebbe aversi a seguito di una riforma organica, e non del solo articolo riguardante le procedure di revisione.

Sarebbe, poi, assai interessante studiare, ancora di più di quanto non sia stato fatto fino ad oggi, fino a che punto una siffatta «gerarchia culturale» possa prendere corpo e trovare forma espressiva esclusivamente sul piano dell'interpretazione, vale a dire rinnovando ed adeguando i significati degli enunciati costituzionali in forza delle suggestioni provenienti dagli atti sottostanti che ad essi più direttamente si raccordano (secondo l'illuminata intuizione della *durchgehende Korrelation* tra le fonti intravista da A. ROSS, *Theorie der Rechtsquellen*, Leipzig-Wien 1929, cui ora si richiama anche L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 138 ss., spec. 141 s.) e da che punto in avanti, invece, richieda una nuova «razionalizzazione» costituzionale, a causa dei limiti strutturali cui pure la più flessibile scrittura costituzionale inevitabilmente soggiace. In fondo, se ci si pensa, la linea di confine, per quanto sottile ed incerta, tra la *teoria dell'interpretazione* e la *teoria delle fonti*, come pure tra i rispettivi esiti ricostruttivi, sta tutta qui.

[73] … ancora da ultimo, riproposta dai nuovi statuti della Liguria (art. 49) e della Toscana (art. 40) i cui testi sono ad oggi all'esame delle Camere.

[74] Sfiducia nella … fiducia costruttiva dichiarava, con riguardo alla realtà regionale, il mio caro Maestro, T. MARTINES, nella sua relazione di base al convegno su *Riforme istituzionali e Regione Calabria*, i cui *Atti* sono stati editi dalla Gangemi, Reggio Calabria 1989, 65. Cfr., sul punto, l'attento studio, svolto a tutto campo sull'esperienza calabrese e corredato da spunti e proposte di grande interesse, di A. SPADARO, *La forma di governo*, cit., spec. 36 ss. e 45 (con riguardo alle crisi giuntali, alla loro insopportabile durata, ai possibili rimedi).

Dal mio canto, mi preme rilevare che, al di là di ogni pur rilevante (e degna di essere annotata) deviazione dalle regole «stabilizzatrici» che, secondo Costituzione (o statuto), dovrebbero presiedere alle relazioni tra gli organi della direzione politica, ciò che sembra particolarmente grave e francamente inaccettabile è il sistematico, evidente disprezzo, di cui ancora di recente si è avuta sicura riprova, manifestato dagli attori politico-istituzionali, in occasione dell'apertura, gestione e conclusione delle crisi di governo, nei confronti del valore democratico: non è, insomma, tanto la «forma di governo» a soffrire, in tali casi, una palese torsione quanto la stessa «forma di Stato», giusta la ricostruzione del «modello» costituzionale (e statutario) di crisi che mi sono sforzato di delineare nel mio *Le crisi di governo tra ridefinizione delle regole e rifondazione della politica*, Milano, 1990 (con riguardo all'ordinamento ed all'esperienza regionale, v. spec. tutta la sez. IV). E si tratta, una buona volta, di chiedersi se letture «neutre» dell'art. 94 Cost. (e delle disposizioni a questo affini rintraccia-

di partiti fortemente sfilacciato e pericolosamente instabile, ogni pur ragionevole ingranaggio istituzionale va incontro a limiti insuperabili e finisce, quindi, con l'incepparsi ovvero col dar vita a deformanti ed imprevedibili applicazioni. Quel che, ad ogni buon conto, mi parrebbe opportuno da tener presente è che, in presenza di «parametri» così vari e reciprocamente scollegati o apertamente contrastanti (penso, ancora una volta, soprattutto al sistema elettorale, da un canto, ed al sistema di partiti ed alle sue pur incerte tendenze ed esigenze, dall'altro), l'elaborazione di nuove idee, costituzionali e statutarie, si trova stretta in una morsa soffocante e versa in difficoltà evidenti di orientamento.

Sul piano, poi, dei rapporti interni alla Giunta, la ricerca di soluzioni volte a ridare nuova linfa ad una collegialità che parrebbe ormai definitivamente smarrita rischia di essere, per la sua parte, pregiudicata dal proposito, pure bisognoso di esser incoraggiato ed efficacemente perseguito, di rendere ancora più incisivo e penetrante l'indirizzo ed il controllo consiliare. Questa esigenza, specie se vista all'interno del nuovo quadro caratterizzato dalla estensione degli interventi regionali a campi precedentemente rimessi alla esclusiva cura dello Stato, se non adeguatamente incanalata dalla futura disciplina di statuti e regolamenti consiliari, potrebbe tradursi in una ancora crescente moltiplicazione degli interventi «microsettoriali» direttamente pattuiti dall'assessore di turno con la commissione consiliare competente.

La questione ora accennata si lega, poi, com'è evidente, all'altra, dietro pure fatta oggetto di talune rapide notazioni, relativa alla *qualità* delle leggi regionali, sia per la tecnica di normazione adoperata in occasione della loro confezione che per i loro contenuti e fini. Il rischio che, con l'estensione degli ambiti regionali di intervento, possa ulteriormente moltiplicarsi la microlegislazione non può esser taciuto né sottovalutato, anche se lo scadimento com-

---

bili negli statuti), secondo cui sarebbe consentita la costituzione di una maggioranza *quale che sia* attorno al Governo ed a suo sostegno, siano davvero (e sino in fondo) conciliabili col valore democratico, le sue forme espressive, le sue pretese, pur laddove si sia in presenza di un sistema elettorale (imperfetto quanto si voglia, e tuttavia) idoneo ad assegnare un senso univoco al voto degli elettori ed al complessivo responso delle urne: voto e responso che potrebbero, ciononostante, esser rovesciati da spostamenti e riaggregazioni di forze politiche che a ciò si reputano legittimate da una malintesa concezione della libertà di mandato di cui costituzionalmente dispongono. E mi piace qui ricordare, ancora una volta, l'insegnamento, per la verità talora non tenuto nel debito conto anche dalla più sensibile dottrina, impartito dal mio Maestro, Prof. T. Martines, laddove, nel quadro di una più ampia ed organica ricostruzione (per la quale v., part., *Governo parlamentare e ordinamento democratico*, Giuffrè, Milano, 1967), esprimeva il dubbio che la forma di governo parlamentare (se intesa – mi permetto di aggiungere – così come l'hanno fin qui intesa le forze politiche e gli attori istituzionali in cui esse si incarnano) potesse dimostrarsi pienamente compatibile con il valore democratico, nella sua più genuina e pregnante accezione.

plessivo delle leggi ha – com'è chiaro – cause varie e complesse, trascendenti il mero dato della consistenza del patrimonio funzionale dell'ente produttore, e piuttosto legate ad una concezione distorta del potere e dei metodi e delle pratiche idonei a connotarne l'esercizio, su cui pure mi intratterrò, per un'ulteriore, rapida notazione di qui ad un momento.

Sul versante degli equilibri interistituzionali, dunque, il timore è che l'aumento delle competenze possa giocare a discapito degli organi di direzione nella loro «totalità» (della Giunta come dello stesso Consiglio), disperdendo ancora di più l'unitarietà dell'indirizzo e compromettendo la possibilità di dar vita a sintesi più alte ed equilibrate rispetto alle proposte di settore. Ma, non credo che occorra spendere altre parole a dimostrazione delle mutue implicazioni esistenti tra patrimonio di funzioni ed organizzazione dell'ente che ne è titolare, sicché al variare dell'uno (come, appunto, la legislazione vigente già da ora ha fatto e la futura riforma costituzionale promette di estendere ulteriormente) non potrà restare indifferente l'altra. Ed è proprio qui che – come si viene dicendo – può farsi apprezzare una incisiva ed organica riforma statutaria.

10. *Segue*. La speciale attenzione che va dedicata all'amministrazione e ai suoi problemi di ordine sia strutturale che operativo

In questo quadro, e sempre sulla base delle indicazioni di tendenza provenienti dalle maggiori novità già registratesi nella legislazione ed avanzate in seno alla progettazione costituzionale, dovrà poi farsi luogo ad un complessivo ripensamento dell'amministrazione, degli stessi princìpi che stanno a base della sua organizzazione e dell'attività, prima ancora che delle regole con cui e l'una e l'altra sono fatte oggetto di positiva trattazione.

Un tempo – come si sa (e si è pure dietro rammentato) – si è addirittura messa in discussione la legittimità o, comunque, l'opportunità e la reale forza normativa delle norme statutarie riguardanti l'ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione, stante la riserva al riguardo fatta nell'art. 117 Cost. a favore del *tandem* legge statale-legge regionale [75]. Io, però, rovescerei

[75] Ancora oggi vi è, comunque, chi (come R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, cit., 591 in nt. 18) dubita che l'organizzazione amministrativa possa costituire oggetto di disciplina statutaria, pur ammettendo (*ivi*, 592, anche con richiami di giurisprudenza) che possa aversi sovrapposizione della competenza materiale dello statuto rispetto a quella delle leggi regionali (cui – è opportuno rammentare – spetta, tra l'altro, di dare l'«ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione» …).

radicalmente l'impostazione che sta a base di siffatte critiche e riserve. E, senza nulla togliere alla competenza delle leggi di Stato e Regione, cui lo statuto non può né deve surrogarsi, mi parrebbe urgente una complessiva riscrittura dei canoni relativi a questa parte dell'apparato di cui, ancora oggi, stranamente (ed incomprensibilmente) si stenta a percepire fino in fondo il ruolo che è chiamata a giocare non soltanto in ordine alla configurazione della forma di governo ma per la stessa forma di Stato (o di Regione) [76].

D'altronde, a conferma di quanto si viene ora dicendo, è sufficiente tener presente quanto estesa sia la legislazione più recente (e, segnatamente, quella approvata per iniziativa del Ministro Bassanini) specificamente riguardante l'amministrazione, e che appunto offre la più espressiva testimonianza del rilievo ad essa complessivamente assegnato in vista del riassetto dei poteri pubblici, e – di più – quanta attenzione le sia stata dedicata in sede di elaborazione dei progetti di riforma della Costituzione e, particolarmente di quello messo a punto dalla Bicamerale.

Non entro, ora, nel merito di quest'ultimo, per rilevarne carenze, contraddizioni o ambiguità di dettato che pure non si è mancato da più parti di segnalare [77]. Apprezzabile, ad ogni buon conto, è, nel metodo, lo sforzo, indi-

---

[76] Ampio risalto è dato nei nuovi statuti messi a punto dalle Regioni Liguria e Toscana, già più volte richiamati, all'amministrazione, cui è dedicato, del primo, la sez. I del Capo VI e, del secondo, l'intero titolo V.

[77] Notazioni di vario segno su questa parte dell'articolato sono in G. SALA, *Organizzazione e attività della pubblica amministrazione*, in AA.VV., *Riflessioni sulla forma di Stato proposta dalla Commissione Bicamerale*, cit., 43 ss.; negli interventi al Seminario della Luiss del 17 aprile 1998 (nell'ambito del ciclo su *La revisione costituzionale* coordinato da S. Panunzio) relativo a *Le Pubbliche Amministrazioni e gli organi ausiliari*, introdotto da C. Pinelli ed il cui resoconto si deve a E. Canitano e G. Rivosecchi, ed ancora in D. SORACE, *La riforma del diritto costituzionale delle amministrazioni pubbliche*, e G. MORBIDELLI, *Verso un diritto amministrativo meno speciale*, entrambi in *Dir. pubbl.*, 3, 1997, rispettivamente, 775 ss. e 803 ss., nonché in N. LUPO, *Introduzione*, cit., 290 ss. e G. FALCON, *Autonomia amministrativa e principio di sussidiarietà*, in *Dir. e soc.*, 1998, 279 ss. Di D. SORACE v., inoltre, *L'amministrazione e la giustizia amministrativa tra servizio del cittadino e potere*, in AA.VV., *La Costituzione tra revisione e cambiamento*, cit., 139 ss. Ed è interessante notare come, ancora oggi, una dottrina assai autorevole e consapevole dei problemi dell'amministrazione (G. BERTI, *Illusioni e delusioni della 'Bicamerale'*, in *Dir. pubbl.*, 3, 1997, 921) abbia vigorosamente lamentato un'eccessiva attenzione a quest'ultima prestata in sede di elaborazione del progetto riformatore. Questo rilievo critico può, tuttavia, esser giudicato fin troppo severo e, almeno in parte, fuori centro se si conviene – così come a me pare si debba [v. il mio *Stato di diritto e dinamica istituzionale (Spunti per una riflessione)*, in *Pol. dir.*, 1990, 400 ss., ma v. pure S. CASSESE, *Perché una nuova Costituzione deve contenere norme sulle pubbliche amministrazioni e quali devono essere queste norme*, in AA.VV., *L'amministrazione e la Costituzione*, a cura dello stesso S. CASSESE-A.G. ARABIA, Il Mulino, Bologna, 1993, 19 ss., nonché, più di recente, U. ALLEGRETTI, *L'amministrazione*, in AA.VV., *Riformare la Costituzione?*, a cura di R. CARDINI-P. CARETTI, Bulzoni, Roma, 1997, 37 ss. e M. CAMMELLI, *Regioni, federalismo, riforma amministrativa*, ora in

cativo di una consapevolezza in passato inesistente (sul piano della dottrina e dell'esperienza costituzionale), di iscrivere nella nuova Carta un pugno di regole e princìpi specificamente riguardante l'amministrazione. Che, poi, si tratti di norme davvero «nuove» o idonee ad innovare rispetto a pratiche consolidate (e – ahimè – dure da rimuovere), è tutto un altro discorso, che, ancora una volta, dev'esser rimandato ad altri luoghi di riflessione.

Ebbene, questo stesso «metodo» non può non informare l'auspicata revisione degli statuti, proprio per il loro essere gli atti di struttura degli ordinamenti regionali, in naturale prolungamento delle indicazioni costituzionali. Nei contenuti, convengo che ci si dovrà, poi, largamente ispirare a quanto leggi, pronunzie della Corte costituzionale e progetti di riforma fin qui elaborati mettono a disposizione. Come sempre, questo complessivo materiale – in disparte la questione (dietro accennata) relativa alla sua giuridica vincolatività (ed ai limiti della stessa) – è in grado di esercitare un'influenza culturale di enorme rilievo, che, dopo le cose sin qui dette, sembra superfluo ulteriormente sottolineare. Direi che gli statuti, riprendendo le fila delle indicazioni di principio ormai tracciate nell'esperienza ed ulteriormente affinate nella riflessione critica sopra di essa, dovranno darvi seguito con le precisazioni e gli adattamenti che ciascuna realtà regionale peculiarmente richiede; dovranno, insomma, tradurle in uno «schema», conforme alle esigenze proprie dei singoli contesti, che leggi ed atti amministrativi dovranno poi, ancora di più, riempire, integrare, attuare [78].

L'esperienza fino ad oggi maturata nelle Regioni (particolarmente in quelle meridionali di cui ho più diretta conoscenza) mi porta a dire che la gente non chiede tanto maggiore partecipazione all'attività amministrativa, su cui invece – come si sa – si è fin qui insistito nelle carte statutarie in termini fin troppo ampollosi e vaghi e che, però, come pure è assai noto, è rimasta quasi lettera morta, quanto maggiore trasparenza e, soprattutto, tutela. La comunità,

---

AA.VV., *Saggi e materiali*, cit., 309 ss., dove ugualmente si insiste, con varie e pertinenti notazioni, sulle correlazioni esistenti tra forma di Stato e sistema amministrativo] – sull'immediata incidenza esercitata dal modo di essere e di operare dell'amministrazione sia sulla forma di governo che sulla stessa forma ordinamentale complessiva.

[78] Ma va tenuto presente che la stessa legislazione locale (ed in ispecie di alcune Regioni: per tutti, v. il quadro di sintesi che è in P. GIANGASPERO, *Le conseguenze organizzative della riforma della dirigenza regionale*, in *Le Reg.*, 2, 1996, 231 ss. e C. GOVONI-M. RICCIARDELLI, *Decreto legislativo 29: lo stato dell'arte nelle Regioni*, in *Le istituzioni del federalismo, Reg. e gov. loc.*, 5, 1998, 861 ss.) è ormai assai più avanzata e, per alcuni versi, tende ulteriormente ad allontanarsi dalla «modellistica» prefigurata negli statuti e deve, quindi, esser tenuta in gran conto in occasione di future riforme degli statuti stessi. A loro volta, queste ultime – come si è appena osservato nel testo – possono dare una spinta vigorosa per ulteriori realizzazioni, con un moto di mutua alimentazione e ricarica senza sosta tra innovazioni statutarie e legislative.

insomma, rimane sonnolenta e priva di iniziative davvero incisive sulle dinamiche istituzionali, quando le si chiede di partecipare (la storia degli istituti di democrazia diretta ce lo insegna; e non si dimentichi che l'iperattivismo, specie in taluni momenti registratosi, nell'uso dello strumento referendario in ambito statale non ha avuto sostanziale riscontro nella dimensione locale, regionale e – ancora di più – comunale); chiede, piuttosto, di esser governata con pulizia morale, alla luce del sole e, soprattutto, laddove si ha lesione nei diritti, reclama una pronta ed effettiva giustizia. Passa di qui, dunque, la via che porta a ridurre, se non proprio ad azzerare, il divario, che si fa ogni giorno più accentuato e che pare ormai incolmabile, tra società ed apparato governante, congiunti da un «ponte» che soluzioni organizzative e funzionali chiare e trasparenti rendono ancora più saldo di quanto non possano fare altri moduli che pure abbiano nella partecipazione il loro punto assiologico di riferimento.

Regole e princìpi, quale quelli, da tempo enunciati in dottrina e giurisprudenza, della separazione tra indirizzo e gestione, della semplificazione e celerità dei procedimenti amministrativi e, prima ancora, della riduzione e flessibilità delle strutture attendono, ancora oggi, di prendere corpo nella realtà regionale attraverso una ferma ed adeguata «razionalizzazione» statutaria, in primo luogo, e, quindi, nel completamento di questa offerto da leggi e, soprattutto, tradotto in pratiche giuridiche conseguenti.

È davvero superfluo, oltre che – francamente – penoso, rammentare quali guasti e disfunzioni si sono sin qui vistosamente manifestati per la mancanza (anche, seppur non solo) di una soddisfacente disciplina normativa dell'amministrazione. Mi fermo solo a richiamare il primo che mi viene in mente ed al quale assegno un particolare rilievo: la torsione complessivamente subita dal modello costituzionale di un'amministrazione regionale essenzialmente indiretta e decentrata è, per una buona misura, da imputare all'esistenza (mi riferisco ora, come dicevo, specificamente alle Regioni meridionali, e segnatamente alla Sicilia ed alla Calabria[79]) di un'amministrazione pletorica ed ineff-

[79] Sull'esperienza dell'amministrazione siciliana, v. il devastante quadro di sintesi lucidamente fatto da S. RAIMONDI, *L'amministrazione*, e F. SALVIA, *La burocrazia della regione siciliana: profilo storico e problemi attuali*, rell. al convegno su *Cinquant'anni dello statuto siciliano*, cit., rispettivamente, 127 ss. e 139 ss.; per quella calabrese, v. AA.VV., *Una Regione da costruire: la Calabria*, a cura di L. AMMANNATI, Franco Angeli, Milano, 1988, ed *ivi* spec. gli scritti della stessa L. AMMANNATI, *La forma di governo regionale*, 27 ss., e F. MANGANARO, *L'esperienza amministrativa nella Regione Calabria*, in AA.VV., *A vent'anni dalla istituzione delle Regioni a statuto ordinario: le esperienze, realtà e prospettive della Calabria*, Jason, Reggio Calabria, 1992, 121 ss. e, quindi, nuovamente, A. SPADARO, *La forma di governo*, cit., 38 ss., nonché, nello stesso volume che ospita quest'ultimo, part. i contributi di C. SALAZAR, *La legislazione regionale calabrese di delega di funzioni amministrative a province, comuni ed altri enti locali* ex *art. 118, terzo comma, Cost.*, 87 ss.; F. MANGANARO, *Il ruolo della Regione per il coor-*

ficiente, nella quale appunto risiede la causa prima del mancato decollo della politica delle deleghe e degli stessi avvalimenti degli uffici. Oggi, poi, che la Regione è chiamata a farsi perno di ogni forma di redistribuzione funzionale, conseguente al carico imponente di competenze di cui le leggi Bassanini l'hanno investita (e che le potranno ulteriormente venire da un'eventuale, futura riforma costituzionale), l'esistenza di un'amministrazione agile ed efficiente, idonea a fronteggiare bisogni un tempo neppure avvertiti, costituisce una condizione vitale per il complessivo rendimento del sistema dei pubblici poteri locali.

Un'autonomia «politica» della Regione – come un'ispirata (ma, forse, troppo ingenua e generosa) dottrina, ormai molti anni addietro, ha ritenuto di chiamarla, dandone una sintetica, pregnante rappresentazione [80] –, non sorretta e concretata sul piano dell'amministrazione, si converte e traduce automaticamente, senza rimedio, in pratiche sconnesse e devianti dai fini e valori costituzionalmente stabiliti; e si ritorce perciò – a me pare – contro se stessa, dando luogo ad una complessiva deformazione di immagine dell'ente produttore, sì da renderne complessivamente irriconoscibile la figura ed inqualificabile il comportamento e la stessa natura. Il «ritorno», poi, di effetti negativi sul piano della stessa legislazione è evidente, e non richiede alcun commento: sta proprio qui, a mia opinione, una delle cause più dirette e rilevanti di quell'alterazione di senso che si è avuta a discapito dell'«autonomia» costituzionale delle Regioni, malamente intesa come condizione di «relativa indipendenza» di un apparato costituito in ambito locale in rapporto ad altri apparati (e, segnatamente, a quello statale) e, per traslato, come condizione

---

dinamento e la collaborazione tra enti locali, 121 ss., e, dello stesso, *La dirigenza pubblica nella regione Calabria*, 215 ss.; A. GUALTIERI, *Ordinamento degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione (enti, aziende e società regionali)*, 137 ss.

[80] Mi piace, nuovamente, qui ricordare come un contributo decisivo per la maturazione e la circolazione di quest'idea, purtroppo non inveratasi nell'esperienza se non in forme occasionali e pur fra non poche tensioni e contraddizioni, sia venuto – come si sa – dalla riflessione teorica del mio compianto Maestro (di T. MARTINES, v., dunque, ancora una volta, l'ormai «classico» *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 100 ss.). Una recente messa a punto della nozione di autonomia territoriale in genere (e regionale in ispecie), estesa alla considerazione di altre esperienze e nella prospettiva di una possibile riforma costituzionale, si deve a G. ROLLA, *L'autonomia costituzionale delle comunità territoriali. Tendenze e problemi*, in AA.VV., *Principio di autonomia e forma dello Stato. La partecipazione delle collettività territoriali alle funzioni dello Stato centrale nella prospettiva comparata*, a cura di T. GROPPI, Giappichelli, Torino, 1998, 3 ss. Le radici dell'autonomismo sono state, da ultimo, indagate nel corso del convegno di Udine del 4 e 5 dicembre 1998, su *Costituzione e autonomie* (ed *ivi*, part., per la ricostruzione del quadro costituzionale anche alla luce del dibattito alla Costituente, le relazioni di M. BERTOLISSI, *Il dibattito all'Assemblea Costituente su autonomia e federalismo*, e S. BARTOLE, *Lo Stato regionale secondo la Costituzione repubblicana*).

complessiva dell'ente di appartenenza. Di contro, essa, nella sua più genuina e pregnante accezione, conforme alle indicazioni ed aspettative costituzionali, è (o, meglio, dovrebbe essere) perseguimento di una linea politico-amministrativa originale di sviluppo, congrua rispetto al contesto territoriale in cui si inserisce e, comunque – è qui il fuoco del problema, che più mi sta a cuore di mettere in evidenza, riprendendo e riaffermando, con molta semplicità, il frutto di una riflessione recentemente compiuta sull'esperienza della mia Regione [81] –, è (o, meglio, *dovrebbe* essere) «servizio» per la comunità governata, vale a dire soddisfazione dei bisogni di tutti e non privilegio per pochi.

Ecco, questo mi parrebbe il modo più adeguato per sintetizzare ciò che complessivamente si attende (anche) da una prossima revisione statutaria e (guardando ancora più avanti) costituzionale: che si predispongano tutte quelle misure, solo ad alcune delle quali si è qui esemplificativamente accennato, che possano restituire all'«autonomia» il suo senso più autentico, che non ha mai avuto e che la Costituzione, prefigurando invero una società ancora di là da venire e, forse, fin troppo avanzata rispetto ai tempi, avrebbe voluto che avesse. Perché l'indicazione costituzionale maggiormente espressiva sull'autonomia non sta, come superficialmente si potrebbe pensare, nell'insieme delle norme contenute nel titolo V della parte II della Costituzione, ma è nella formula dell'art. 5, vista però – è qui il punto – nei suoi più profondi e radicati collegamenti con gli altri princìpi fondamentali (e, specialmente, con quelli degli artt. 2 e 3), coi quali fa (e *deve* fare) «sistema». Una connessione di cui si è fino ad oggi smarrito il significato, mentre la riflessione sulle Regioni e le loro possibili prospettive di sviluppo ordinamentale, rinchiudendosi in se stessa, si è esclusivamente appuntata sulle forme delle relazioni con lo Stato (mere relazioni tra apparati, appunto), sul loro modo di essere e su come converrebbe che esse fossero cambiate.

Gli statuti possono, recuperando e portando alla luce la rete assiologica costituzionalmente delineata, far capire, per la loro parte, che l'autonomia non è solo dialettica tra centri di potere ma che è, ancora prima e di più, impegno e sforzo congiunto di strutture organizzative e sedi istituzionali al servizio dei cittadini.

L'augurio è che non si perda altro tempo per dare una risposta così orientata alle domande di riforme, sia costituzionale che statutaria, ormai pressantemente rivolte a chi ha gli strumenti e porta la responsabilità della loro realizzazione.

---

[81] Mi richiamo, dunque, alle notazioni svolte nel mio *L'autonomia legislativa della Regione siciliana*, cit., spec. 560 ss.

III

IL FORUM

Media, poteri, diritti[*]

[*] L'incontro si è svolto a Roma presso lo studio legale del Prof. Alessandro Pace il 21 luglio 1998.

Quesito 1

Il titolo del nostro Forum*, che potrebbe altrimenti sciogliersi nella formula «media: mezzi di diffusione del pensiero* versus *strumenti di gestione del potere», si riferisce al dilemma che riteniamo caratterizzi strutturalmente i media in tutti gli ordinamenti liberaldemocratici: mezzi di diffusione del pensiero, costituzionalmente garantiti, ma nello stesso tempo strumenti formidabili di gestione del potere e di acquisizione del consenso.*
Questo risalente dilemma si presenta oggi con maggiore intensità e in forme nuove. Basti pensare alle critiche rivolte da alcuni costituzionalisti statunitensi alla giurisprudenza della Corte Suprema, la quale ha sì ritenuto protetto dal Primo Emendamento il comportamento estremo di chi brucia la bandiera, ma ha pure sostenuto, a proposito delle spese sostenute dai candidati nel corso delle campagne elettorali, che «Money is speech», senza curarsi, salvo alcuni gruppi di casi ben circoscritti, della disparità di risorse fra i candidati e delle relative conseguenze per la democrazia. Tutto questo, si osserva, dipende dall'adesione al «paradigma libertario» e dalla grande fortuna della tesi, diffusa dal giudice Holmes a partire da una celebre dissenting opinion *del 1919, del «free marketplace of ideas», secondo cui la verità si raggiunge attraverso il confronto più ampio delle idee, anche di quelle meno vicine al sentire comune, le quali devono avere pertanto piena cittadinanza nell'arena pubblica. La tesi, risalente a Milton e a Mill, aveva ed ha un bersaglio molto preciso: i limiti posti dallo Stato alla libertà di espressione del pensiero; e diventa poco utilizzabile quando si tratta di fronteggiare il potere dei privati in questo settore. Proprio perché il bersaglio del paradigma libertario è stato sempre l'eventuale restrizione da parte dello Stato di ogni forma di libertà di espressione del pensiero, questo stesso paradigma sarebbe in difficoltà di fronte alle restrizioni a tale libertà operate da poteri privati.*
Storicamente l'esperienza italiana è stata molto diversa, ma oggi siamo probabilmente più vicini a questo genere di problemi.

ROBERTO ZACCARIA

Secondo me un punto di partenza, forse banale, può essere la recente polemica scoppiata in relazione a un programma di RAI2 sulla morte del giudice Borsellino. Com'è noto, un parlamentare di Forza Italia ha accusato la televisione pubblica di fare, in qualche modo, una sorta di campagna politica e ha incitato il *leader* dell'op-

posizione ad utilizzare le sue reti per controbattere questa campagna.

Si tratta in entrambi i casi di due deformazioni, che ci riportano in maniera molto netta al problema «Media, potere, diritti». Perché sono delle deformazioni? Perché evidentemente, da un lato, si dà per presupposto che la televisione in mano pubblica possa utilizzare i suoi mezzi per fare campagne politiche a sostegno della maggioranza di governo: ciò che certamente non sarebbe una funzione corrispondente al compito della televisione pubblica; per cui, nel caso particolare, era doveroso accertare la realtà dei fatti e, nel caso l'accusa si rivelasse infondata, come, del resto, mi sembra, almeno contestarla. L'idea poi che l'opposizione dovrebbe utilizzare le reti di proprietà del suo *leader* per controbattere, a 360 gradi, questo tipo di accusa costituisce sicuramente a sua volta qualcosa di inammissibile.

Ma qui c'entra evidentemente – ecco già subito una peculiarità del caso italiano – il tema del conflitto di interessi, cioè della possibilità che una serie di reti possano essere sostanzialmente controllate da un soggetto politico per finalità ancora una volta politiche; circostanza, questa, che richiede senz'altro che s'intervenga in questo settore.

Sono partito da un fatto di attualità per dire che il nostro sistema si basa probabilmente su delle premesse scorrette, perché consentono quantomeno di pensare a un'utilizzazione del mezzo pubblico per svolgere attività politica di parte e, di rimando, a reti in mano a soggetti privati asservite a una logica similare.

Una seconda osservazione è che se noi vogliamo affrontare il tema «Media, potere, diritti» in una prospettiva di carattere generale, dobbiamo subito considerare – concetto notorio ma non certo banale – il problema delle risorse. Bisognerebbe dire «Media, potere, diritti e risorse», a causa della rilevanza dei mezzi economici per gestire i mezzi di informazione. In altri termini, è proprio l'esistenza di questo ulteriore anello di natura economica a rendere il fenomeno suscettibile di ricevere comunque un qualche tipo di limitazioni sia per tutelare i diritti che, in questo caso, si evocano, sia per circoscrivere l'esercizio di certi poteri. Questo è il problema che c'era ieri, c'è oggi e probabilmente ci sarà domani; ieri probabilmente riguardava più i contenuti, domani riguarderà più i mezzi. Ma occorre comunque tenere nel debito conto questo enorme rilievo delle risorse che rendono indispensabile la presenza di limiti e rendono un po' utopistica quell'espressione di partenza del puro confronto delle idee da tutelare in ogni caso perché, in realtà, il confronto delle idee, quando ci sono di mezzo le risorse, non è più gestibile con i parametri e i criteri, diciamo, teorici a cui si faceva riferimento.

Alessandro Pace

Prendo spunto da quest'ultima notazione del prof. Zaccaria per fare un'osservazione sulla formula che sta alla base del primo quesito postoci, sulla quale avrei delle perplessità. Io non direi «media, mezzi di diffusione del pensiero *versus* strumenti di gestione del potere». L'ambiguità, ma, se vogliamo, anche il fascino della tematica sottopostaci, sta infatti proprio nell'impossibilità di contrapporre in maniera strut-

turalmente inequivocabile mezzi di diffusione del pensiero e strumenti di gestione del potere. Da un punto di vista formale, infatti, sia la televisione che la stampa non costituiscono altro che dei mezzi per l'esercizio di diritti di libertà, così classificabili alla luce sia della nostra Costituzione, sia di altre Costituzioni, tra cui quella americana prima ricordata.

Tuttavia, è del pari indiscutibile che questi stessi mezzi di diffusione del pensiero possono, ricorrendo alcune premesse di fatto (tecnologiche), trasformarsi da strumenti di libertà e di dialogo in strumenti di gestione del potere. Ne consegue che non c'è un *versus* (e cioè una contrapposizione) nell'ambito dei mezzi di diffusione del pensiero; c'è piuttosto una *species* – quella dei mezzi di comunicazione di massa – che va individuata nel più vasto ambito (*genus*) dei mezzi di diffusione del pensiero: una *species* che, per ragioni sia contenutistiche che funzionali, si presta ad essere utilizzata come strumento di gestione del potere. Perché? Ma perché i mezzi di comunicazione di massa si rivolgono essenzialmente alla «massa», con ciò intendendosi un'entità astratta, costituita da una moltitudine indistinta e indistinguibile di componenti, alla quale partecipano individui culturalmente, economicamente, ideologicamente diversi tra loro, ma dei quali l'organismo che emette il messaggio (scritto, parlato, visivo o misto) prende in considerazione, tendenzialmente, le più diffuse inclinazioni al fine di ampliare al massimo la sfera dei destinatari su cui poter influire politicamente, culturalmente o commercialmente.

Ma, proprio per questo, deve essere altresì ricordato che i soggetti che gestiscono professionalmente i mass media, proprio per poter influenzare il pubblico, devono essere estremamente sensibili agli «umori» del destinatario, non già perché quest'ultimo, in linea di principio, abbia dei diritti da accampare circa i contenuti di pensiero diffusi dai mass media, ma perché i gusti e le inclinazioni del destinatario (la massa) costituiscono la bussola per la predisposizione del contenuto del quotidiano, del periodico e del palinsesto radiotelevisivo. La leva di comando su ciò che andrà detto, scritto o fatto vedere non sta perciò nel destinatario, ma resta saldamente nell'ambito della struttura che gestisce quel «potere».

Qui infatti abbiamo a che fare col «potere». La struttura della situazione giuridica, vista dall'esterno, è la stessa, è quella di un diritto di libertà; tuttavia non può non osservarsi che, soprattutto per ciò che concerne la televisione, sono soltanto delle tecnostrutture dotate di imponenti risorse finanziarie, e quindi assai limitate nel numero, quelle che possiedono questa capacità pervasiva e questo potere di influenza. Ecco, allora, che un diritto di libertà, dal punto di vista sociologico, si trasforma in un potere sociale e, come tale, viene politicamente considerato dai cittadini più maturi e consapevoli. Di fronte a tale «trasformazione», il giurista reagisce come può: pretende l'apposizione di limiti ad un soggetto che, sia pure mediante la diffusione del pensiero – e, quindi, mediante una forma di coinvolgimento che non implica l'uso della forza –, è in grado di determinare i destini di altre persone.

Di qui l'ambiguità non solo della formula «media, mezzi di diffusione del pensiero versus mezzi di gestione del potere», ma anche della formula evocata all'inizio: il «*free marketplace of ideas*», una formula a cui, originariamente, nella sentenza Abrams, il giudice Holmes dette bensì il significato proprio della dottrina liberale

di John Stuart Mill, ma che, poi, è stata intrinsecamente modificata da studiosi a noi più vicini nel tempo (penso a Jerome Barron), i quali ne hanno dato «un'interpretazione sociale», nel senso cioè che lo Stato deve «intervenire» in favore della libertà di manifestazione del pensiero, per ampliarne gli spazi e le occasioni, anche se ciò possa implicare delle restrizioni a carico di contrapposte libertà di soggetti privati.

Lasciando allora da parte queste formule, che possono significare cose addirittura opposte – sia l'astensione che l'intervento dello Stato –, io vorrei piuttosto chiedermi: fino a che punto l'ordinamento può intervenire per restringere una situazione giuridica soggettiva, qualificabile teoricamente come diritto di libertà, ma che, da un punto di vista fattuale, si esercita come potere? Io non ho dubbi che l'ordinamento possa intervenire con notevoli restrizioni quando il titolare del «potere» di informare o di «esternare» (la problematica delle c.d. «esternazioni presidenziali» è analoga) sia un organo o un soggetto pubblico o una società concessionaria di un pubblico servizio. In tali ipotesi l'intervento legislativo è senz'altro legittimo sotto due diversi profili, o perché si tratta di un organo pubblico (e com'è noto la Costituzione garantisce solo i diritti di cui siano titolari i soggetti privati) oppure perché viene in considerazione un pubblico servizio e quindi c'è la possibilità – che poi l'ordinamento, di volta in volta, conformerà come meglio ritiene (controlli da parte di una commissione parlamentare o del Governo, ecc.) – che la prestazione resa dal concessionario sia di effettivo interesse pubblico, e cioè costituisca davvero un servizio per la comunità.

Tutto questo mi porta a dire due cose. In primo luogo, che non possiamo non denunziare la falsità di quelle formule normative – credo che, su questo, siamo tutti d'accordo – che sembrerebbero attribuire alle televisioni private un ruolo identico a quello dell'emittente pubblica, portando, così, avanti una confusione di fondo, che, a mio avviso, è perniciosa: alludo alla formula contenuta nell'art. 1, secondo comma, della legge Mammì – che sembrerebbe intestare alle imprese private la stessa funzione che è esplicata dalla concessionaria del servizio pubblico. In secondo luogo, che è proprio il potere pervasivo d'influenza politica e sociale, rilevante soprattutto nel mezzo televisivo, ciò che, a mio parere, legittima le maggiori restrizioni (non solo in termini di divieti, ma anche di obblighi) che legislativamente possono essere imposte alle concessionarie televisive private, ancorché, da un punto di vista formale, esse siano titolari di diritti di libertà.

Pasquale Costanzo

Ci si chiedeva poc'anzi se la situazione italiana sia in qualche modo ora assimilabile a quella americana. Da quanto finora sentito, parrebbe di sì, anche se forse occorre dire che la percezione di questa somiglianza si è fatta più acuta solo a seguito dei problemi radiotelevisivi a cui si è già in parte accennato. Ma, per quanto riguarda la stampa e l'editoria si tratta senz'altro di questioni più antiche.

Paolo Murialdi

Per vero, questo tipo di paragoni tra situazioni ordinamentali diverse mi lascia sempre un po' indeciso e perplesso. Ecco perché vorrei limitarmi a fare una premessa nostrana, che riguarda, poi, in gran parte, anche il modo di legiferare che il Parlamento italiano ha avuto (e, all'inizio, prima che fosse eletto il Parlamento della Repubblica, anche il Governo attraverso i propri decreti).

Dobbiamo sempre ricordarci che la legge 8 febbraio 1948, n. 47, la legge sulla stampa, è una legge incompleta. Infatti, non mi risulta che l'abbiano mai completata: l'hanno se mai ritoccata. Sul piano penale, è stato un po' modificato il regime della responsabilità del direttore responsabile – perché era eccessiva così come era stata prevista –, ma è indubbio che la classe politica e i parlamenti che sono stati via via da essa espressi non sono stati mai capaci, o non hanno mai voluto, legiferare, avendo in mente un quadro di carattere generale. Insomma, in questo Paese si è sempre legiferato a pezzetti.

L'altro aspetto che, secondo me, bisogna sempre avere presente – ma lo conosciamo tutti benissimo e, forse, non lo citiamo perché lo conosciamo troppo – è il particolare rapporto che c'è tra i media e (non la politica ma) il modo di fare politica in Italia, per cui resta molto difficile fare dei paragoni con altri Paesi o almeno con quelli con cui siamo soliti confrontarci.

Il terzo aspetto che vorrei ricordare in questa premessa riguarda la situazione in cui ci troviamo, cioè quella di un Paese nel quale è nato, è cresciuto e si è stabilizzato il duopolio, anche a livello di proprietà editoriali. Non sono mai stato convinto che, negli Stati Uniti, i proprietari dei giornali siano dei benefattori dell'umanità, però, insomma, sono un po' diversi ... e per quanto riguarda le concentrazioni, abbiamo delle concentrazioni di carattere politico, che riguardano cioè i contenuti.

Quanto all'affermazione che i media sarebbero mezzi di diffusione del pensiero e nello stesso tempo strumenti di gestione del potere, io direi piuttosto che si tratta di strumenti del consenso e di strumenti del dissenso, perché (lo so che è un aspetto politico e non giuridico) ma la libertà deve consentire il dissenso e quindi la possibilità di organizzare il dissenso e non solo il consenso. Quando parliamo di «potere», dobbiamo pensare anche al potere del dissenso, se così si può dire, rispetto al potere del creare consenso ...

Roberto Zaccaria

... quello del dissenso lo chiamerei piuttosto libertà, mentre solo l'altro, quello del consenso, è il potere …

Vincenzo Zeno Zencovich

Innanzi tutto, non condivido l'impostazione formalista del prof. Pace. Mi pare

che si debba distinguere nettamente tra esercizio individuale della libertà di manifestazione del pensiero e esercizio della libertà imprenditoriale di gestione di mezzi di comunicazione di massa.

Nel secondo caso siamo sempre nell'ambito delle libertà, ma di una libertà imprenditoriale che, come tutte le libertà imprenditoriali, è soggetta ai limiti e alle condizioni proprie dell'attività d'impresa. Che qualcuno produca scarpe o alimentari oppure venda notizie, si tratta sempre di un'attività imprenditoriale che non rientra nell'ambito dell'art. 21 Cost. V'è una connessione di carattere strumentale e secondario: l'art. 21 non è l'elemento preminente, che invece è quello dell'art. 41 Cost.

Le imprese devono essere libere di svolgere queste attività, vendere notizie e informazioni, diffondere programmi, ecc. Ma questo è il quadro nel quale queste imprese, pubbliche o private che siano, a mio avviso, debbono muoversi. Sostenere che queste imprese debbano godere di un regime giuridico privilegiato rispetto a tutte le altre è una posizione ideologica (e dunque opinabile) che, ovviamente, trova delle ottime giustificazioni. Attorno a questo tavolo, vi sono giuristi che hanno dato solidità teorica e storica a tale teoria, ma con la quale io non sono d'accordo.

Cercare di assicurare a queste imprese un regime giuridico privilegiato è alla base di molti equivoci: proprio il ritenere che esse godano di un regime giuridico privilegiato è alla base di molte delle controversie, delle contestazioni e delle incomprensioni su quale sia esattamente il loro ruolo, che, a mio avviso, è quello di fare le imprese, non quello di dare attuazione a principi di carattere costituzionale.

Allora, nel momento in cui si afferma che le imprese di comunicazione sono delle imprese come tutte le altre, ne deriva che esse hanno (e devono avere) un peso economico e un peso politico al pari di chi produce altri beni e servizi, ovviamente nello specifico settore. Chi produce detersivi, in fondo, incide su alcune scelte dei consumatori, chi produce notizie incide su altre scelte dei cittadini e dei consumatori di notizie. È chiaro che, secondo il nostro punto di vista, i panni puliti sono meno importanti delle idee che possiamo avere in testa, ma questo è un problema di valutazioni e di opinioni che noi possiamo avere sulla società nella quale viviamo.

Posto che le imprese di comunicazione, come tutte le imprese, esercitano un potere economico e dunque anche politico, il problema è capire quali sono i limiti di questo potere. A mio avviso, l'esercizio del potere da parte di queste imprese deve essere trasparente, consapevole e responsabile. Il potere comporta sempre responsabilità come la comporta l'esercizio dei poteri istituzionali, che sia potere di Governo, che sia potere legislativo, che sia potere giurisdizionale. Altrettanto deve avvenire per l'impresa, che, nel caso dell'impresa di comunicazione di massa, esercita un vero e proprio potere, inteso questo in senso sociologico (e non giuridico) del termine.

In che cosa consiste questa responsabilità? Solo in parte minima è ricollegata a dati normativi: sempre più mi convinco che uno dei difetti più gravi del nostro Paese e della nostra cultura giuridica è l'iper-positivismo, cioè, pensare che la realtà e i comportamenti umani corrispondono e si adeguano alla legge, e che dunque è sufficiente cambiare la norma scritta per cambiare la realtà.

Il problema è invece quello della auto-responsabilità e auto-disciplina delle imprese di comunicazione di massa. Questo è l'elemento essenziale attraverso il quale

si può sperare di realizzare un esercizio responsabile del potere. Ci vuole, è vero, un quadro normativo di carattere generale, che fissi alcune grandi linee. Ma deve trattarsi di grandi linee, non di discipline minuziose di ogni attività. Come nel campo dell'attività imprenditoriale in senso lato la legge non deve dettare ogni singola condizione per l'attività dell'imprenditore (e quando lo fa i liberisti giustamente contestano gli eccessi di regolamentazione), così, per l'attività economica di diffusione dell'informazione, ci vuole un quadro complessivo nel quale le spinte di autodisciplina possano incanalarsi e trovare un punto di intesa.

ALESSANDRO PACE

Vorrei intervenire poiché sono stato chiamato in causa. Tralascio le accuse di formalismo ...

ROBERTO ZACCARIA

Ma queste accuse sono esattamente ribaltabili. Se ci si riflette, il formalista diventa di nuovo il prof. Zeno Zencovich che si appiglia a una schematizzazione formale ...

ALESSANDRO PACE

Tralascio le accuse di formalismo perché non sono costruttive e potrebbero, come ha detto il prof. Zaccaria, essere rovesciate ...

Il guaio è che, nel nostro tempo, ci stiamo dimenticando le categorie giuridiche alla luce delle quali è possibile precisare i concetti e prospettare le distinzioni. E le conseguenze di questa dimenticanza le abbiamo sotto gli occhi …

Comunque sia, vorrei soltanto far notare che tutte le sentenze della Corte costituzionale che hanno trattato il problema dell'impresa radiotelevisiva si sono basate sull'art. 21 Cost.: pensate alla sentenza n. 420 del 1994, o alla sentenza n. 112 del 1993. Perciò, quando il prof. Zeno Zencovich riconduce la problematica dell'impresa sia radiotelevisiva che giornalistica nell'esclusivo alveo dell'art. 41 Cost., esprime solo un pio desiderio, oltre tutto assai isolato. Nell'esperienza giuridica italiana, gli operatori del diritto (e non solo loro!) hanno invece sempre cercato, e trovato, nell'art. 21 una leva ben più forte di quella dell'art. 41 per le loro tesi in favore delle imprese di televisione e di stampa.

Ma quello che più mi preoccupa è che, dietro l'impresa di opinione così come prospettata dal prof. Zeno Zencovich con riferimento esclusivo all'art. 41, mi sembra che sia tuttora viva l'idea, risalente ai primi del '900, secondo la quale spetterebbe esclusivamente al proprietario-imprenditore la titolarità dell'indirizzo politico-editoriale dell'impresa di opinione. Ricordo che più di vent'anni fa, io non ero affatto d'accordo con la Federazione Nazionale dei Giornalisti quando sosteneva la tesi

(opposta a quella sostenuta dal prof. Zeno Zencovich, ma parimenti errata) secondo la quale l'editore avrebbe dovuto pensare esclusivamente «ai quattrini», perché «alle notizie» avrebbero pensato i soli giornalisti, come se sul rischio d'impresa non influisse il contenuto informativo della testata. Ebbene, sostenni allora, e tuttora sostengo, che l'impresa di stampa e l'impresa televisiva sono imprese di opinione nelle quali tutte le componenti (l'imprenditore, il direttore responsabile e i giornalisti, ma non i grafici) concorrono a determinarne il prodotto di pensiero, con la conseguenza che tutti quei soggetti, a pari titolo, esercitano il diritto costituzionale di esprimersi, ancorché siano reciprocamente e vicendevolmente condizionati dal doveroso rispetto della linea politico-editoriale inizialmente determinatasi con la stessa scelta del direttore e dei redattori e alla cui pratica attuazione successivamente tutti concorrono. Voglio cioè dire che, nel momento stesso in cui, nell'avviare la propria attività, l'imprenditore sceglie di fare un giornale – diciamo – di sinistra, assumendo perciò, in redazione, giornalisti di sinistra, la sua scelta si è, per così dire, obiettivata. Dal che consegue che, dopo di allora, egli non potrà più tornare liberamente indietro, cambiando da solo la linea politico-editoriale, e infatti se così facesse verrebbe a pregiudicare proprio la libertà di opinione di quei giornalisti inizialmente da lui prescelti e assunti. Si giustifica così il ruolo dei Comitati di redazione, come titolari anch'essi sia del diritto di manifestazione del pensiero e di cronaca, sia del potere di concorrere alla determinazione dell'indirizzo.

Quando parliamo di televisioni e di giornali, non possiamo perciò limitarci a considerare quelle sole ipotesi nelle quali, effettivamente, il ruolo di un Agnelli o di un Berlusconi è condizionante, se non addirittura determinante delle scelte editoriali. Che questo succeda in particolari occasioni, non significa che accada sempre; e soprattutto non significa che, per il giurista, questa sia la regola da seguire.

Roberto Zaccaria

La distinzione che fa Zeno tra profilo individuale della libertà e profilo imprenditoriale ovviamente l'accettiamo tutti. L'esercizio della libertà di opinione del giornalista nell'impresa giornalistica va tenuto distinto dall'esercizio di tale libertà da parte dell'impresa nel suo complesso; quindi, ci sono alcuni interventi e limiti che possono operare diversamente.

Mi pare invece difficile accettare la tesi che l'impresa editoriale e l'impresa televisiva siano «imprese come tutte le altre». Qui veramente ci sono altri valori costituzionali. Oltre a quello che ricordava Pace, la nostra giurisprudenza costituzionale si è sempre richiamata anche all'art. 3 Cost., e ha più volte sottolineato che un corretto modo di dare informazione incide fortemente sulla democrazia, sullo Stato democratico, chiamando così indirettamente in causa lo stesso art. 1.

Quindi, che le imprese che fanno informazione vadano ricondotte a un sistema di valori costituzionali più ampio di quello delle imprese che fanno scatolette, mi pare sia abbastanza scontato nel nostro ordinamento, come è scontata la differenza che faceva prima Alessandro Pace tra le imprese pubbliche e le imprese private, a

condizione, naturalmente, che i limiti posti alle prime non riguardino i contenuti, il che sarebbe incostituzionale.

Nel sistema dei valori costituzionali nei quali è inserita l'impresa che fa informazione, ci sono altri due profili importanti, il primo dei quali si riferisce al pluralismo. La Corte l'ha detto chiarissimamente in quelle sentenze in materia di mezzi di informazione nelle quali si riferiva alle imprese. Il principio pluralistico sta di casa sia nell'art. 21, sia nell'art. 41, però qui è l'art. 21 che giustifica tutta la normativa antitrust in materia di informazione, che si distingue pertanto dalla materia antitrust nel settore delle imprese. Quindi non è soltanto questione di trasparenza e responsabilità, vi sono infatti anche limiti alle dimensioni dell'impresa: nella sentenza n. 420 del 1994, la Corte dice chiaramente come al principio pluralistico sia correlato il diritto all'informazione, ossia il diritto del cittadino-utente di avere un sistema basato sul principio pluralistico, che vuol dire in sostanza concorrenza tra soggetti diversi in quanto alla proprietà, e dimensioni non squilibrate dell'impresa. Evidentemente questa tipologia di limiti non riguarda un'impresa che fa scatolette o scarpe: qui abbiamo la normativa generale in materia di antitrust che dà applicazione alla normativa europea e che si occupa di altri problemi.

C'è poi il profilo dei limiti collegati al diritto all'informazione, cioè una serie di obblighi imposti all'imprenditore che fa informazione che nascono ancora una volta dai disposti degli artt. 3 e 21 Cost. e che riguardano certi contenuti: la rettifica è secondo me chiaramente un limite al contenuto, almeno con riferimento alla possibilità di lesione di un singolo interesse, ma poi ci sono tutti i limiti in materia pubblicitaria, il divieto di drenare risorse eccessive collegato, anche questo, al discorso dell'antitrust, la regolamentazione delle campagne elettorali.

Per cui, se si sostiene l'indifferenza tra l'impresa che fa informazione e le altre, si dimenticano alcuni valori costituzionali che – anche al di fuori degli artt. 21 e 41 – sono collocati nei primi articoli della Costituzione, tra l'1 e il 3.

Paolo Murialdi

Il prof. Pace ricordava l'epoca in cui si voleva la separazione tra i giornalisti e la gestione dell'impresa editoriale. Era una follia, una cosa che non stava in piedi, e che aveva soltanto una giustificazione morale per il modo conformistico con cui era stata gestita l'informazione per quindici anni, che esisteva appunto solo dall'Italia in là, verso est.

Ho sentito anche parlare di autodisciplina: m'interesserebbe però sapere come. Come si induce l'autodisciplina? Scuola, educazione, regole, leggi? Leggi no, non credo, almeno da quello che diceva Zeno.

Il problema dei limiti e dei contenuti: qui il prof. Pace sollevava il problema dell'imprenditore di sinistra che vuole fare un giornale di sinistra e poi c'è invece l'imprenditore, che non so come definire – ma diciamo un nome, Romiti – che si tiene giornalisti di sinistra, non credo che Romiti insomma ... vorrebbe magari cambiare ...

ALESSANDRO PACE

Ma questo significa anche che, da solo, Romiti non ha la possibilità di cambiare la linea editoriale! È bensì vero che i giornalisti, i quali non siano d'accordo sul «sostanziale» mutamento dell'indirizzo politico della testata, possono risolvere il loro rapporto di lavoro con diritto alle indennità di licenziamento (art. 32 c.c.n.l.). Ciò tuttavia può valere solo quando i dissenzienti siano pochi e isolati. Non quando a opporsi al mutamento di linea politica (anche a seguito di cessione del pacchetto azionario della società editoriale) sia la maggioranza, soprattutto se cospicua, dei giornalisti! In tal caso, a mio parere, Romiti, o chiunque altro, non può, da solo, cambiare l'indirizzo politico-editoriale adducendo il pretesto che i dissenzienti potrebbero, a loro volta, risolvere il loro rapporto di lavoro!

PAOLO MURIALDI

Certo, con i tipi di gruppi che ci sono Italia, fra duopoli televisivi e oligopoli della stampa, anch'io ho sostenuto, e credo che vada ancora sostenuto, che l'editore debba tenersi i giornalisti che hanno la libertà – però non so fin dove – di esprimere il proprio pensiero sul giornale. Tanto che si era trovata la scappatoia per cui, durante le campagne elettorali, il giornalista della Stampa o del Corriere o del Messaggero che voleva sostenere la sinistra o la destra andava a scrivere su un altro giornale: già nel '46, Montanelli e altri del «Corriere della Sera» diretto da Mario Borsa, che era repubblicano, sono andati a scrivere su «L'Italia», che era l'organo della curia milanese, per sostenere la monarchia. Tuttavia, per quanto riguarda la televisione, qui c'è il grosso problema della differenza tra le televisioni commerciali e la televisione pubblica.

La parola pluralismo. Tanti anni fa un dirigente della RAI fece un libretto intitolato «Pluralismo» dal quale si vede che anche la parola «pluralismo» non è un toccasana, c'è anche concorrenza di significati.

ROBERTO ZACCARIA

La Corte ne dà una definizione abbastanza precisa, anzi lo pone al centro della sua giurisprudenza.

PAOLO MURIALDI

Quella sentenza che riguarda la riforma della RAI?

ROBERTO ZACCARIA

Dal '77 ci sono tantissime sentenze che dicono che il pluralismo è un valore fondamentale.

Paolo Murialdi

D'accordo, ma tu conosci benissimo la distinzione fra pluralismo interno e pluralismo esterno, sulla quale si discute molto.

Un'altra parola che merita di essere bene soppesata è la parola concorrenza, perché, ad esempio, io ho la mia tesi sul servizio pubblico televisivo ed è che questo non deve fare una concorrenza quasi totale alla televisione commerciale. Altri hanno delle idee diverse, anzi le hanno anche applicate da tanti anni a questa parte. Quindi, agli effetti dell'applicazione del principio di libertà, mi pare che vada soppesata anche la parola concorrenza.

Vincenzo Zeno Zencovich

Sono perfettamente consapevole del fatto che la mia è una posizione assolutamente minoritaria, ma spero che nel «*free marketplace of ideas*» di cui tanto si parla si troverà posto anche per questa posizione ideologicamente isolata. Non vorrei invece essere considerato minoritario sulla base degli assunti della Corte costituzionale dato che, sul punto, mi permetterei, usando termini tipicamente americani, «to question of the wisdom of the Court». Se uno va a leggersi ciò che ha detto la Corte costituzionale, a partire dalla sentenza del 1960 in tema di radiotelevisione, sull'efficacia maggiormente penetrante di un mezzo piuttosto che di un altro e sulle giustificazioni della riserva statale nel campo dell'emittenza, ci si accorge che essa si basa su presupposti fattualmente inesatti e ideologicamente opinabili.

Alessandro Pace

Ma questi stessi discorsi l'ha fatti anche la Corte Suprema degli Stati Uniti quando ha parlato di un «intrusive power of the broadcaster» e ha distinto la portata del I emendamento a seconda che si discuta della stampa o della televisione …

Vincenzo Zeno Zencovich

Lo so bene ed infatti la Corte costituzionale, a riprova della discutibilità dei suoi assunti, ha rovesciato l'affermazione quando nella sentenza ha trattato della questione dell'applicazione di un regime più severo per la diffamazione a mezzo stampa rispetto a quello per la televisione. Con il che, sono il primo a riconoscere che ci sono ottimi argomenti per dire: «No, guarda, ti stai sbagliando». L'unica cosa che non vorrei è che si dicesse: «Hai torto perché la Corte costituzionale dice così», perché la Corte costituzionale sul punto ha delle posizioni che, francamente, sono di una assoluta opinabilità, e se, anziché quei giudici ne prendessimo altri quindici, potremmo avere

un'opinione del tutto diversa. Dico questo perché non sto parlando de jure condito, ma in termini di dibattito giuridico, di idee, che allo stato mi sembrano minoritarie ma che, mi auguro, piano piano potranno crescere e forse conquistare qualche consenso.

Quesito 2

Sul conflitto di interessi, già richiamato dal prof. Zaccaria, è all'esame delle Camere un progetto di legge in materia di incompatibilità e di conflitto di interessi per i titolari di cariche di Governo. Se fosse possibile avere da voi un'impressione su questo problema, che non è soltanto un problema teorico, come qualche altro, ma è stato un problema che il nostro ordinamento ha vissuto nella pratica istituzionale. Noi abbiamo avuto una situazione, forse inconcepibile in altri ordinamenti, per cui un soggetto si è trovato ad essere nella sostanza concedente di se stesso, per quello che riguardava la televisione, nello stesso tempo che questo stesso soggetto, attraverso la sua maggioranza parlamentare, poteva legiferare su se stesso in questa materia, per non parlare della possibilità di condizionare anche l'autorità di garanzia attraverso il potere di nomina dei Presidenti delle Camere, che in qualche modo riflettevano la maggioranza del momento.
Certo, con apparente paradosso, il problema della soluzione di questo conflitto d'interessi è stato posto proprio in quell'epoca, con i tre saggi della commissione La Pergola al quale si dice sia ispirato l'attuale disegno di legge: sarebbe pertanto interessante sapere la vostra opinione sul punto, sul disegno di legge o comunque sul problema in generale.

ROBERTO ZACCARIA

Questo è uno dei grandi problemi che segnano la tipicità della situazione italiana: l'intreccio tra politica e mezzi d'informazione.

Abbiamo ordinamenti, come quello inglese, che pongono un divieto di dare concessioni a soggetti caratterizzabili in varie forme per una caratura politica. Certo, poi gli inglesi interpretano questi criteri con un'ampiezza tale da consentire a una norma apparentemente scarna di gestire un fenomeno sempre più complesso, come sono tutti i fenomeni relativi alle imprese, dove evidentemente ci possono essere forme più clamorose di presenza di soggetti politici – dobbiamo tener presente il concetto per cui possono anche esserci delle imprese in mano pubblica, ma lì il discorso è certamente diverso, è più, come dire, rappresentato.

Si va da ordinamenti in cui questo tipo di regole c'è, fino a ordinamenti in cui i divieti sono molto più generici. Così, una norma contenuta nella nostra legge elettorale la quale sembrava vietare le concessioni in questo campo, è stata abbastanza agevolmente aggirata dalla giurisprudenza, che ha interpretato in maniera restrittiva le norme in materia di eleggibilità.

Ora, è sintomatico il fatto che la normativa sul conflitto d'interessi non riesca a camminare. È arrivata in Parlamento, ogni tanto ci sono delle accelerazioni, sono state fatte addirittura delle ipotesi d'intervento sulle stesse norme costituzionali. Però il punto fondamentale è che il meccanismo del *blind trust* viene applicato nel settore dei mezzi di informazione, e che questa materia fa fatica ad essere disciplinata. Tra l'altro, grazie ad interpretazioni che ricordiamo tutti in materia di *anti-trust*, lo spostamento della proprietà di un giornale da un componente della famiglia all'altro è sufficiente a risolvere il problema. Si ha la sensazione che nemmeno questa legislazione affronti il cuore del problema; la sua sembra piuttosto una forma di estetica esteriore.

Quindi, il mio giudizio è che il problema esiste, che è molto legato ad un fatto di costume generale della politica e che i rimedi legislativi possono fare qualche cosa ma non sono decisivi. Bisogna probabilmente operare a livello più generale.

Alessandro Pace

A mio parere il disegno di legge n. 3236, approvato il 22 aprile 1998 dalla Camera, costituisce un indubbio passo avanti rispetto ai precedenti disegni di legge. Pensate a quello presentato dal Governo Berlusconi.

Sono però d'accordo con la valutazione critica che ne ha fatto Roberto Zaccaria. A mio avviso, il disegno di legge sopra citato mantiene il difetto di fondo, già presente nella relazione dei «Tre Saggi», di essersi limitato a disciplinare i conflitti d'interesse dei membri del Governo (e di averne anzi individuato l'ambito con qualche eccesso, per aver impropriamente equiparato ai membri del Governo gli amministratori nominati dallo Stato o da enti pubblici in talune società per azioni). Ancorché queste limitazioni soggettive sembrerebbero presupporre che il nostro sia già un sistema presidenziale o quasi-presidenziale (nel quale le scelte politiche sarebbero effettuate dal solo Esecutivo, il che oltre tutto non è esatto), è di tutta evidenza che il nostro è, e tuttora continua a essere, un sistema di tipo parlamentare, nel quale fisiologicamente il Governo costituisce «espressione» del Parlamento (per cui il Presidente del Consiglio e i Ministri sono, in via di principio, dei parlamentari). Dal che consegue che la soluzione del problema del conflitto d'interessi avrebbe dovuto coinvolgere anche la disciplina legislativa delle incompatibilità e delle ineleggibilità parlamentari. Infatti, mentre il conflitto d'interessi può riguardare qualsiasi settore economico, il potere d'influenza di coloro che controllano il mezzo televisivo, in un sistema parlamentare, si realizza soprattutto, e innanzi tutto, in tempo d'elezioni. Al qual riguardo va subito detto che le attuali norme sulla *par condicio*, sotto questo profilo, sono assolutamente insufficienti per assicurare che, in tempo di elezioni, la condizione di parità dei candidati (e per converso la piena libertà di scelta dell'elettore) «non sia di fatto ostacolata da situazioni economiche di svantaggio o politiche di minoranza», come ebbe a dire la Corte costituzionale, in una vecchia, ma tuttora valida decisione: la sentenza n. 48 del 1964.

Insomma, vorrei sottolineare che, per ciò che in particolare riguarda la gestione delle televisioni (per l'esercizio delle quali occorre una previa concessione amministrativa «di notevole entità economica»: si veda l'art. 10, primo comma, d.p.r. n. 361 del 1957 dal quale, a mio avviso, avrebbe potuto farsi discendere l'ineleggibilità di Berlusconi e di Cecchi Gori), il problema del conflitto d'interessi coinvolge anche chi non è al Governo, come del resto la storia della Bicamerale ha dimostrato. La Bicamerale è nata, tra l'altro, proprio perché colui che, in Italia, maggiormente versa in conflitto d'interessi aveva tutto … l'interesse a che essa fosse costituita, ed è fallita perché al medesimo soggetto non è stato concesso, a livello di modifiche costituzionali, tutto quello che egli pretendeva. Quindi, parlare di conflitto d'interessi come se questo riguardasse solo i membri del Governo mi sembra chiudere la porta in faccia alla realtà.

Il difetto d'impostazione del documento dei cosiddetti «Tre Saggi», risultato poi evidentissimo nel d.d.l. del Governo Berlusconi e tuttora presente, anche se in forma meno vistosa, nel d.d.l. n. 3236, è infatti in ciò: esso si muoveva nell'ottica del rispetto prioritario del diritto di elettorato passivo, con la conseguenza di considerare qualsiasi regola limitativa come una corrispondente illegittima restrizione del diritto costituzionalmente garantito dall'art. 51. A mio avviso, sarebbe stato invece necessario impostare il problema in termini di tutela della libera formazione di volontà dell'elettore e perciò puntando, innanzi tutto, sulla doverosa attuazione dell'art. 65 Cost., riformulando le cause d'ineleggibilità.

Ma in questo d.d.l. ci sono anche delle enormità davvero risibili. Ciò nonostante, sembra che nessuno se ne accorga, per cui il disegno va avanti così com'è. Ad esempio, quando il Presidente del consiglio si trova a discutere, e a votare, in consiglio dei Ministri, su un qualche problema che può coinvolgere i propri interessi, il d.d.l. si limita a prescrivere che egli debba astenersi. Mi ricorda tanto quei concorsi universitari in cui un commissario non vuol far figurare di avere votato a favore o contro un dato candidato e allora chiede ad un altro commissario, su cui esercita una certa influenza, di dare lui il voto decisivo in un senso o nell'altro …

Vincenzo Zeno Zencovich

A mio avviso questo è chiaramente un problema di diritto costituzionale, ma la situazione dalla quale si parte è un fatto clamoroso e anomalo in una democrazia occidentale. Tuttavia, per usare le stesse parole del professor Pace, non si può chiudere la porta in faccia alla realtà e ignorare che, ben prima che sullo scenario politico si affacciasse l'imprenditore titolare di una serie di reti televisive, parlare di televisione in Italia ha significato per vent'anni parlare della televisione del partito di maggioranza relativa e per gli anni successivi fino a oggi della televisione di un gruppo ben determinato di partiti politici.

Quindi, il discorso del conflitto d'interessi, se vale per l'imprenditore che entra in politica, a maggior ragione dovrebbe valere per le forze politiche le quali hanno occupato in maniera costante, senza soluzione di continuità, il servizio pubblico

radiotelevisivo. Possiamo guardare a questo fenomeno come lo guarda il prof. Murialdi, con l'occhio dell'esperienza, dell'età e della saggezza degli anni, anziché come lo guarda qualcuno che forse può essere animato da spiriti bellicosi quali i miei. Ma chiunque guarda la storia della televisione pubblica in Italia sa che questa è la storia.

Allora, il discorso del conflitto d'interessi ha senso non soltanto se si risolve la commistione impresa/politica che fa capo all'on. Berlusconi, ma anche se si risolve anche l'anomalia della RAI. Perché se si risolve una sola anomalia, allora l'approccio alla questione diventa assolutamente unilaterale e i risultati non saranno soddisfacenti.

Anche qui, quando la Corte costituzionale ha fatto un certo tipo di discorso sulla *par condicio*, avrebbe fatto meglio a guardare un po' a quello che succede alla RAI, senza nascondersi dietro letture formaliste. Se guardiamo alla sostanza delle cose, ripeto, come ci sono delle aziende che si sono fatte partito, così ci sono dei partiti che si sono trasformati in aziende e questo sicuramente è il caso della RAI.

Roberto Zaccaria

Vorrei fare soltanto una battuta, evitando valutazioni che suonerebbero patetiche (ad es., il fatto che oggi la RAI dipenda dai partiti più o meno che nel passato) e non cambierebbero molto il giudizio di Zeno Zencovich. Mi pare che dovremmo guardare un po' fuori dai nostri confini nazionali, a quello che succede in Francia, in Germania, in Inghilterra, dove i servizi pubblici, bene o male interpretati, sono forti e significativi e dove o nelle regole o nei fatti vi è un diverso approccio in ordine al conflitto d'interessi.

Io stesso ritengo che in linea di principio anche una concessione in mano a una rete pubblica possa porre dei problemi. Però se andiamo a vedere l'apparato delle regole, dei controlli, dei limiti che circondano l'attività del servizio pubblico nel resto d'Europa, ci accorgiamo che in alcuni casi si tratta di un apparato molto complesso, che non si può certo assimilare a quello disposto nei confronti dei privati. I servizi pubblici sono soggetti a regole molto forti, cahiers de charge, obblighi a carico dei contratti di servizio, diversi controlli, mentre l'imprenditore privato si trova ad agire in una condizione certamente e giustamente più libera. Ecco perché il problema del servizio pubblico difficilmente può essere assimilato a quello delle televisioni private. Proprio per questo credo che il problema debba essere affrontato a monte della proprietà; diversamente, si trovano a sommare due libertà, la libertà di poter essere chiunque e la libertà di azione che circonda questi soggetti.

Qualche parola, infine, sulla questione della funzione del servizio pubblico. In certi momenti ho la sensazione che sia come sparare sulla Croce Rossa. Ma se andiamo a esplorare il fenomeno più dall'interno, ci si presenta più complesso e, accanto a zone fortemente critiche, ci sono realtà secondo me più positive.

Alessandro Pace

Poiché in questo momento stiamo parlando del conflitto d'interessi, ci dobbiamo occupare del conflitto d'interessi in cui siano coinvolti singoli uomini politici, e non del diverso problema dell'atteggiamento dei partiti politici, come tali, nei confronti della RAI, a proposito del quale non si può parlare di conflitto d'interessi in senso tecnico. Ciò detto, va comunque sottolineato che c'è una notevole differenza tra la posizione di un soggetto che controlla direttamente o indirettamente una o più reti televisive e un consigliere di amministrazione della RAI. Mentre il primo controlla e seguita a controllare le reti a tempo indeterminato, l'amministratore della RAI viene e va. Per cui si può facilmente capire perché si debba esigere l'ineleggibilità nel primo caso, vista l'incidenza sulla libera formazione del voto, mentre nell'altro caso è sufficiente la previsione dell'incompatibilità.

Come già accennato, non sono invece d'accordo nell'includere nel problema del conflitto d'interessi il malgoverno della RAI di cinquant'anni. Non voglio assolutamente fare il difensore della passata gestione della RAI, però ci sono modi e modi di esercitare il servizio pubblico. Ricordo con particolare ammirazione il periodo dei «professori» – c'era pure Lei, in quel consiglio d'amministrazione, Prof. Murialdi … – come un momento nel quale il servizio pubblico fu davvero tale: un periodo che non può, né deve, essere confuso né con quello che ad essa è succeduto, né con quelli precedenti.

Ma il problema non è quello di sottolineare i pregi di questo o di quel consiglio. Il problema è piuttosto di ribadire, in questo momento storico, che in tanto sono possibili miglioramenti del servizio pubblico come tale, in quanto la società concessionaria rimanga di esclusiva proprietà pubblica. È infatti mia convinzione che, nel momento in cui la RAI andasse in mano ai privati, non sarebbe più servizio pubblico: la società manterrebbe infatti una forma e una qualificazione che coprirebbero una ben diversa realtà, nella quale il privato deve necessariamente trarre un utile dal suo capitale di rischio. Per cui, in quel momento, non vi sarà più un servizio pubblico unitario (il quale coinvolge – o, almeno, dovrebbe coinvolgere – tutte le trasmissioni ancorché d'intrattenimento e sportive …); vi saranno, invece, singole prestazioni di servizio pubblico specificamente finanziate dallo Stato, con la conseguenza, paradossale, che anche le reti di Mediaset potrebbero ottenere un analogo finanziamento pubblico. Ecco allora perché, anche per me, la fonte di finanziamento del servizio pubblico dovrebbe essere il canone e soltanto il canone, e dovrebbe conseguentemente essere esclusa, o grandemente ridotta, la pubblicità commerciale. Ovviamente il tributo pagato allo Stato, che è comunemente conosciuto con il nome di canone d'abbonamento RAI, dovrebbe essere notevolmente elevato. È del resto noto che in Germania il canone, per le reti pubbliche, è di almeno 350.000 lire all'anno ...

Roberto Zaccaria

Ciò nondimeno non rifiutano la pubblicità.

Alessandro Pace

Ne fanno pochissima. E, non facendola, non c'è, da parte delle reti pubbliche, l'assillo dell'audience. In definitiva, il servizio pubblico, in tanto può assolvere al suo ruolo, in quanto si differenzi dalla televisione privata.

Sono poi ovviamente d'accordo con Zeno Zencovich sul cattivo uso che è stato fatto del servizio pubblico in taluni periodi del passato, ma quello che mi permetto di suggerirgli è: attenzione, non mischiamo il problema della RAI con quello del conflitto d'interessi di Berlusconi, altrimenti non risolviamo né l'uno, né l'altro.

Paolo Murialdi

Vorrei fare una domanda: perché in Francia e in Inghilterra non hanno il conflitto d'interessi?

Roberto Zaccaria

In Inghilterra c'è una norma che lo impedisce ...

Paolo Murialdi

Lo so, ma ricordiamoci che in Italia si è arrivati a codificare il duopolio televisivo: questa scelta politica di maggioranza, di compromissione, è stata fatta alla fine degli anni '80. Se non ci fosse stata, probabilmente il conflitto d'interessi italiano non sarebbe così forte com'è.

Quesito 3

La capacità dei media di formare e modificare le percezioni collettive si avverte ormai su scala non solo nazionale o continentale ma addirittura mondiale. Qualcuno ha ricordato che, senza questa influenza, non ci sarebbero state la ribellione degli studenti di Piazza Tienanmen e «le rivoluzioni di velluto» dell'Europa centrale; però molti altri osservano che l'omologazione culturale indotta dalla televisione su scala globale va molto al di là di questi casi, con effetti deprimenti sulla qualità della nostra vita democratica.
Il tema solleva diverse questioni, molte delle quali di matrice sociologica o politologica, ma con importanti riflessi sul discorso giuridico che stiamo svolgendo. Ve ne proponiamo due.
Prima questione: cosa pensate della diffusa opinione secondo cui la televisione generalista, i cui destinatari sono passivi recettori del messaggio trasmesso, è destinata grazie alle nuove tecnologie a venire soppiantata da una televisione a carattere sempre più interattivo e specializzato?
Seconda questione: quale funzione può assumere il servizio radiotelevisivo pubblico nell'epoca della globalizzazione?

Roberto Zaccaria

La globalizzazione del mercato è considerata giustamente come acquisita. Per effetto della diffusione dei principi di liberalizzazione e dello sviluppo di una serie di strumenti tecnici che offrono possibilità di diffusione del segnale a tutti i livelli, in tutti i continenti, abbiamo oggi la straordinaria possibilità di parlare a platee sempre più vaste. Ma più si allarga lo scenario di riferimento, più sfuma il concetto di mezzo di comunicazione di massa, o almeno l'idea che la televisione ha la capacità di dire alle stesse persone, in contemporanea, una certa cosa, sia nell'informazione che nello spettacolo: quello era l'impatto di straordinaria potenza che abbiamo cercato di valutare e corredare con alcuni limiti, proprio per il potere che esso comportava.

Sembra un paradosso ma non lo è: l'allargamento dello scenario, con la possibilità per la televisione di parlare più facilmente attraverso vari strumenti satellitari in tutto il mondo, fa sì che si parli sempre meno a grandi masse in contemporanea, e che i pubblici diventino sempre più ristretti. Questo è un elemento del quale dobbiamo tenere conto.

D'altra parte, *Internet* è una rete che parla ad un numero di persone straordina-

rio, ma non è comunicazione di massa. Forse potrà anche diventarlo attraverso l'utilizzazione di *Internet* per la comunicazione televisiva, ma anche in tal caso non ci sarà più la massa di persone che sentono la stessa notizia in contemporanea: ciascuno avrà la possibilità di scegliere fra centinaia di migliaia di notizie.

Avremo poi, si dice tra una quindicina d'anni, quindi un termine abbastanza lungo, una moltiplicazione dei canali offerti dal digitale e quindi, di nuovo, un meccanismo per cui la televisione sarà meno di massa, e l'offerta televisiva sarà frammentata in tanti canali tematici per pubblici particolari.

Dal punto di vista giuridico, il discorso si porrà in termini oggettivamente un po' diversi. Credo che aumenterà ancora di più il peso delle risorse economiche, incontreranno peso crescente i grandi movimenti di capitale. Prima li avevamo a livello interno, dove qualcuno poteva diventare dominante sul mercato investendo qualche centinaio di miliardi. Oggi che i fenomeni assumono dimensioni globali, incominciano a operare soggetti e operatori globali. Ce ne accorgiamo soprattutto con riferimento alla piattaforma digitale, dove cominciano a confrontarsi strategie di gruppi di dimensioni colossali: non bastano più le centinaia di miliardi, ci sono le migliaia di miliardi.

Allora, il problema del potere si ripresenta, perché c'è il rischio forte di una concentrazione, questa volta non più di un Paese, non più di un continente, ma planetaria. Si pone il problema di controllare questi processi e realizzare, dal punto di vista, secondo me, pubblico, degli Stati, dei meccanismi che non consentano di dar luogo a una liberalizzazione che poi sia gestita veramente da pochissimi grandi soggetti, con conseguenze molto delicate che possono riguardare anche la qualità dei servizi, e soprattutto col rischio di spaccare ancora di più il mondo in fruitori ricchi e fruitori poverissimi.

Né credo che la possibilità della televisione attraverso *Internet* – quando la televisione arriverà attraverso questa rete straordinaria, magari con dei valori aggiunti della interattività – risolverà il problema. Perché essere interattivi rispetto a dei colossi che manovrano migliaia di miliardi, e avere solo la possibilità di mandare il nostro messaggino di ritorno, credo sia paragonabile a chi col temperino si confronta con chi dispone di risorse colossali. Un po' come è oggi il diritto all'informazione, cui per questo si guarda con compatimento.

Diventa invece molto importante, non per lo Stato, ma per gli Stati – perché la legislazione si sposta a livello comunitario, forse anche a livello maggiore –, impedire che questi flussi, sostanzialmente di dimensioni enormi, possano muoversi senza strumenti di governo. Mi riferisco alle regole che possono essere, ad esempio, nel campo delle telecomunicazioni, collegate al servizio universale. Si tratta cioè di cominciare a imporre agli operatori di questo settore di fornire almeno il servizio di un certo livello per tutti i cittadini, e quindi di impedire concentrazioni di interessi solo nelle aree economicamente più forti.

Questo è, secondo me, un terreno molto forte per gli Stati: imporre regole agli imprenditori, appunto, che siano regole di un servizio minimo, cioè diffuso in tutto il mondo, anche nei Paesi più poveri e nelle aree più povere dei Paesi più ricchi.

Quindi, gli strumenti degli Stati si spostano – come si sposta, diciamo, il valore

della rete, dal contenuto alla rete – sul governo delle reti e sulla capacità di rendere questi reti, possiamo dire democratiche, aperte, ad accesso libero, e tali da consentire che anche soggetti con meno risorse possano accedervi. Se pensiamo che la televisione sarà soprattutto *pay*, e la televisione *pay* vuol dire che il soggetto che ha meno risorse non potrà vedersi gli eventi di interesse generale, sarà molto importante fissare per tempo regole capaci di prevenire sbocchi del genere.

Basta un esempio conclusivo. Abbiamo pagato una sciocchezza gli ultimi campionati del mondo. L'Italia ha pagato nove miliardi per avere tutti i campionati del mondo, cioè quanto costa una sola partita della Nazionale se comprata da sola; per i prossimi campionati, tra quattro anni, il valore passerà da nove miliardi a duecento miliardi e l'imprenditore privato che ha comprato tutti i diritti di questi mondiali di calcio ha speso qualcosa come duemila miliardi e, anche lì, con la possibilità, teoricamente, di mandarli in *pay*. Ecco il rischio della divisione del mondo in due categorie di fruitori dell'informazione, i poveri e i ricchi.

Paolo Murialdi

Mi veniva in mente una cosa. Più di venti anni fa, quando alla televisione poterono dare le Olimpiadi in tutto il mondo, o la morte dei due Kennedy, un osservatore disse: «Ecco, noi sappiamo quanto la televisione possa essere grande, ma non sappiamo quanto può essere piccola». Erano i primi esempi di una diffusione globale: non sarà stata globalizzazione ma si arrivava indubbiamente in tutto il mondo. Questa osservazione veniva fatta pensando alla realtà americana, perché negli Stati Uniti c'erano già allora dei canali televisivi mirati per i pescatori di trote (per non parlare di quelli per le sette religiose), che trasmettevano magari per tre ore al giorno. Ora, una cosa di questo genere mi pare un po' difficile che si sviluppi da noi, in Europa, dove la televisione generalista potrebbe continuare ad avere una sua funzione.

Io resto un sostenitore del servizio pubblico, però di un servizio pubblico diverso da una televisione commerciale: uno Stato deve spendere per fornire un servizio pubblico. Non conosco bene la televisione pubblica americana, conosco però l'aggettivo pedagogico che viene sempre lanciato contro quelli che sostengono le cose che dico io adesso; ma mi pare che un servizio pubblico ci debba essere, che sia interesse generale dei cittadini di averlo, di avere non un duopolio o un oligopolio pubblico, ma una televisione pubblica forte.

Prima è stato citato il caso del canone. Anche questo è un problema che si sta trascurando: il canone è uno strumento logoro, lo è da qualche anno, se ne discute anche in Europa, dove si parla, invece, di un finanziamento. Così come lo Stato finanzia la scuola pubblica, dovrebbe finanziare il servizio pubblico.

Secondo me, la legge che veramente va riformata dovrebbe essere quella del '75 sul servizio pubblico, le cui norme hanno consentito tutte quelle cattive gestioni che ci sono state, soprattutto la lottizzazione.

Vincenzo Zeno Zencovich

Senza entrare troppo negli aspetti socio-economici, mi pare che i riflessi della cosiddetta globalizzazione nel settore delle comunicazioni di massa si avranno, in primo luogo, con la creazione di grandi gruppi imprenditoriali a livello mondiale, che andranno a costituirsi nei Paesi più ricchi di audience, quindi più ricchi anche di introiti pubblicitari. Si tratta di una tendenza assolutamente naturale che non si vede per quale motivo non debba riguardare i mezzi di comunicazione di massa, così come tocca tutti gli altri settori industriali e dei servizi.

La vicenda del tentativo di Rupert Murdoch di acquistare Mediaset è indicativa. Si tratta di un imprenditore al quale poco interessano una serie di discorsi politici che si fanno in proposito in Italia. Murdoch pensa di Mediaset: «Questa è una televisione che funziona, è un'impresa che mi può interessare», e decide di acquistarla. Dico questo non per difendere un soggetto piuttosto che un altro, ma per far notare che, evidentemente, quell'impresa costituisce un grosso valore. Come è stato creato, se ne discuterà a lungo, forse se ne è discusso abbastanza, ma il fatto indiscutibile è che è un valore imprenditoriale.

Il secondo effetto della globalizzazione sarà la forte integrazione tra i sistemi di comunicazione, il rapporto tra televisione e comunicazione attraverso le reti di telecomunicazioni, attraverso il satellite. Questo è un altro effetto molto importante, perché alla fine che cosa succederà? Che ci sarà una sostanziale indifferenziazione tra i servizi che riceveremo sul nostro terminale dai quali accederemo alla televisione, a servizi interattivi e così dicendo. Si tratta di un problema evidentemente sociologico, ma che ha dei riflessi anche sul tipo di consumi che faranno i soggetti e, dunque, anche sul tipo di disciplina giuridica di quei determinati servizi che vengono offerti.

Tutto questo potrebbe far ritenere che, in fondo, non c'è molto spazio per il servizio pubblico; nel momento in cui la globalizzazione avviene sotto la spinta del mercato, ovviamente tutto diventa mercato e il pubblico dovrebbe tirarsi indietro e lasciare spazio al privato. A mio avviso, invece, spazio per il servizio pubblico c'è. Proprio perché la televisione e i mezzi di comunicazione di massa tendono a essere globali, ci sono due esigenze che sono strettamente collegate: per un verso, l'esigenza di individuare dei servizi che solitamente non sono offerti da queste reti globalizzate; in secondo luogo, vi è il problema, sicuramente di interesse pubblico, che è un problema di identità, non dico nazionale ma culturale e accomuna tutti i Paesi della Comunità europea, e che si manifesta certe volte attraverso delle forme di protezionismo poco accettabile (penso alle quote cinematografiche che, sostenendo l'esigenza di mantenere o recuperare un'identità culturale, favoriscono il cinema europeo, posto poi che il cinema italiano, francese o altro sia migliore del cinema americano).

Cesare Pinelli

D'altra parte, mi pare significativo che nei Paesi anglosassoni i pubblici poteri tendano a incentivare trasmissioni volte ad accrescere l'*ethos* collettivo dei cittadini,

la loro cultura civica, contro la perdita di senso dell'appartenenza nazionale, indotta proprio dalla globalizzazione dei mezzi di comunicazione di massa.

Vincenzo Zeno Zencovich

Il problema dell'identità culturale e quello di altri servizi che, solitamente, vengono ignorati dalla televisione commerciale globale, sono aspetti importanti del servizio pubblico. Ma servizio pubblico non significa assolutamente servizio di élite o servizio puramente educativo e pedagogico; a mio avviso i grandi eventi e l'informazione sono tipiche attività da servizio pubblico che possono trovare un grande pubblico televisivo – penso, che so, alla visita del Papa, a fenomeni naturali di grandi proporzioni, penso a tutta l'informazione a ciclo continuo del tipo CNN – tutto questo è tipico di servizio pubblico.

Qual è il problema? Il problema è che nel nostro Paese la nozione di servizio pubblico non riesce ad attecchire, e lo dico essendo ben consapevole che non si può gettare tutta la croce addosso alla RAI. La RAI, come entità, è né più né meno uno spaccato della società italiana e dunque il tasso di sensibilità verso il servizio pubblico nella RAI è pari a quello che troviamo tra i ferrovieri, tra i portantini e gli infermieri di un ospedale, tra i professori universitari e così via. Nel nostro Paese manca quello che si definirebbe generalmente senso civico, cioè il fatto che chi lavora in una struttura pubblica deve essere generalmente al servizio degli altri. Nel nostro Paese, le strutture pubbliche sono in primo luogo al servizio di chi ci lavora dentro: gli ospedali sono creati per i medici e gli infermieri, l'Università per i professori universitari, la RAI per i giornalisti e i dipendenti RAI. E dunque, chi sta fuori non ha diritti, non ha interessi di rilievo giuridico, viene considerato come un suddito o comunque un destinatario passivo di quel determinato servizio. Fintanto che non cambia questa mentalità totalmente diversa da quelli di altri Paesi – soprattutto dell'Europa del nord – in cui chi lavora in una struttura pubblica è consapevole di lavorare in primo luogo per l'utente e che la soddisfazione dell'utente è la propria soddisfazione, fintanto che non si riuscirà, piano piano, a migliorare questa situazione, le prospettive del servizio pubblico televisivo (o di quello ferroviario) resteranno assai grigie.

Quindi lo spazio c'è, ma non dipende dalle leggi, da commissioni di vigilanza o autorità per le comunicazioni. Non è una questione di carattere normativo, è un problema di costume che va, piano piano, cambiato e, se non si cambia questo costume in tutti i servizi pubblici, è piuttosto improbabile che cambi nella RAI.

Alessandro Pace

Non posso non essere d'accordo col prof. Zeno Zencovich su queste sue due ultime notazioni. Però è anche vero – e direi che è implicito anche nelle sue conclusioni – che, ciò non di meno, resta una differenza di fondo tra il concetto di emit-

tente di servizio pubblico e quello di televisione commerciale, nel senso che, fin quando un'impresa è destinata al servizio pubblico, noi tutti possiamo, ognuno con le proprie modeste forze, lottare perché essa sia effettivamente tale. Invece, il giorno che quell'impresa televisiva, pur con l'etichetta del servizio pubblico, andasse in mano ai privati, non avremmo più la possibilità di farlo, perché lì ci troveremmo non con l'università al servizio dei professori o con l'ospedale al servizio dei portantini, ma con una televisione di servizio pubblico che deve procurare utili ad uno o più privati, il che costituisce un controsenso non meno grave.

È quindi necessario fare un passo indietro e chiederci: cosa pretendiamo noi dal servizio pubblico? L'idea che io mi sono fatta dell'emittente di servizio pubblico si basa sull'abusato trinomio, sul quale si può anche sorridere, «completezza, imparzialità, indipendenza». Un'emittente che non sia serva del potere; anzi, che «morda» i rappresentanti del potere, ma che lo critichi senza insultare, diffamare, senza scendere nella bassa polemica, senza scadere in protagonismi volgari; e soprattutto con critiche (questa è l'essenza del servizio pubblico) che tengano conto anche delle opinioni degli altri. Io penso che anche voi siate d'accordo nel ritenere l'essenzialità e l'irrinunziabilità di un patrimonio culturale e civile di questo genere. Questo noi pretendiamo, ma non sempre l'otteniamo. Sarebbe tuttavia ingiusto affermare che, in RAI, non vi siano programmi e giornalisti di servizio pubblico, e cioè persone che hanno quel senso civico, quel senso di servizio a cui giustamente faceva riferimento il prof. Zeno Zencovich. Penso ai programmi curati da Sergio Zavoli, Arrigo Petacco, Piero Angela, alle interviste di Enzo Biagi, alle trasposizioni televisive di grandi romanzi classici e anche a trasmissioni d'intrattenimento come «*Quelli della notte*» e «*Indietro tutta*» di Renzo Arbore e Ugo Porcelli …

Giustamente il prof. Zaccaria ha ricordato il problema dell'acquisto dei diritti sportivi. A tal riguardo, come esempio di una logica tutt'affatto contraria all'interesse del pubblico, anche se mascherata sotto il velo della tutela della libera concorrenza, merita di essere ricordato che nel 1996 il Tribunale di primo grado dell'Unione europea, su ricorso di RTI, Telecinco, Antena 3 e altre emittenti commerciali, ha ritenuto illegittima l'esenzione, disposta dalla Commissione europea in favore dell'UER, dall'obbligo comunitario del rispetto delle regole della concorrenza relativamente all'accordo tra le televisioni pubbliche europee, il quale consente all'UER di acquistare programmi sportivi di importanza internazionale nell'interesse delle emittenti pubbliche ad essa aderenti, con l'obbligo, però, di diffondere trasmissioni di sport così detti «minori», nonché con l'ulteriore obbligo di cedere i medesimi programmi sportivi ad un costo estremamente basso alle emittenti pubbliche dei Paesi meno ricchi, come i Paesi del Centro Africa, i quali altrimenti non se ne potrebbero permettere l'acquisto. Questo aiuta a comprendere quale possa essere il ruolo del servizio pubblico come appunto ricordato dal prof. Zaccaria.

Altro punto. Il servizio pubblico deve irradiare solo programmazioni generaliste? Mi sembra che questa idea debba essere sfatata, non solo perché anche una trasmissione monotematica può rivolgersi alla massa; ma anche perché non sta scritto in nessuna parte che il servizio pubblico debba irradiare solo programmi che interessino la maggioranza della popolazione. Il servizio pubblico deve saper istruire, e

io ricordo di aver iniziato a conoscere la musica classica e operistica, da adolescente, agli inizi degli anni '50, ascoltando abitualmente i programmi radiofonici che venivano irradiati dalla RAI tutti i lunedì e i venerdì alle 21 (sottolineo: alle 21, non alle 23!). Ancora: un'emittente franco-tedesca, ARTE, irradia via satellite solo film di qualità: anche questo è servizio pubblico … Evidentemente il film d'*essay* o il programma di musica classica contemporanea non si potrebbero qualificare programmi per la «massa», ciò non di meno un'emittente di servizio pubblico non può farne a meno, così come il grande quotidiano pubblica, nella sua terza pagina, il raffinato elzeviro che solo pochissimi leggeranno …

Paolo Murialdi

Volevo fare una rapida osservazione su questo punto. Quest'anno ho insegnato al corso di laurea in giornalismo dell'Università di Torino «Teoria e tecnica della comunicazione di massa» e ho constatato che, nel campo della sociologia della comunicazione, la qualificazione «di massa» è messa in crisi da *Internet*. Si parla invece di comunicazione di carattere tribale. Certo che sarà di massa anche la televisione tematica, ma mi pare che da noi le televisioni tematiche se esistono pochi le vedono.

Alessandro Pace

Sono d'accordo sul fatto che laddove c'è la possibilità di scambio, non c'è più la massa. Ma attenzione al criptoscambio, cioè al rischio che la presenza dell'interlocutore abbia la sola funzione del fiore all'occhiello o dell'elzeviro sul quotidiano d'informazione ...

Paolo Murialdi

Difatti Zaccaria aggiungeva la possibilità di un collegamento tra televisione e Internet che renderebbe, poi, di nuovo la televisione con Internet un fenomeno di massa.

Quesito 4

Come è noto, la polemica sulla par condicio ha investito soprattutto il divieto di spot in campagna elettorale. Questo divieto, in quanto visto come imposizione di un silenzio, è parso ad alcuni lesivo dell'art. 21 della Costituzione, ed è stato invece giustificato da altri con il preminente argomento che lo spot non è libertà di opinione o di espressione politica, in quanto strutturalmente destinato a produrre suggestioni e non riflessioni consapevoli. Dall'altra parte, si è replicato che i pubblici poteri potrebbero stabilire dei limiti di questo tipo solo sulla base di un'impostazione paternalistica estranea ai princìpi costituzionali. Questo dibattito ricorda, con le dovute differenze, quello di venti anni fa sui referendum, almeno nel senso che in tutti e due i casi la questione cruciale del rapporto fra diritti di libertà e poteri di cui ci stiamo occupiamo viene declinata sulla base di due confliggenti concezioni della democrazia: una concezione tendente sempre a vedere in qualunque regola, in qualunque limite un'impostazione paternalistica e un'altra più attenta a certi valori del pubblico, in senso lato.
Cosa ne pensate, e come vi rappresentate quella polemica, di cui siete stati a vario titolo partecipi?

Vincenzo Zeno Zencovich

Diciamo che anche qui la normativa confusa e farraginosa è un altro di quei frutti avvelenati di una complessiva situazione malsana dell'informazione radiotelevisiva in Italia. Del resto, questo problema non si sarebbe posto se non vi fosse stata quest'anomala situazione del «partito RAI» e del «partito Mediaset».

Rilevo inoltre che questo problema della *par condicio* si è posto solo quando è comparso sulla scena il «partito Mediaset». Il discorso può essere sotto molti aspetti condiviso, ma si deve notare che esso non è stato mai fatto e anzi lo si è aborrito, quando si evidenziava altrettanto giustamente l'assoluta parzialità dell'informazione elettorale del «partito RAI». È quindi chiaro che le leggi vanno viste non soltanto nel loro congegno obiettivo, ma anche secondo l'animo di chi le propone.

In buona sostanza, che cosa si è fatto? Si è fatta una legge nel '93, dopodiché è stata emanata una serie sconfinata di decreti legge, reiterati fino all'ossessione e palesemente illegittimi; poi, dopo che i principali fautori di questa legislazione hanno vinto le elezioni, si è ritenuto di lasciarla cadere perché l'obiettivo per il quale era stata introdotto questo tipo di legislazione era ormai stato conseguito.

Ma il punto non è solo questo. È che questa legislazione, oltre che frutto avvelenato dell'anomalia italiana, ha trovato poi delle applicazioni avvelenate. Prendiamo la recente sentenza della Cassazione – prima sezione civile – in tema di applicazione proprio della legge sulla *par condicio*: la sentenza che viene annullata per il rinvio al riesame riguardava non un caso di *spot* pubblicitario (ciò su cui si sarebbe potuto anche convenire, dicendo: «Nei trenta giorni prima niente spot»), ma un programma nel quale un giornalista Mediaset raccoglieva opinioni di voto della gente per strada. Non ho visto la trasmissione, ma ho letto la sentenza della Cassazione: ebbene, dalla sua lettura sembrerebbe che, ancorché con un minimo di malizia, fossero state sostanzialmente raccolte opinioni di vario genere, alcune a favore del partito di Forza Italia, altre a favore del PDS o dell'Ulivo, ecc. Il motivo di annullamento della Cassazione non entra nel merito, ma dice: «Anche l'intenzione di voto del singolo cittadino raccolta per strada è propaganda elettorale e quindi non la si può mandare in onda». Però a questo punto, la legge diventa pericolosa, perché se un'emittente televisiva non può scendere per strada e chiedere: «Scusi, lei cosa ne pensa di queste elezioni?», ma deve soltanto limitarsi ad organizzare dibattiti in cui le opinioni delle varie forze politiche sono misurate al centesimo di secondo, credo che facciamo un pessimo servizio al sistema democratico e soprattutto siamo convinti che l'elettore solo perché ascolta l'opinione del passante ne venga condizionato.

Le cose non stanno esattamente così, altrimenti dopo vent'anni di televisione democristiana, saremmo diventati tutti democristiani, e, dopo vent'anni di televisione del c.d. «arco costituzionale», tutti dell'arco costituzionale. Grazie al cielo, nonostante la televisione, nonostante i giornali, nonostante tutto, alla fine noi tutti pensiamo con la nostra testa!

Conclusivamente, la legge sulla *par condicio*, per un verso, risulta avvelenata dall'anomala situazione italiana, per l'altro verso, vi risulta evidente la sopravvalutazione del mezzo televisivo secondo una classica sindrome di Narciso: la televisione, gli operatori televisivi e quelli che se ne occupano pensano che la televisione sia lo strumento, l'arma più forte («Il cinema: l'arma più forte» era uno slogan di Mussolini). Ma la televisione l'arma più forte non lo è, è uno dei tanti strumenti, ma non è l'unico e non è l'unico elemento che condiziona le scelte ed anzi può rivelarsi del tutto ininfluente sulle scelte degli elettori.

Alessandro Pace

Evidentemente dobbiamo prima di tutto chiederci: *par condicio* sì? *Par condicio* no? Da quello che ha detto il prof. Zeno Zencovich sembrerebbe *par condicio* no. C'è uno scritto di Silvia Niccolai, in una raccolta recentemente curata da Franco Modugno, intitolata, per l'appunto, «*Par condicio e Costituzione*», che è analogamente critico e che lì per lì lascia scioccati. Vi si dice, in sostanza, «Con la tutela della *par condicio* il cittadino viene trattato da *minus habens*». Ma questo è il discorso che può fare una persona «forte», che possiede cioè una grande forza d'animo oltre ad una notevole cultura. Qualità che sicuramente anche Zeno Zencovich possiede; e che

probabilmente possediamo anche noi altri che insegniamo e che, per poter insegnare, per anni e anni, ci siamo educati al ragionamento, cosicché, quand'anche ci lasciassero davanti alle televisioni berlusconiane tutto il giorno, non ci sarebbe, a nostro danno, quel lavaggio di cervello, quale invece l'ebbe la donnetta che, nel mio stesso seggio elettorale, prima di me andò a votare al tempo dei così detti *referendum* televisivi del 1995. La quale donnetta, alla domanda rivoltale da uno degli addetti al seggio: «*Lei per quanti referendum vota?*» (ricorderete tutti che i *referendum* allora in votazione erano dodici), rispose «*Per i tre*», «*Come per i tre?*», «*Sì, per i tre della televisione, perché non devono togliermi la televisione!*». Ebbene, mi sembra che questo episodio illustri assai bene il fatto che se, da un lato, esistono persone con una preparazione culturale tale che consente loro di resistere a simili baggianate, dall'altro lato, vi sono anche persone che tale preparazione purtroppo non hanno.

Vincenzo Zeno Zencovich

Allora togliamo loro l'elettorato attivo!

Alessandro Pace

Ma no! Questa sarebbe una soluzione paradossale che non risolverebbe assolutamente niente! Una critica alle norme sulla *par condicio* che ritenga che tali norme trattino il cittadino come un *minus habens* finisce per provare troppo! Una critica del genere non finisce forse per trascinare con sé anche l'abolizione del divieto di pubblicità subliminale? Anche in questo caso, di fronte a quel tipo di pubblicità, c'è il forte e c'è il debole. Ma tutelare realisticamente i più deboli non significa affatto ritenere che i più deboli siano meno degni di noi, come sembrerebbe ritenere Silvia Niccolai. Invece, è proprio per far sì, secondo il programma dell'art. 3, secondo comma, Cost., che si realizzi appieno la capacità di scelta di ciascuno, e cioè che tutti possano votare liberamente e consapevolmente come noi qui presenti, è proprio perciò che ci sono – e ci devono essere –, nei sistemi democratici, dei meccanismi che tendono – almeno nel momento delle votazioni popolari – a diminuire il potere di influenza dei *media.* Da questo punto di vista, persino l'esistenza di rimedi *antitrust* non risolve il problema della *par condicio:* l'*antitrust* servirà bensì per assicurare il pluralismo televisivo (che peraltro noi, in Italia, ancora non abbiamo!), ma non risolve il problema dell'abnorme capacità d'influenza in tempo elettorale. Del resto, anche in ordinamenti più pluralisti del nostro, in materia televisiva, ci si sono analoghe preoccupazioni allorché si tratti di salvaguardare la libera formazione della volontà elettorale.

Detto questo in linea di principio, sono però anch'io critico di come la *par condicio* è stata disciplinata, in quanto la *par condicio* è stata calata nel bel mezzo di un sistema elettorale fisiologicamente inidoneo ad accettare la *par condicio.* La quale pre-

suppone, per poter essere facilmente attuata, un sistema bipolare. Noi abbiamo invece un sistema all'insegna del falso maggioritario che ha prodotto più partiti di quanti ce ne fossero col proporzionale. Chi ha dovuto trattare giudizialmente questioni di questo genere, si è reso conto dell'inestricabilità della situazione. L'unica soluzione che, in questo momento, mi parrebbe ragionevole sarebbe quella di una sanzione, anche gravissima, da adottarsi a consuntivo della campagna elettorale, quando cioè si potesse effettivamente dire, avendo presenti tutte le percentuali di presenze in video: «*Sì, il PPI ha avuto di più, il PDS ha avuto di meno, Forza Italia ha avuto di più*» o viceversa, ecc. Ma, trasmissione per trasmissione, la parità è qualcosa che non si può garantire e non si riesce a realizzare.

Circa le osservazioni di Zeno Zencovich, ricordo che la Corte è intervenuta solo una volta sulla *par condicio*, con la sentenza n. 161 del 1995, per annullare, in sede di conflitto di attribuzioni tra poteri della Stato, quella norma del primo decreto-legge sulla *par condicio* che imponeva una limitazione di pubblicità nelle campagne referendarie. A mio avviso, è stato oltretutto uno sbaglio perché, se c'è un momento in cui ci si appella soltanto alle emozioni con la domanda secca o, come si è detto, con un quesito binario, è proprio questo. Alla perentorietà del quesito si sarebbe dovuto reagire con la propaganda (favorevole e contraria ai quesiti referendari), la quale avrebbe consentito di far capire le reali intenzioni dei promotori e le ragioni degli oppositori, non già con la pubblicità che non fa altro che accentuare la perentorietà del quesito. Va però sottolineato che la Corte non ha mosso delle critiche – e avrebbe potuto farlo – al sistema della *par condicio* in sé e per sé. Ricordo, ancora una volta, la sentenza n. 48 del 1964, nella quale la Corte si preoccupò appunto di garantire la parità delle armi in periodo elettorale.

È vero, poi, come dice Zeno Zencovich, che, in passato, il servizio pubblico ha privilegiato i partiti dell'arco costituzionale ma, vivaddio, i partiti dell'arco costituzionale non erano uno solo! Non che io approvassi quei privilegi, però non si può mettere sullo stesso piano la politica di sostegno della RAI in favore dei partiti dell'arco costituzionale con la politica portata avanti dalle reti Mediaset!

I mali della legge n. 103 del 1975 derivano in linea diretta dalla sentenza n. 225 del 1974 della Corte costituzionale. È la Corte che, per prima, avrebbe dovuto capire che il pluralismo non è soltanto il pluralismo politico-partitico; e che esso si sarebbe ben potuto realizzare in maniera tutt'affatto diversa da quella – proposta dalla stessa Corte – consistente nel riconoscimento di «adeguati poteri al Parlamento», con relativa direzione *day by day* da parte di una commissione parlamentare, e con conseguente lottizzazione del consiglio d'amministrazione, delle reti e delle testate. Lungi da me, quindi, l'idea di difendere quel sistema! Però una cosa era la presenza di cinque o sei partiti nella RAI, un'altra – e peggiore – è Iva Zanicchi che fa pubblicità indiretta per il solo Berlusconi.

Paolo Murialdi

Convengo anch'io che ciò che impedisce una realizzazione, diciamo così, abba-

stanza sicura della *par condicio* è il sistema politico italiano. E sono pessimista circa il futuro. La RAI, il servizio pubblico, dovrà comunque sempre dare spazio a tutti anche senza essere in campagna elettorale.

ALESSANDRO PACE

Sì, ma è difficile con quattordici o più partiti nello stesso momento. Diventa una noia terrificante!

Quesito 5

La giurisprudenza della Corte costituzionale ha svolto un ruolo determinante anche per quanto riguarda la professione giornalistica. Basti ricordare le sentenze n. 11 e n. 98 del 1968, nelle quali l'Ordine del giornalisti non venne ritenuto contrario a nessun principio costituzionale. Quella volta, anzi, la Corte formulò anche apprezzamenti nei confronti della legge regolatrice dell'Ordine, almeno nel senso che esso avrebbe offerto un'ala protettrice ai giornalisti nei confronti degli editori, tutelandone l'indipendenza di giudizio e garantendo, in ultima analisi, l'interesse degli stessi lettori. Occorre però ricordare un secondo tempo di questa vicenda giurisprudenziale, quando la Corte cioè, nel dichiarare l'ammissibilità del referendum che si proponeva la soppressione dell'Ordine, ha fatto intendere abbastanza chiaramente che l'Ordine non è qualcosa di inevitabile. E ciò senza rammentare l'intervento dell'Autorità antitrust, sotto la presidenza di Giuliano Amato, con riferimento alla possibilità che l'Ordine possa addirittura alterare le regole del libero mercato della professione, impedendo il libero ingresso nel mercato dell'informazione. Per altro verso ancora, sappiamo tutti che l'Ordine è una situazione del tutto peculiare del nostro ordinamento giuridico italiana, tanto che all'estero hanno grosse difficoltà a comprendere fenomeni di questo genere. Comunque sia, si può dire che l'esperienza del referendum, pur fallito per mancanza del quorum, non ha lasciato la situazione immutata e l'idea che l'Ordine vada quanto meno riformato sembra essere passata anche nelle aule parlamentari, come dimostra in particolare la proposta Passigli.
Quale è la vostra opinione sia su tale proposta, sia sulla più generale problematica?

Paolo Murialdi

Io sono un caso che, diciamo così, si può prendere ad esempio, perché non sono stato contrario all'Ordine quando fu istituito in quanto esso nacque come figlio della povertà, più precisamente del timore dei giornalisti di perdere il posto di lavoro in un settore povero, com'era allora quello dell'informazione, e nel quale i giornalisti erano in maggioranza cresciuti nei giornali fascisti. Oltre tutto l'Ordine c'è, in Italia, perché un americano (non sono mai riuscito a sapere se fosse l'ammiraglio Stone o qualcun altro), ad un certo momento, di fronte ad una richiesta che veniva da tutto

l'arco costituzionale e che, ahimè, comprendeva anche Mario Pannunzio, allargò le braccia ed esclamò: «Beh, l'Albo, se proprio lo volete, tenetevelo!», anche se trattava di una cosa per gli angloamericani del tutto incomprensibile.

In realtà, i giornalisti sentivano il bisogno di questa tutela. Io ricordo – scusate se mi dilungo un po' su queste cose – che quando fu istituito l'Ordine, questo consentì di eliminare molte posizioni di lavoro nero. Però, una volta superato quello stato di cose, ho maturato convinzioni diverse e sono diventato abolizionista. Ho scritto anche un articolo intitolato: «Perché divento abolizionista». Sono stato anche tesoriere della Federazione internazionale dei giornalisti per quattro anni e quando chiedevo a qualche giornalista straniero se avrebbe gradito l'Ordine, nessuno lo voleva. La Federazione internazionale fece fare anche una ricerca che ho poi pubblicato su *Problemi dell'informazione*, la rivista che dirigo, dalla quale risultava che l'Ordine non l'aveva neanche la Spagna postfranchista. Ma anche successivamente, quando in Catalogna, tanto per contraddire ancora una volta il Governo centrale, venne istituito l'Ordine per i giornalisti catalani, il Governo di Madrid glielo bocciò, affermando che l'Ordine non poteva essere obbligatorio per nessuno

Noi invece abbiamo avuto l'Ordine, per di più obbligatorio, e i giornalisti adesso lo difendono. Anche se in precedenza era calato il numero dei giornalisti che difendevano l'Ordine, la crisi della stampa e il numero dei disoccupati stanno producendo un rinnovato interesse per questa tutela, per questo «ombrello» corporativo. In questo senso, l'ultimo episodio particolarmente grave mi pare sia il blocco della proposta di legge del senatore Passigli. Sì, l'hanno bloccato, l'hanno rimesso nel cassetto! Perché? Ma perché, almeno secondo quello che si dice nel giro professionale o tra gli interessati, c'è stata un'intesa tra l'Ordine nazionale e dei parlamentariche sono interessati all'altra pensione, quella da giornalisti … una storia di contributi figurativi … e mi fermo qui, perché non ho mai ben capito cosa sono!

Insomma, l'Ordine viene difeso da molti, ma dovrebbe essere, secondo me, abolito.

Pasquale Costanzo

Ma forse anche perché si è constatato che, anche a rimanere attaccati alle «buone ragioni» per le quali l'Ordine venne istituito, queste si possono sostenere più efficacemente in qualche altro modo ...

Paolo Murialdi

Sì, io sostengo che, mentre l'Ordine non ha ragione di esistere, ci deve essere un sindacato forte come in altri Paesi. Invece noi abbiamo un sindacato debole, praticamente povero di mezzi e un Ordine ricchissimo.

Vincenzo Zeno Zencovich

Sono totalmente d'accordo con quello che ha detto Paolo Murialdi. Sono tanto d'accordo che, quando con Giuseppe Morbidelli, abbiamo difeso davanti alla Corte costituzionale l'ammissibilità del referendum abrogativo dell'Ordine dei giornalisti abbiamo fatto ampio richiamo alle sue posizioni. I giornalisti dovrebbero infatti organizzarsi in due forme: la prima è quella di tipo sindacale: si tratta di lavoratori subordinati che, come tali, devono avere un'organizzazione che li tuteli dal punto di vista contrattuale. Che poi quest'organizzazione sindacale abbia manifestazioni più o meno condivisibili, è una questione diversa e rispecchia l'andamento delle relazioni industriali negli altri settori, nell'edilizia, nella chimica, nella metalmeccanica, ecc. L'altra organizzazione che, a mio avviso, è indispensabile, è l'organizzazione professionale: deve però trattarsi di un'organizzazione professionale libera, fondata sulla libertà di adesione e fondata sull'esigenza di favorire la formazione e lo sviluppo della professionalità. Il lavoro del giornalista ha una sua specificità, utilizza degli strumenti peculiari di lavoro e segue regole tecniche particolari. Ma, ripeto, deve trattarsi di un'organizzazione professionale libera, alla quale i soggetti aderiscono, nella misura in cui vedono che quest'associazione porta ad accrescere la loro professionalità e dunque contribuisce anche ad accrescere il loro valore sul mercato.

D'altro canto, il moltiplicarsi degli strumenti di comunicazione rende del tutto obsoleto il meccanismo degli albi di pubblicisti e professionisti. Pensiamo a tutte le forme di comunicazione interattiva, a tutto quello che avviene tramite Internet. La maggior parte di coloro che operano in questo campo sono persone che si sono formate da sole e stanno imparando come fare informazione attraverso queste reti: è impensabile che questo tipo di attività lavorativa venga gestita e controllata da un Ordine. O ancora al diversificarsi delle attività di informazione, o meglio di comunicazione (pensiamo a tutte le riviste di carattere specialistico, come la moda, il tempo libero, ecc.): si tratta di attività lavorative dove, con tutta evidenza, l'iscrizione ad un albo professionale non ha senso. Ricordo una sentenza in cui un Pretore del lavoro, ragionando bene – una volta tanto – negò l'applicazione del contratto collettivo nazionale dei giornalisti ad un signore il quale, poiché faceva le prove su strada per una rivista di motociclismo e riferiva poi se una moto andava bene o male, pretendeva gli venisse riconosciuto lo status di giornalista. Insomma, questo per dire che c'è tutta una serie di attività lavorative dove comunicazione non significa necessariamente giornalismo.

Ma qual è il nucleo forte sul quale si può fondare questo associazionismo? A mio avviso, occorre avere come riferimento essenziale le scuole di formazione dei giornalisti. Ci sono, del resto, delle ottime scuole di giornalismo con degli ottimi docenti (e non lo dico per piaggeria nei confronti del prof. Murialdi), dove vi è molto senso di responsabilità e molto impegno verso questa attività educativa. Dunque, le scuole sono lo strumento dal quale si può partire per un associazionismo che punti alla formazione di professionisti specializzati nel settore dell'informazione propriamente detta. Ma l'attività generica di comunicazione deve essere libera; chiunque deve

potersi formare da sé: se deve scrivere di moda, di turismo, di informatica o di sport, imparerà in un altro modo e non necessariamente dovrà formarsi ad una scuola di giornalismo.

Si tratta di una prospettiva seria e anche ragionevole in termini di sua realizzabilità. Sicuramente l'Ordine, per quello che ha rappresentato nella storia del nostro Paese, non ha contribuito e non contribuisce se non in maniera marginale a questa formazione professionale.

Alessandro Pace

Anch'io, come coloro che mi hanno preceduto, sono contrario, in linea di principio, al mantenimento dell'Ordine dei giornalisti. È proprio l'istituzione come tale che è contraria alla libertà di associazione, e precisamente all'aspetto negativo di tale libertà. Inoltre, l'attività giornalistica ha a suo contenuto l'espressione di pensieri: proprio ciò che qualsiasi cittadino pone in essere quotidianamente nell'esercizio del diritto riconosciuto dall'art. 21 Cost., il quale pertanto non giustifica, come invece ha fatto la Corte, un richiamo all'art. 41 Cost. La Corte disse: «È una forma di attività economica che rientra fra quelle nei confronti delle quali la possibilità di controlli preventivi è prevista dal secondo e terzo comma». Ma se questa tesi fosse esatta, allora bisognerebbe istituire Ordini anche per i lavoratori portuali, per i metalmeccanici, per tutte quante le attività svolte da lavoratori dipendenti. D'altra parte, anche la tesi che fonda la legittimità costituzionale dell'Ordine dei giornalisti sull'art. 4 Cost. – la tutela del progresso materiale e spirituale della società – finisce per provare troppo. Non si capisce infatti perché da tale norma si debba dedurre la necessità di una siffatta istituzione solo per i giornalisti e non, invece, per gli altri lavoratori subordinati.

Tuttavia, la ragione per cui l'Ordine è rimasto in piedi, non è soltanto quella, falsamente prospettata, della tutela sindacale (questa, come già ricordato, fu anche una delle giustificazioni della Corte), ma è soprattutto quella della tutela di colui o di colei che possa essere rimasto coinvolto in articoli diffamatori. Mi spiego meglio: è evidente che il diffamato può rivolgersi anche al giudice. Però deve munirsi di un avvocato e deve cominciare una causa, civile o penale, che nessuno sa dirgli quando finirà. Il Consiglio dell'Ordine, invece, con la possibilità di un gratuito intervento e di una contestazione fatta, in sede disciplinare, al giornalista che fosse venuto meno alle norme di correttezza professionale, avrebbe potuto, o comunque potrebbe, esplicare una meritoria funzione di difesa delle posizioni più deboli …

Paolo Murialdi

Funzione che non è stata quasi mai svolta!

ALESSANDRO PACE

… già, ma questa «avrebbe potuto» essere la funzione dell'Ordine ed io, come studioso, penso che avrebbe potuto anche essere una giustificazione dell'Ordine … Ma così non è stato, e, d'altro canto, anche quest'esigenza è adesso venuta meno. Infatti, nel momento in cui noi abbiamo a disposizione il Garante della *privacy*, non v'è più alcuna ragione di rivolgersi all'Ordine …

Quesito 6

Non si può fare a meno di constatare che, mentre su tutti i precedenti temi ci sono state differenziazioni anche notevoli, l'ipotesi dell'abolizione dell'Ordine dei giornalisti ha raccolto l'unanimità dei consensi. Ma, essendo andati adesso a finire quasi naturalmente sul problema dei rapporti tra potere informativo e lettori, tra diritto di cronaca, da un lato, e tutela dell'onorabilità personale e della privacy, dall'altro, sarebbe interessante un giro di approfondimento su questo punto.

Paolo Murialdi

A tale proposito, rilevo come la legge sulla stampa abbia disegnato il diritto di rettifica in termini di impatto piuttosto notevole dal momento che la rettifica dovrebbe essere data con lo stesso rilievo e la stessa immediatezza con la quale è stata data la notizia da rettificare. Devo però anche rilevare che questa previsione non è mai stata applicata. Ma non è il solo caso: in Italia non si è mai applicato neppure la disciplina del segreto istruttorio. Difendendo i giornalisti, dicevo sempre che, per violare un segreto, o si è scassinatori o si deve essere in due; e allora pretendevo che venisse fuori anche l'altro soggetto e non solo il giornalista.

Oggi esco da questo incontro con la rafforzata convinzione che bisognerebbe rifare almeno due leggi in Italia: una è quella del '48 sulla stampa, allargandola magari ad altri mezzi di informazione, l'altra è quella del '75 sulla radiotelevisione. Ma, nel processo di riforma della legge sulla stampa, occorrerebbe dare centralità al sistema per rendere effettivo il diritto di rettifica. Penso, ad esempio, ad un sistema di forti sanzioni pecuniarie, come succede in Inghilterra, dove certe scorrettezze si verificano raramente e, quando si verificano, il giornale responsabile deve pagare delle cifre spaventose. Pensate che una volta ho scritto al direttore de «La Stampa», che conoscevo benissimo, per lamentarmi del fatto che una mia intervista pubblicata sul suo giornale era pura invenzione. La mia rettifica, l'hanno messa a pagina sette, nell'angolo in basso, con un titolo da cui non si capiva niente. Solo oggi comincio a vedere ogni tanto anche sui giornali italiani la formulazione di scuse. Ieri, ad esempio, su un giornale si chiedeva scusa, anche se a una ditta e non ad un individuo!

Ma anche qui l'Ordine non è stato evidentemente all'altezza del suo compito. L'unica grande indagine che ha fatto è stata quella di Milano sull'informazione finanziaria, che però ad un certo punto si è arrestata. Può darsi che come indagine non fosse fatta bene, però si è fermata. Ribadisco, in conclusione, che la questione del diritto di rettifica è fondamentale.

Vincenzo Zeno Zencovich

Come contributo all'approfondimento che ci è stato sollecitato, vorrei, avendo fatto parte della Commissione ministeriale incaricata di dare attuazione alla legge n. 676 del 1996, che conferisce delega al Governo per l'attuazione della legge n. 675 del 1996 sulla *privacy*, riferire su di una mia personale esperienza, non ritenendo d'altro canto di rivelare alcun segreto d'ufficio.

Con riferimento dunque all'applicabilità della legge n. 675 del 1996 ai giornalisti, abbiamo assistito ad una vicenda tipicamente italiana ed emblematica della «professionalità» (metto questo termine tra virgolette) dei giornalisti italiani, laddove, contro l'applicazione di questa legge, chiaramente voluta in sede europea (non solo perché c'era una direttiva da attuare, ma anche perché avevamo avuto precise indicazioni nello stesso senso dal Consiglio d'Europa, pioniere nel campo della tutela alla riservatezza), si è avuta, da parte dei giornalisti, una reazione del tutto scomposta e basata su informazioni totalmente inventate: da ultimo, quella, secondo la quale – come sosteneva lo stesso segretario della Federazione nazionale della stampa – i giornalisti sarebbero stati costretti a comunicare al Garante i loro archivi! Naturalmente, chiunque avesse anche solo sfogliato la legge, avrebbe saputo che bisognava soltanto fare una notificazione e comunicare l'esistenza di un archivio e non il suo contenuto! Ma, agitando questo «spauracchio», si è creata una diffusa campagna di stampa che ha portato alla modifica della legge n. 675 da parte del d.lgs. n. 171 del 1998, con una sostanziale – dicono gli americani – *emasculation* (è un termine più figurato, noi dobbiamo usare il termine «evirazione») dell'art. 25 della legge medesima. Il risultato finale è che tale disposizione non contiene quasi più regole cogenti e tutto è stato rinviato al famoso codice di deontologia, approvato ora, dopo mille spinte e mille pressioni, ma il cui contenuto è assai modesto.

Il problema ora è quello di comprendere quale applicazione verrà data di questo codice di deontologia, e ciò fa intendere quanto sia fondamentale la formazione del giornalista. È necessario che i giornalisti che apprendono la professione adesso vengano educati al rispetto di queste regole di deontologia. Se non verranno educati fin dall'inizio, è chiaro che le prospettive non saranno molto incoraggianti. Per esemplificare e prendere un caso che viene proposto oggi 21 luglio 1998, in cui si tiene il nostro *Forum*, si guardi la prima pagina del più venduto giornale italiano: che reca a caratteri cubitali il titolo »Ucciso ad otto anni nella pineta di Ostia» con tanto di fotografia del bambino ucciso. Chiunque abbia letto la Carta di Treviso, sa che questa è una notizia che non si può dare e comunque non si può dar in questo modo. Poiché però si tratta di una notizia che vende, la si dà egualmente. In questo caso, non c'è legge che tenga: ormai il danno è stato arrecato e questa fotografia comparirà per centinaia di volte. Quindi, il problema è quello della disciplina professionale: se non riusciranno ad ottenere il rispetto spontaneo di alcuni principi elementari, non serviranno leggi, codici e quant'altro.

Rilevo peraltro che ci sono alcuni segni, dal punto di vista dell'applicazione giurisdizionale, interessanti. Mi riferisco, ad es., ad una sentenza del Tribunale di Bolzano di quest'anno, ma relativa ad una fattispecie del «96 (quindi anteriore all'ap-

plicazione della legge n. 675 del 1996), nella quale veniva data la notizia del ricovero in ospedale di una persona qualificata come tossicodipendente e sieropositiva – ancorché non vi fosse alcuna esigenza di carattere notiziale. Il Tribunale, pur non potendo ovviamente ancora applicare la legge n. 675, fa ampio riferimento al concetto di dati personali riservati e di dati sensibili, finendo con il censurare la lesione della reputazione. Si tratta, per vero, di una tendenza assai diffusa in quanto nel nostro ordinamento si sono sempre dilatati gli ambiti degli artt. 595 e 596 c.p. per colpire manifestazioni comunicative che a rigore non ledono tanto l'onore quanto la riservatezza. Tuttavia questa è una dimostrazione che, da parte dei giudici, vi è una sensibilità verso la tematica.

Però, se anche le sentenze di questo tipo fossero numerosissime, dubito che sposterebbero di una virgola la qualità dell'informazione in quanto, com'è stato ampiamente dimostrato, la sanzione penale e le sanzioni civili colpiscono *a posteriori* solo la tasca profonda dell'editore, ma non quella meno profonda del giornalista.

Alessandro Pace

Mi limiterò ad una brevissima considerazione perché sono d'accordo su tutto quello che ha detto il prof. Zeno Zencovich, tranne che su un punto. Ritengo infatti che la via sia proprio quella di estendere le sanzioni civili, nel caso di diffamazione, anche alla televisione perché, se si colpisce la tasca dell'editore, poi a cascata verrà colpita anche la tasca del giornalista. A quel punto gli stessi giornalisti vorranno un codice di autodisciplina che li tuteli contro le azioni di rivalsa da parte dell'editore. Voglio dire: fin quando il delitto paga, perché ti fa vendere le copie, tutti delinqueranno, ma nel momento in cui ci fosse una sanzione di miliardi, per una fotografia del genere di cui ha parlato Zeno Zencovich, allora le cose cambierebbero. Ricordo di aver preso parte in veste di avvocato ad un giudizio per diffamazione televisiva. Il colpevole è stato condannato a pagare seicento milioni, ciò che, dato il personaggio diffamato e chi aveva alle spalle il diffamante, non era gran cosa. Ciò nonostante, tutti quanti si sono messi a criticare quella sentenza perché seicento milioni erano troppi! Successivamente la Corte d'appello ha ridotto la sanzione a centonovanta milioni. Ma centonovanta milioni possono essere un affare (al fine della vendita degli spazi pubblicitari nel corso del programma) per la rete televisiva sulla quale questo tizio, che non è nemmeno un giornalista, diffama sistematicamente le persone … E ciò è tanto vero, che, nonostante le numerosissime condanne del conduttore, il programma continua ad esserci.

Paolo Murialdi

Condivido l'argomentazione del prof. Zeno Zencovich, ma sono anch'io favorevole al fatto che ci sia la sanzione, se non altro finanziaria.

Alessandro Pace

… poi, per quanto riguarda quello che il prof. Murialdi ricordava all'inizio, è davvero incomprensibile come mai la rettifica non venga pubblicata nella stessa pagina e con le stesse caratteristiche tipografiche dell'articolo diffamatorio. Questo è un mistero! Ricordo il caso di un magistrato, il cui nome era apparso nella terza pagina di un quotidiano, in una specie di mappa dell'Italia, in cui c'erano vari magistrati coinvolti in episodi di corruzione. Quel magistrato, in effetti, era sotto indagine disciplinare, ma solo perché, essendo abituato a ponderare per bene le proprie sentenze, aveva maturato un gravissimo arretrato. Era bensì sotto inchiesta davanti al Consiglio della Magistratura, ma per eccesso di zelo, perché faceva il suo lavoro con molto scrupolo. Ciò nonostante, il suo nome venne pubblicato da quel certo giornale e poi ripreso da altri giornali e dalla televisione. Ebbene, quel giornale venne condannato e pubblicò il dispositivo con le modalità tipografiche previste nella sentenza, ma mettendolo nella pagina degli spettacoli. Il magistrato protestò. Ma, di fronte al rifiuto del quotidiano, si rese conto che avrebbe dovuto iniziare una nuova causa e subì, senza più reagire, questa ulteriore ingiustizia.

Quesito 7

L'ultimo punto previsto per questa nostro incontro è stato in certo modo già anticipato nei precedenti interventi allorché il prof. Zeno Zencovich ha posto l'accento sulle peculiarità delle nuove forme comunicative e in special modo di Internet, rilevandone la difficile sussumibilità nel paradigma classico della stampa. Ma non c'è solo, come tutto sanno, questo generale problema, che può riportarsi a quello della natura dello strumento comunicativo, ma sono stati già evidenziati anche altri profili problematici caratteristici del mezzo quali esemplarmente l'anonimato, il ricorso alla crittografia per le comunicazioni nonché le diverse forme di illecito civile e penale favorite dal sistema. Conclusivamente, ma direi in piena coerenza col tema del Forum, non potendo dubitarsi che anche la disponibilità più o meno ampia della Rete manifesti una posizione di potere e insieme una capacità di incisione dei diritti fondamentali di quanti si avvalgano di tale strumento comunicativo, sarebbe interessante un giro di opinioni su questa problematica.

Paolo Murialdi

Io non ho dimestichezza con *Internet*, ma mi risulta che, utilizzando tale strumento, non si riesca ad essere garantiti circa la vera identità della persona con la quale si è in collegamento Quindi mi pare che il problema sia quello di rendere possibile sapere con chi si ha realmente a che fare quando si comunica, sempre che ciò sia realizzabile tecnicamente.

Alessandro Pace

Penso che il *provider* sia comunque in grado di saperlo.

Pasquale Costanzo

Ricordiamo però che c'è chi sostiene, come Rodotà, che l'anonimato in Rete sia in fondo anch'esso un valore di libertà.

Alessandro Pace

Io mi muovo avendo presenti da un lato l'art. 21 e, dall'altro, l'art. 15 Cost.: rispettivamente libertà di manifestazione del pensiero e libertà di comunicazione. Com'è noto, la prima riguarda la libertà di «manifestare» (*ergo*: rendere pubblico) il proprio pensiero rivolgendosi ad una persona determinata, a più persone o alla generalità (impersonale) dei soggetti; la libertà di comunicazione presuppone invece l'utilizzazione di un mezzo che garantisca la segretezza del contenuto espressivo fino a che questo pervenga nella sfera del destinatario. Solo così si spiegano le maggiori garanzie che accompagnano questa seconda libertà. Ebbene, queste due coordinate mi servono per affrontare il problema ora sottopostoci: nel caso della libertà di manifestazione del pensiero, cioè un'espressione che nasce pubblica e che quindi ha una potenzialità di diffusione illimitata per volontà dello stesso emittente, non ci dovrebbero essere ostacoli, a livello nazionale e internazionale, per una disciplina legislativa che obblighi il mittente a manifestare la propria identità, magari con una formula analoga a quella concernente la stampa clandestina: nel senso che colui che non identifica la propria qualità di mittente può subire delle sanzioni oppure queste vengono traslate a carico del *provider* che non si preoccupa di rendere possibile l'identificazione del comunicante.

La possibilità di utilizzazione di strumenti tecnici idonei a mascherare il messaggio non dovrebbe quindi essere lecita per coprire l'identità del mittente quando si ha a che fare con una manifestazione del pensiero, ossia con un'espressione pubblica; invece, a tale possibilità potrebbe farsi ricorso nella misura in cui si cada effettivamente nell'art. 15 Cost.

A questo punto dobbiamo però chiederci: cosa garantisce l'art. 15 Cost.? Ebbene, l'art. 15 garantisce la segretezza del contenuto, ma non garantisce la segretezza del nome del mittente e del nome del destinatario, ed infatti essa non viene garantita nel caso della spedizione di una raccomandata. So benissimo che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 81 del 1993, ha sostenuto il contrario. Però, da un lato, la motivazione è contraddittoria (ha ammesso l'identificabilità del dato esteriore nella lettera e non l'ha invece riconosciuta per la comunicazione telefonica); dall'altro, la Corte non ha fatto che ribadire la necessità, *per il terzo*, di rivolgersi all'autorità giudiziaria per poter conoscere i dati esteriori di una comunicazione telefonica, la qual cosa era già prevista da una norma del codice di procedura penale.

Quindi, tirando le fila, riterrei di concludere come segue. *Internet* servirà probabilmente ad evitare talune degenerazioni delle comunicazioni di massa che abbiamo fin qui esaminate: può perciò diventare uno strumento di libertà. Potrebbe tuttavia trasformarsi in uno strumento pericolosissimo per la società, come le recenti cronache anche italiane testimoniano. Ma se questo è vero, ritengo profondamente errato garantire giuridicamente la segretezza del nome del mittente quando il messaggio su *Internet*, per il fatto stesso di rivolgersi a destinatario indeterminato (o falsamente determinato), non abbia alcuna delle caratteristiche strutturali della comunicazione riservata.

Pasquale Costanzo

Nel quadro testé enunciato dal prof. Pace, ritenete allora che le regole già presenti siano sufficienti o che è necessario o anche soltanto preferibile un intervento legislativo *ad hoc*?

Vincenzo Zeno Zencovich

A mio avviso, il quadro normativo sostanziale è applicabile, con un problema che evidenzierò. Il quadro normativo processuale è invece quello più problematico.

Tuttavia, in via pregiudiziale, va contestata l'impostazione di chi ritiene, in buona sostanza, che Internet sia uno strumento attraverso il quale si possano perpetrare gravissimi reati e, dunque, necessiti per ciò solo di essere disciplinato. Volendo utilizzare un paradosso. è evidente che taluno, esercitando il diritto costituzionale di circolazione, può rapinare banche, sfruttare la prostituzione sul marciapiede e commettere ogni sorta di reato. Ma questo non è un motivo in base al quale la libertà di circolazione debba essere limitata oppure si debbano costringere tutti i cittadini ad andare sempre in giro con il braccialetto elettronico per far sapere dove sono altrimenti potrebbero commettere chissà quale reato.

L'approccio deve essere tutt'altro, ossia quello della comunicazione attraverso le reti telematiche viste come uno strumento di libertà. Qui credo che le considerazioni svolte dalla Corte Suprema degli Stati Uniti nel confermare la decisione della Corte federale della Pennsylvania, che ha dichiarato illegittime alcune disposizioni del *Communication Act*, siano completamente da condividere.

Ovviamente, una volta chiarito qual è l'ambito della libertà individuale, occorre, evidentemente, individuarne i limiti. In primo luogo è evidente che a libertà individuale non consente a nessuno di commettere reati, attraverso la rete di telecomunicazione, così come non li potrebbe commettere in altro modo. La novità dello strumento non può infatti legittimare la commissione di reati già inammissibili sotto altre forme. In secondo luogo, occorre differenziare la posizione del comune utente dal soggetto il quale svolge un'attività di carattere imprenditoriale. Qui mi riferisco, in particolare, al problema della tutela del consumatore e del risparmiatore, che è stato già affrontato negli Stati Uniti. Gli americani, che pure fanno grande affidamento sul Primo emendamento, quando si è trattato della vendita di valori mobiliari attraverso *Internet*, hanno rilevato che non è nell'ambito del Primo emendamento bensì di un'attività di carattere economico. Quindi sicuramente, laddove si svolga attraverso la rete di telecomunicazione un'attività a carattere prettamente economico, occorre verificarne la disciplina a tutela di interessi collettivi.

Invece, la principale difficoltà, che sollecita una cautela, deriva dalla circostanza che le comunicazioni telematiche hanno ormai una dimensione planetaria: il che pone immediatamente problemi di effettività della disciplina con riferimento sia a quella penale, sia a quella civile. Ora, nel campo penale non esiste il problema di un conflitto di leggi, data la statualità e territorialità del diritto penale, ma, nel

campo del diritto civile, l'ampia disciplina internazional-privatistica è lungi dall'offrirci soluzioni soprattutto perché può essere estremamente difficile individuare il luogo dove determinate comunicazioni si svolgono e vengono realizzate.

La natura globale della Rete impone quindi soluzioni e risposte di carattere globale. Questo è il motivo per il quale correttamente, a mio avviso, coloro che si occupano assennatamente della materia, anziché invocare una legislazione nazionale, cercano di individuare forme di collaborazione a livello internazionale.

Con riferimento poi all'interazione tra strumenti di telecomunicazione e comunicazione di massa, c'è un profilo che va evidenziato. Assistiamo infatti ad una pericolosa tendenza a trasporre la disciplina in materia di stampa agli strumenti telematici e dietro tale tendenza vi sono soprattutto spinte corporative. L'Ordine dei giornalisti vorrebbe che i giornali telematici venissero diretti da un pubblicista o da un iscritto all'albo. Ma ciò, su un piano di stretto diritto positivo, è inammissibile. La legge sulla stampa, al suo art. 1, è tassativa nel fornire una certa definizione di stampa, il che ne preclude un'applicazione analogica non solo ovviamente in campo penale, ma anche, a mio avviso, in campo civilistico. Del resto, laddove si è voluto estendere tale normativa (come nel caso della televisione), si è provveduto a introdurre disposizioni specifiche in tal senso. D'altronde. le soluzioni pensate dal legislatore cinquanta anni fa avevano una funzione e uno scopo ben diverso da quello che oggi si vuole perseguire. L'estensione alla telematica della legge sulla stampa porterebbe, dunque, in una direzione sbagliata e controproducente.

Alessandro Pace

Vorrei riprendere le fila di quanto detto in precedenza per assicurarmi di non essere stato frainteso. È evidente che *Internet* è neutro (quindi ci si può fare del bene e ci si può fare del male) e che non necessariamente diventerà la sentina di tutti i vizi. Ciò che tuttavia mi preoccupa è che il mittente dei messaggi in rete non diventi l'uomo invisibile. Siccome la possibilità tecnologica di farlo diventare uomo invisibile c'è, la mia idea è che debba essere scoraggiato quest'oscuramento dell'identità per le manifestazioni di pensiero a destinatario indeterminato, mentre per le comunicazioni «riservate» di pensiero dovrebbero valere le garanzie della riserva di legge e della giurisdizione. In altri termini, non dobbiamo preoccuparci di garantire la riservatezza anche per quei comportamenti che non sono di per sé riservati.

Sono poi pienamente d'accordo con il prof. Zeno Zencovich a proposito di questa surrettizia tendenza ad applicare la normativa sulla stampa anche alla telematica. Ho sotto gli occhi un provvedimento del presidente del Tribunale civile e penale di Roma, sezione per la stampa e l'informazione, che ha, *motu proprio*, sottoposto alle regole della stampa, i periodici che trasmettono su *Internet*. Sono state così surrettiziamente estese anche ai periodici telematici, in forza di un provvedimento del Presidente del Tribunale di Roma, le sanzioni previste per la stampa

clandestina. Ebbene, io posso condividere le preoccupazioni che possono aver indotto il Presidente del Tribunale ad adottare un provvedimento siffatto. Ma quando c'è il diritto penale di mezzo, non si può ricorrere all'analogia. Per cui non resta che aspettare, pazientemente, l'intervento, anche sotto questo aspetto necessario, del legislatore.

IV

I LIBRI

Recensione a Maurizio Fioravanti, *Costituzione e popolo sovrano*, Il Mulino, Bologna, 1998

di *Antonino Spadaro*

L'agile volumetto in esame (di poco più di 100 pagine) è pubblicato nella pregevole collana "Contemporanea" del Mulino, caratterizzata – ci sembra – da testi sintetici, brevi, su argomenti di chiara attualità e con finalità, se non strettamente divulgative, di maggiore informazione per un più vasto pubblico non specialistico. In questo contesto va collocato il lavoro di M. Fioravanti che raccoglie sotto il titolo assai impegnativo e allettante di *Costituzione e popolo sovrano*, accanto a un'Introduzione, due saggi già pubblicati e uno inedito (ma frutto di elaborazione di precedenti partecipazioni dell'Autore a due convegni). I testi – uniti dal *filo rosso* del concetto di sovranità – soddisfano ampiamente alle esigenze prima indicate e costituiscono una contenuta ma eccellente ricostruzione storica dei profili costituzionali, soprattutto italiani, della problematica considerata.

Non nascondiamo che, da un punto di vista strutturale, forse avremmo preferito una diversa collocazione dei capitoli [relativi, nell'ordine attuale: *a*) alla ricostruzione storica del concetto di sovranità; *b*) alla riflessione dei giuristi su sovranità popolare e ruolo dei partiti; e *c*) alla discussione dei costituenti sulla sovranità nella costituzione italiana], consigliando addirittura il lettore – per quanto paradossale ed eterodossa possa sembrare l'affermazione che segue – di partire dall'ultimo per arrivare progressivamente al primo. In particolare, almeno l'"Introduzione", in quanto chiaramente scritta *dopo*, per ragioni di maggiore coerenza e chiarezza espositiva avrebbe dovuto essere posta alla fine dei tre saggi sotto la forma, più utile e comprensibile, di "Conclusioni", piuttosto che all'inizio del libro (costituendo essa, fra l'altro, la parte più corposa e organica del testo). Ma quest'ipotesi di diversa sistematica nell'esposizione non intacca la sostanza del lavoro, il cui tema – di evidente centralità e importanza (non solo per la storia del, ma *tout court*) per il diritto costituzionale – appare oggettivamente di arduo svolgimento e comunque difficile in misura inversamente proporzionale allo spazio disponibile per trattarlo, non foss'altro per il carattere *polisenso* – si vedrà già nel corso di questa recensione – delle nozioni di "sovranità" e "costituzione". Non può, dunque, negarsi un plauso all'Autore per essere riuscito a toccare, pur privilegiando alcuni aspetti rispetto ad altri, i nodi storici essenziali del problema della sovranità, con la chiarezza e l'autorevolezza che è giusto riconoscerGli (non da ultimo per l'esperienza che gli deriva dall'aver affrontato analoghe problematiche in ben più impegnativi lavori precedenti).

Dobbiamo pure dire, e senza mezzi termini, che ci troviamo in larghissima parte d'accordo con la limpida ricostruzione storica proposta, salvo alcuni marginali rilievi neanche meritevoli di esser presi qui in esame: si pensi alla critica alle opzioni bibliografiche adottate da Fioravanti (perché, per esempio, vengono presi in esame – ovviamente accanto ai classici – "alcuni" autori piuttosto che altri?), critica che, a prescindere dalle naturali preferenze di ciascuno, sarebbe tanto facile quanto ingiusta e ingenerosa per lavori "così" brevi su argomenti "così" vasti.

Nel primo saggio (*Sovranità: il concetto moderno*), dopo un felice *excursus* sul pensiero di Bodin, Althusius, Hobbes, Rousseau e Locke, si rammenta che «in Rousseau, come in Hobbes, vi è il rifiuto di una qualsiasi "legge fondamentale" capace di vincolare il sovrano», perché essa è da quest'ultimo «sempre liberamente modificabile» (p. 55). Il potere costituente del popolo sovrano «è inteso come potere inesauribile», in via ordinaria attraverso il potere legislativo e in via straordinaria attraverso «una "superlegalità" costituzionale, da intendersi come costante criterio di valutazione della legalità formale contenuta nella costituzione positivamente vigente. Dirà in modo esemplare l'articolo ventottesimo della dichiarazione dei diritti del 1793: "Un popolo ha sempre

il diritto di rivedere, riformare, cambiare la propria costituzione" (p. 57). Proprio questa difficoltà a costituzionalizzare il sovrano non esiste più, invece, in Locke, il cui modello era fondato sui diritti naturali individuali, e per il quale la "costituzione" precede l'istituzione del sovrano, che dunque non può strutturalmente dirsi un suo mero atto di volontà» (p. 59). In particolare la costituzione americana, com'è noto fondata su un delicato rapporto fra pesi e contrappesi, appare un ottimo esempio di «*costituzione bilanciata*», perché non riferisce la sovranità «ad un soggetto, al popolo sovrano col suo potere costituente o a un potere costituito che lo rappresenta, ma ad un *sistema di poteri tenuto in equilibrio dalla costituzione*» (pp. 60 s.). Attraverso questa rapida ricostruzione storica, Fioravanti ha modo di evidenziare, con acutezza, il fondamentale passaggio dalla condizione in cui *a*) il sovrano faceva la costituzione a quella in cui, invece, *b*) è la costituzione che fa il sovrano. Ne consegue quindi la naturale e coerente conclusione secondo cui, oggi, «A rigore si potrebbe dire che non c'è più "sovranità", ma solo esercizio di poteri sovrani che sono tali in quanto autorizzati dalla costituzione» (p. 61).

Se ci si riflette bene – almeno questa è la nostra opinione – l'evoluzione storico-politica testé accennata riflette pure il decisivo passaggio giuridico dalla concezione "volontaristica" a quella "costituzionale" del diritto o, altrimenti detto, riflette bene anche l'affermazione del primato ideale del diritto (costituzione) sulla politica (sovranità), con tutto ciò che di rivoluzionario questo ha comportato nell'organizzazione della società (ma sul punto ci soffermeremo ancora più avanti). Quanto al giudizio fortemente positivo sul modello costituzionale americano (senza sovrano effettivo), esso trova in chi scrive da tempo un'adesione convinta e dichiaratamente preferenziale rispetto al diverso modello francese, pericolosamente monista e potenzialmente totalitario (proprio perché troppo legato al mito della sovranità, sia pur popolare). Dal nostro punto di vista, infatti, «l'ordine giuridico *costituzionale*» si differenzia dagli altri ordini giuridici *costituiti* proprio perché non tollera l'idea che vi sia un vero "sovrano", la costituzione essendo – oltre che una «tavola dei valori fondamentali» e un «accordo sulle principali regole del gioco politico» – soprattutto «un sistema di limiti giuridici essenziali», inteso appunto «come equilibrio storicamente dato fra istanze diverse (conservazione/aggiornamento, ideale normativo/realtà politica)». Ne discende un meccanismo di pesi e contrappesi che rende praticamente impossibile il formarsi di un potere sovrano [sia consentito rinviare, in merito, ad A. SPADARO, *Contributo per una teoria della Costituzione*, I, *Fra democrazia relativista ed assolutismo etico*, Giuffrè, Milano, 1994, spec. – per le considerazioni testé formulate – pp. 63 s. e 68, nt. 106 ma v. in genere le Sez. I e II del Cap. I: pp. 3-121].

Nel secondo saggio (*Sovranità popolare, partiti politici, funzione di governo: la riflessione dei giuristi*), soprattutto richiamando la giuspubblicistica italiana degli anni Trenta e Quaranta (Mortati, Crisafulli, Esposito, Lavagna, Tosato …), l'Autore cerca di cogliere il valore dell'art. 49 della Costituzione. In particolare, sottolinea l'importante evoluzione subìta dal partito politico: da mero strumento «di stampo liberale e societario», posto a disposizione del popolo sovrano per selezionare la classe politica, scegliendo i proprii rappresentanti (modello cui si ispiravano Bluntschli, Minghetti e V.E. Orlando), a quello, ben diverso, di organo «istituzionale, di diritto pubblico», non tanto nel senso – ormai superato – del P.N.F. (Jemolo, Crisafulli, Ranelletti), quanto nella veste di strumento di differenziazione della sovranità popolare (concezione giacobina) o della nazione (concezione liberale), sotto forma di "parte totale" (Mortati e ancora Crisafulli) che cerca di co-determinare un indirizzo politico volto a legittimare una maggioranza. Tutto ciò alla lunga finisce, però, col mettere in discussione – com'è noto – non solo la sovranità del popolo, ma anche dello stesso parlamento (p. 79). A ragione si mette altresì in evidenza che la nostra costi-

tuzione ha creato un partito politico «che resta a metà del guado»: non più solo liberale, ma nemmeno strettamente istituzionale, poiché la sovranità popolare si è tradotta solo nella complessa (e, in origine, inevitabilmente proporzionalistica) articolazione politica del parlamento, senza che la costituzione chiamasse direttamente e quindi veramente il popolo «a scegliere l'indirizzo politico governante, la funzione di governo». Questo quadro si spiega per il timore – indicativo di mancanza di fiducia nella Carta fondamentale come strumento di garanzia – dell'«*istituzionalizzazione della vittoria politica dell'avversario*» (p. 81). Ne consegue perciò che, in Italia – secondo Fioravanti – l'assenza di una «stabile funzione di governo» discenderebbe proprio dal fatto che non è stata «forte e stabile la supremazia della costituzione» (p. 83).

In effetti, ci sembra che proprio l'assenza di una scelta popolare "diretta" dell'indirizzo politico (funzione di governo) sia stato uno dei fattori determinanti, forse il più intrinseco e originario (risalendo alla volontà costituente), della debolezza del nostro modello costituzionale, che, per di più e di conseguenza, non è stato sempre e adeguatamente inteso come sistema di garanzie giuridiche. Si tratta di aspetti che effettivamente devono essere presi tutti in considerazione per spiegare la radice vera e profonda della stessa debolezza politica (*id est*: maggioranze instabili) dei nostri governi.

Nel terzo saggio (*La sovranità nella Costituzione italiana: la discussione dei costituenti*) si afferma, e si cerca di provare, in breve, che la cultura costituzionale dominante nell'Assemblea Costituente non sia stata tanto quella favorevole al principio di sovranità del popolo, secondo l'enunciazione pur formalmente presente nell'art. 1, secondo comma, quanto ancora quella fondata sull'idea della sovranità dello Stato-persona (concezione risalente alla dottrina – nel 1947 solo apparentemente marginale – di un Ranelletti e di un V.E. Orlando). La tesi viene sostenuta ricorrendo alle note posizioni antigiacobine assunte in Assemblea costituente da Dossetti, Moro, La Pira e persino – non ultima – da Togliatti. Giustamente, e con comprensibile amarezza, Fioravanti sottolinea come «fosse ancora salda nella cultura costituzionale italiana degli anni Quaranta e Cinquanta l'idea tradizionale, derivata dalla rivoluzione francese, della legge quale rappresentazione della sovranità, nazionale o popolare, e del parlamento quale luogo in cui quella sovranità viene concretamente ad esistere», anche se «i gruppi dirigenti dei partiti occupano ora il posto che prima era occupato dalle classi dirigenti borghesi» (p. 97). La sostituzione dell'astratto principio di "sovranità popolare" con quello, ben più centrale ed effettivo, della "sovranità parlamentare" (classica formula di G. Burdeau, Autore stranamente non richiamato da Fioravanti) viene argomentata con tre esempi: *a*) l'atteggiamento fortemente riduttivo del Costituente verso l'istituto del *referendum*, ammesso solo in forma abrogativa perché il popolo può, sì, correggere, ma mai sostituirsi alla sovrana deliberazione della legge che resta un fatto "parlamentare" (pp. 98 ss.); *b*) la particolare concezione del controllo di costituzionalità prescelto, il quale non metterebbe veramente in discussione la sovranità del legislatore, sembrando – a Fioravanti – che *da noi* esso sia, per propria natura, slegato dall'effettiva tutela dei diritti fondamentali, e miri piuttosto a un mero accertamento di «*coerenza dell'ordinamento giuridico*» (si richiama così una nota tesi di Mezzanotte) (p. 104); *c*) l'adozione di una forma di governo parlamentare ben poco razionalizzata perché affidata, non tanto a strumenti giuridici di determinazione della sovrana volontà popolare di indirizzo politico, quanto alla libera stipulazione fra i partiti di un contratto di maggioranza (pp. 108 ss.), argomento, quest'ultimo (al pari di qualcun'altro), ridondante in quanto già formulato nel capitolo precedente.

Come dicevamo, le considerazioni esposte nei tre saggi sono – almeno in larga parte – note e condivisibili.

Le recensioni di questa *Rivista* mirano, tuttavia, a stimolare una "replica" dell'Autore ed è solo con questa finalità (e in questo spirito, di costruttiva dialettica) che pre-

feriamo qui – piuttosto che sintetizzare ulteriormente e organicamente il contenuto dei saggi storici riportati nel libro (su cui ciascuno, leggendo direttamente, avrà modo di formarsi un più meditato e personale convincimento) – porre invece l'accento sui pochi aspetti di teoria generale che meritano, almeno a parer nostro, alcuni chiarimenti e su cui forse sussistono, se non divergenze, diversità di punti di vista. Inoltre, trattandosi di argomenti sui quali chi scrive ha già avuto modo di esprimere in modo compiuto ed articolato il proprio punto di vista, ci si vorrà scusare se per l'innanzi più volte saremo costretti a rinviare, inevitabilmente, ad alcuni nostri lavori (ove si troveranno, oltre a maggiori indicazioni bibliografiche, opportuni approfondimenti in questa sede improponibili).

In questa prospettiva, deve essere presa in considerazione soprattutto l'*Introduzione*, in cui l'Autore a ben vedere "tira le fila" dei ragionamenti proposti nei tre saggi. In essa si constata, nell'attuale modello costituzionale italiano, l'esistenza di «un rapporto che appare in sé conflittuale, o comunque difficilmente praticabile», di «una vera e propria ambivalenza» fra sovranità del popolo "sulla" costituzione e sovranità della costituzione "sul" popolo (pp. 7 s.). Infatti, per un verso la nostra costituzione attribuisce la sovranità al popolo, ma per l'altro «nello stesso tempo sostanzialmente lo teme» (p. 11).

Ora, è difficile contestare l'esistenza di questa del resto nota ambivalenza/ambiguità [noi stessi, con termini diversi ma finalità analoghe, in passato più volte avevamo osservato, adducendo varî argomenti, che esiste una sorta di incompatibilità intrinseca «fra i termini (nonché – ed è quel che più conta – fra i concetti) di *sovranità* e *Costituzione*»]. Tuttavia – a giudizio di chi scrive – tale ambivalenza/ambiguità ha natura, si badi, semplicemente "storica" e non "giuridica", essendo il popolo "sovrano", nel nostro ordinamento, inequivocabilmente soltanto «nelle forme e nei limiti della Costituzione» (art. 1, secondo comma, Cost.). Dunque e piuttosto, bisognerebbe con coraggio riconoscere che il problema considerato si è posto solo perché, purtroppo per lunghi anni, una diffusa interpretazione dottrinale, filo-giacobina, fondamentalmente irrazionalistica e che si trascina ancora fino ai nostri giorni, si è demagogicamente rifiutata di leggere *in modo corretto* il testo, per altro inequivoco, dell'art. 1 della nostra Carta (insieme alle rimanenti connesse disposizioni).

Infatti, piuttosto che analizzare la problematica del "contenimento" giuridico del potere sovrano, paradossalmente buona parte della dottrina italiana, anche non politicizzata e autorevole, ha posto invece l'attenzione sull'innegabile *deminutio* che storicamente ha subìto il concetto di sovranità popolare, formalmente "costretta" nell'ambito delle aule parlamentari e poi strumentalmente "ridotta" a mera sovranità dei partiti. Tutto ciò – ribadiamo – praticamente "dimenticando" o "sottovalutando" il prezioso inciso *giuridico* «nelle forme e nei limiti della Costituzione». In tal modo si è preferito, insomma, affrontare il problema storico-politico dell'"effettività" della sovranità popolare piuttosto che quello, giuridico-costituzionale e ben più importante, dei "limiti" al concetto stesso di sovranità [sia consentito rinviare, per un esempio di critica a questa dottrina, al nostro *Indirizzo politico e sovranità. Dal problema dell'«effettività» della democrazia* (la lezione di Martines) *a quello dei «limiti» alla democrazia* (la lezione della storia), in AA.VV., *Indirizzo politico e Costituzione a quarant'anni dal contributo di Temistocle Martines*, Giuffrè, Milano, 1998, pp. 287 ss.]. La questione dell'"effettività" della sovranità popolare – che tanto ha affannato una parte cospicua degli studiosi italiani (con l'implicita presunzione, fortunatamente solo di un'esigua minoranza, che l'eventuale realizzazione pratica e letterale di tale principio quasi potesse equivalere alla realizzazione del paradiso in terra: ingenuità imperdonabile) – appare in sé insolubile alla lettera, per note ragioni pratiche e teoriche, che anche chi scrive in passato ha cercato di evidenziare.

Non abbiamo difficoltà a ribadire, in questa sede che, a ben vedere, nell'idea di

sovranità, ma più semplicemente in quella di potere, sono necessariamente presenti le due categorie modali della *possibilità* e della *necessità*: c'è chi "può" e chi "deve"; se si preferisce e in modo più colorito: chi sta "su" e chi sta "giù". Piaccia o no, l'idea di "potere" e quella di "diseguaglianza" (fra soggetti) sono – com'è noto – inscindibili fra loro. Un sistema in cui invece *tutti* "possono" e *tutti* "debbono" nella *stessa* misura, ovvero esercitano una medesima "quantità" e "qualità" di potere gli uni sugli altri – isocratico, perciò – non solo non è possibile, perché gli uomini sono – per fortuna – fra loro diversi (per bellezza, forza, influenza, intelligenza …), ma se pure potesse esistere, esso realizzerebbe necessariamente un intreccio/scambio equivalente di (eguali) obblighi e diritti che (reciprocamente) si annullerebbero. Esemplificando: *Tutti* hanno lo *stesso* potere? Dunque *nessuno* ha qualsivoglia potere. Chi è *sovrano*? Il popolo, quindi "tutti", perciò "nessuno". I regimi giuridico-costituzionali, invece, sono **ordini**, ossia sistemi normativi coerenti da un punto di vista logico-pratico, che nulla hanno a che vedere con l'idea di un potere concentrato e tendenzialmente "illimitato", foss'anche del popolo sovrano. Sicché il popolo è il principale, ma non l'unico, soggetto politico cui imputare l'attributo dogmatico (politico, a questo punto, più che giuridico) in questione.

Dunque per noi, da un punto di vista giuridico, fra i due corni del dilemma inizialmente posto, si dovrebbe propendere senza esitazione per il primo (sovranità della costituzione "sul" popolo e non già del popolo "sulla" costituzione), pur con le precisazioni che più oltre indicheremo. Del resto, che quella popolare sia una sovranità intrinsecamente "limitata", per il giurista è facile constatare, ove si osservi che logicamente essa risulta indisponibile persino al popolo stesso (il quale, dunque, non potrebbe decidere di derogarvi a favore di chicchessia, passando per esempio ad una forma di stato non democratica), essendo tale sovranità – *repetita iuvant* – esercitabile sempre e solo «nelle forme e nei limiti della Costituzione». In breve e per concludere sul punto, ci sembra di poter confermare che l'accennata ambivalenza "storica" che circonda l'idea di sovranità popolare non è mai stata, almeno a nostro avviso, dal punto di vista di una corretta ermeneutica costituzionale, anche un'ambivalenza "giuridica" (tant'è che, insistiamo, di dogma *politico* si tratta e non giuridico).

Ad ogni modo, l'involuzione (o evoluzione?) storica del nostro modello è stata possibile – secondo Fioravanti – perché i nostri costituenti non posero i diritti fondamentali, intesi in senso giusnaturalista, in chiara posizione di priorità rispetto al «sovrano potere di fare la legge», considerando piuttosto le disposizioni che li tutelavano come «grandi norme di principio da attuare attraverso l'opera del parlamento» (p. 15), anche per il ruolo modesto che si pensava di assegnare alla Corte costituzionale, considerata alla stregua di una supercorte di cassazione (p. 107), tant'è che la nostra costituzione «contiene sì la clausola dell'inviolabilità dei diritti, ma non contiene affatto, e non a caso, alcuna *clausola di supremazia*, che vincoli in modo esplicito i giudici a dare priorità alla costituzione nell'applicazione del diritto» (pp. 14 s.).

In parte – sul ruolo tutto sommato modesto dei diritti fondamentali, non nella nostra Carta, ma nell'interpretazione datane dalla dottrina dell'immediato dopoguerra – quanto affermato da Fioravanti è senz'altro vero, soprattutto se si tiene conto del fatto che la prevalente cultura giuridica italiana del tempo purtroppo era solo parzialmente consapevole del valore della costituzione come carta dei diritti in senso giusnaturalista, intesi quale limite assoluto e immediato al potere del legislatore. Parimenti, sono innegabili e ben note le incertezze e ambiguità presenti anche in Assemblea costituente sulle funzioni del nuovo "giudice delle leggi".

Tuttavia ciò non toglie che molti costituenti nutrissero un'idea chiara e precisa di cosa la Corte costituzionale avrebbe dovuto e potuto essere (e – si rifletta – difatti è poi divenuta) quale strumento di garanzia della

supremazia della costituzione intesa essenzialmente proprio come strumento di garanzia dei diritti fondamentali. In particolare, a chi scrive sembra francamente esagerato sostenere, come pure ritiene Fioravanti, che «nella discussione costituente non esiste *alcun nesso forte ed esplicito* tra giurisdizione costituzionale e tutela dei diritti fondamentali» (p. 103, nostro il corsivo). Basti pensare, al di là dello stesso dibattito in dottrina [si pensi, per tutti, solo al lavoro di C. MORTATI su *La Corte costituzionale e i presupposti della sua vitalità* (1949), ora in ID., *Raccolta di scritti*, Giuffrè, Milano, 1972, III, pp. 679 ss.], agli autorevoli e spesso acuti interventi di Perassi, Condorelli, Codacci Pisanelli, Persico, Paolo Rossi, Ambrosini, Fabbri, nonché soprattutto Dossetti, Moro, La Pira, Tosato e appunto Mortati che a tali diritti, o comunque a un sistema di valori giuridici superiori, fanno esplicito riferimento nel sostenere le ragioni dell'esistenza del nuovo organo giurisdizionale [vedili sinteticamente riportati in A. RUGGERI-A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1998, pp. 42 ss.]. Del resto, e ciò non è senza ragione, la storia degli anni successivi ha confermato il ruolo determinante che proprio la Corte italiana ha avuto in una corretta ricostruzione dell'idea di costituzione come carta dei diritti, ciò che attenua la troppo facile critica alle "miopie" del costituente.

Parimenti non ci sentiamo di condividere del tutto la tesi dell'assenza, nella Carta italiana, di qualsivoglia *clausola di supremazia* della costituzione che vincoli i giudici (p. 14).

Sia chiaro: non da ora sosteniamo che, al pari di altri (per esempio, quello tedesco), il sistema di giustizia costituzionale adottato in Italia (successivo e incidentale) risenta proprio del c.d. "privilegio del legislatore", in spregio a una concezione immediata ed effettiva della supremazia costituzionale (dunque preventiva e/o diffusa) oltre che, almeno teoricamente, coerente dell'invalidità costituzionale. Tuttavia, anche a voler tacere – in questa sede – dell'esistenza di ragioni e norme costituzionali implicite sul primato logico-giuridico della costituzione rispetto alle rimanenti fonti del nostro ordinamento [cfr., da ultimo, anche per risalenti indicazioni bibliografiche, R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, Giuffrè, Milano, 1998], in particolare è noto che il secondo comma dell'art. 102 («I giudici sono soggetti soltanto alla legge») va letto insieme al primo comma dell'art. 54 («Tutti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi»), dando vita così a un combinato disposto da cui si evince, per diffuso orientamento dottrinale e giurisprudenziale, una necessaria conformità (e quindi subordinazione) della stessa legge alla costituzione. Tale subordinazione/limitazione del legislatore di fronte al controllo di costituzionalità operato dalla Corte – vero e proprio sale versato sulla ferita aperta dei cultori del mito in crisi della sovranità popolare/parlamentare – conferma che, pur in modo peculiare, il primato della costituzione è riuscito a divenire in modo incontestabile diritto costituzionale vivente del nostro ordinamento.

Sicché, seppur si avesse difficoltà a individuare nella Carta una *clausola di supremazia* in senso stretto ed esplicito che vincoli i giudici (tale non apparendo, a taluno, l'art. 54 o – come a noi parrebbe – il combinato disposto degli artt. 54 e 102), tuttavia non può negarsi che, quanto meno in senso lato ed implicito, il *primato giuridico* della costituzione su ogni altra fonte (e/o manifestazione di potere) è – *rebus sic stantibus* – giuridicamente fuori discussione. S'intende: altra e diversa questione è il *fatto* che tale primato giuridico – per la crisi dei c.d. "miti di fondazione" della costituzione [per esempio la "resistenza antifascista": cfr. P. POMBENI, *La Costituente*, Il Mulino, Bologna, 1995, *passim*; ID., *Idee per una costituente*, in *Dem. e dir.*, n. 4/95-1/96, pp. 111 ss.; ID., *Una nuova Costituzione? A cinquant'anni dall'Assemblea Costituente*, in *La Chiesa nel tempo*, n. 2/1996, spec. pp. 81 e 90 ss.] – sia oggi soggetto a sgretolamento politico a causa dell'attuale, lento processo di *transizione* costituzionale.

Inoltre, desideriamo sottolineare ancora che, dal nostro punto di vista, il riconosci-

mento del "primato giuridico" della Carta non comporta, automaticamente e semplicisticamente, che essa si erga a *sovrana*, per le ragioni che abbiamo prima ricordate (la costituzione come «sistema di limiti giuridici fondamentali» e quindi quale complesso di pesi e contrappesi in equilibrio). È, del resto, questo – ci sembra di capire – quel che lascia intendere lo stesso Fioravanti quando parla di *costituzione bilanciata* e quando – almeno in un'occasione – riconosce, già si rammentava, che «A rigore si potrebbe dire che non c'è più sovranità, ma solo esercizio di poteri sovrani che sono tali in quanto autorizzati dalla Costituzione» (p. 61). Altri, con una definizione forse meno rigida e perentoria della nostra (che considera l'ordine giuridico-*costituzionale* come "sistema di limiti" e dunque *privo di sovrani*) ma dagli esiti praticamente analoghi, preferisce dire che sovrani, semmai, sono i valori costituzionali [cfr. G. SILVESTRI, *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, in *Riv. dir. cost.*, n. 1/1996, pp. 3 ss.].

In realtà, a voler essere pignoli, ci sembra di poter dire che – negli attuali ordinamenti liberaldemocratici e personalisti – persino l'attribuzione, per dir così, della sovranità ai valori, in astratto condivisibile, presenta aspetti non poco problematici. Gli stessi valori costituzionali, infatti, sono posti "per" l'uomo e non l'uomo "per" essi: insomma, onde evitare il rischio paradossale di un iperpositivizzazione in senso statico della stessa carta fondamentale, non è male rammentare che la costituzione è fatta per l'uomo e non l'uomo per la costituzione. Se ciò è vero, allora fine di un ordinamento giuridico *costituzionale* è l'uomo [«la persona dell'uomo è il diritto umano sussistente … la persona, non lo Stato e la società, è il principio del diritto»: così A. ROSMINI, *Filosofia del diritto*, a cura di G. Orecchia, Cedam, Padova, 1967, vol. I, n. 49 e, per es., n. 52]. Dunque, solo all'insondabile mistero che sottende ogni persona dovrebbe e potrebbe essere fatto risalire, in un ordinamento così teleologizzato, il concetto di sovranità. In altri termini, tutt'al più, veramente "sovrano", in un ordinamento costituzionale, può essere soltanto il principio, generico quanto si vuole ma insostituibile, di *dignità umana*, che non a caso è definibile ed è stato definito meta- e *super-costituzionale* [cfr. A. RUGGERI-A. SPADARO, *Dignità dell'uomo e giurisprudenza costituzionale (Prime notazioni)*, in *Pol. dir.*, n. 3/1991, pp. 343 ss.].

Questa prospettiva non contesta ma, ci pare, "va oltre" l'importante e già ricordato, ancorché unilaterale, argomento di Fioravanti secondo cui, per così dire, la costituzione fa la sovranità (e non viceversa). Piuttosto potrebbe dirsi – non è un gioco di parole, ma un diverso ragionamento circolare – che la costituzione (carta di garanzia giuridica dei diritti) fa il sovrano perché il sovrano (principio supercostituzionale di dignità umana) fa la costituzione. Insomma – se proprio ancora si deve usare questo termine/concetto – un sovrano esiste, ma non è il popolo né la stessa carta costituzionale: piuttosto sembra preferibile dire, a parer nostro, che la "sovranità" (concetto metagiuridico) *sta fuori e al di sopra* della costituzione, la quale ne è mero strumento (giuridico). Senza negare, perciò, la già menzionata evoluzione storico-ideale per cui si è passati dal sovrano che fa la costituzione (primato della politica) alla costituzione che invece fa il sovrano (primato del diritto), bisognerà pur riconoscere che quest'ultima fase – del primato del diritto *costituzionale* – ha, e non può non avere, una sua forza/legittimazione di natura politico-ideale. Insomma, il diritto (lo stesso diritto costituzionale) non è in grado di prevalere di per sé, in quanto diritto, ma solo perché esso appare la traduzione *giuridica* di una scelta politica "forte", e in particolare del superiore principio *politico* di dignità umana, diffusamente (e forse, ammettiamo, confusamente) recepito come fondante la comunità dei consociati. Intesa in questa particolarissima accezione (concetto metagiuridico di dignità umana che sta fuori e al di sopra della stessa costituzione) l'idea di sovranità si rivela, e può e deve – a nostro avviso – essere studiata, non più solo quale "fonte/origine", ma ora soprattutto quale

"fine/scopo" del potere e del diritto (che del primo è tradizionale strumento).

Fioravanti sostiene inoltre che la crisi del concetto di sovranità popolare finisce col mettere in discussione la stessa idea di costituzione come espressione di una precisa scelta di unità politica e riconosce con realismo che, a questo punto, la costituzione «tende obbiettivamente a librarsi nel vuoto, a valere solo in quanto sia capace, di volta in volta, di dare risposte adeguate ai problemi del nostro presente [… il fenomeno …] è divenuto ben visibile, per certi versi in modo eclatante, per ciò che riguarda le Corti supreme, e dunque anche la Corte costituzionale italiana [… sicché la costituzione …] non è più rappresentabile come il grande indirizzo fondamentale cui conformare lo sviluppo delle istituzioni e della società italiana […] la costituzione è sempre più il risultato di un'interpretazione di carattere giurisdizionale, e sempre meno il frutto politico della volontà del popolo sovrano e dei suoi rappresentanti […] Come ormai sappiamo, questa che viviamo è la fase storica delle Corti Supreme, della penetrazione della costituzione, nell'ordinamento giuridico e nella stessa società, per via giurisdizionale. La sfera della politica non ha più, e non può avere, compiti costituenti. È questo semplicemente un fatto, il frutto di una trasformazione in buona misura già prodottasi, che come tale deve essere solo rilevato sul piano obiettivo [… la costituzione è ...] concepita sempre meno come sistema univoco di valori da realizzare e sempre più come insieme di principii da tenere in equilibrio essenzialmente attraverso l'opera della giurisprudenza [… essa …] sembra affidarsi per intero alla dimensione processuale, per sua natura non personificata, dell'equilibrio da conseguire di volta in volta, per opera della giurisprudenza, tra una pluralità di principii e di valori» (pp. 17 s., 20, 22 s., 64 s.). Tutto ciò, se abbiamo ben inteso il pensiero di Fioravanti, dà però origine a notevoli problemi, in quanto una vera costituzione dovrebbe essere "dualista" e dovrebbe presupporre, quindi, il «bilanciamento tra i due momenti *distinti e separati* dell'indirizzo e della garanzia» (p. 35), ciò che è possibile solo «rifiutando l'integrale giurisdizionalizzazione della politica, la sottoposizione dell'intera dinamica democratica ad una sorta di etica collettiva giurisdizionalmente affermata e stabilita […per cui…] Si illude, a questo proposito, chi pensa di ritrovare un significato coerente della costituzione con le sole armi che sono offerte dalla interpretazione giudiziale» (p. 37).

Che dire di questa tesi? Per il realismo e insieme la moderazione con cui essa è formulata, pare difficile discostarsene, salvo alcune precisazioni che subito faremo.

In particolare non si può non aderire all'idea della «costituzione bilanciata» e «dualista» (separazione fra indirizzo e garanzia). Ma qual è il vero, più profondo, problema che questa formula cela? Il concetto di costituzione bilanciata/dualista non coincide forse, in fondo, con quello di "costituzione democratica" o "democrazia costituzionale" *tout court*? E che razza di costituzione sarebbe quella che non fosse *anche* "bilanciata" e "dualista"?

A giudizio di chi scrive, il "dualismo" di cui qui si parla, dal punto di vista – a noi caro – della teoria generale del diritto costituzionale e quindi in termini più generali e radicali, è appunto quello esistente fra sovranità popolare (indirizzo) e sovranità costituzionale (garanzia), ed esso è conciliabile soltanto attraverso l'indispensabile co-esistenza di entrambi i poli considerati. Infatti, se si accede all'idea che una democrazia è vera solo in quanto è anche "costituzionale" e, parimenti, che una costituzione è vera solo in quanto è anche "democratica", pena il rischio che l'una scada a pseudo-democrazia (per es.: oclocrazia o democrazia totalitaria) e l'altra a pseudo-costituzione (per es.: teo-cratica o clerico-cratica), fatalmente bisognerà ammettere che – nell'ordinamento giuridico-costituzionale – esiste un «doppio principio di legittimazione del potere: dall'alto (costituzione) e dal basso (popolo)» [cfr., per approfondimenti qui impossibili, sempre il nostro *Contributo*, cit., pp. 123 ss., ma v. pure pp. 116 ss.]. Ma proprio se si aderisce a questa prospettiva

(logico-giuridica più che storico-politica) *dualistica* (democrazia/indirizzo; costituzione/garanzia), il concetto di "sovranità" inevitabilmente tende ad apparire, piaccia o no, un vecchio arnese [cfr. M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Riv. dir. cost.*, n. 1/1996, pp. 124 ss.], il cui uso può essere pericoloso e denso di equivoci, se slegato dal già ricordato principio meta- e super-costituzionale di dignità umana. Ed è sempre per questi motivi che – diversamente da Fioravanti – crediamo che, oggi più che mai, si potrebbe «liquidare» senza troppe difficoltà la nozione stessa di "sovranità" (o usarla, tutt'al più, nell'accezione metacostituzionale che prima si ricordava).

In particolare, al di là di astratti utopismi e di ogni trita retorica, il concetto di sovranità popolare – preso in sé – finisce col coincidere, soprattutto nelle democrazie rappresentative, con quello – ben più misero – della sovranità della maggioranza, con tutti i noti rischi che questo meccanismo comporta, senza l'idea "limitante" di costituzione.

Dal nostro punto di vista, dunque, il problema della scelta fra sovranità del popolo e sovranità della costituzione, in astratto e *prima facie* risolvibile a favore di quest'ultima, in realtà appare addirittura "tecnicamente" improprio: ribadiamo che, se v'è un ordinamento giuridico *costituzionale* e quindi un «sistema di limiti giuridici fondamentali», non v'è, non può esservi, in esso, alcun sovrano, ma solo un equilibrio senza sovrano, essenzialmente (ma non esclusivamente) fondato appunto sul ricordato dualismo.

In questa prospettiva ben si comprenderà l'assoluta importanza per il giurista di non accentuare il dogma politico della sovranità popolare per evitare, conseguentemente, la speciosa (e pur involontaria) riduzione dell'idea di costituzione a quella di democrazia. Infatti, vero ordinamento giuridico-*costituzionale* non è quello in cui, di fronte al vantaggio del maggior numero (maggioranza), solo il minor numero di persone soffre (minoranza) [come pure, troppo frettolosamente, lascerebbe intendere H. KELSEN, *Wom Wesen und Wert der Demokratie* (Tübingen 1920-1929), ora trad. it. di G. Melloni, in ID., *La democrazia*, Il Mulino, Bologna, 1981, pp. 94 ss.]: in questo caso ci troveremmo di fronte, tutt'al più, a un mero sistema politico *democratico*, in cui purtroppo – come si sa – la *major pars* non necessariamente coincide con la *melior pars* [v., per tutti L. SARTORI, *Democrazia e definizioni*, Il Mulino, Bologna, 1979, *passim*].

La questione, invece, è un'altra e ben più profonda: ordinamento giuridico-*costituzionale* piuttosto è quello in cui non è eluso «il problema del rapporto fra il **tutto** e la **parte**, fra la **collettività** (massa) e il **singolo individuo** (persona)», mirando esso, per quanto è umanamente possibile, a cercare di tutelare "ciascuna" *persona*. Sotto quest'aspetto può dirsi che «la **Costituzione** è – e non può non essere – che **il tentativo di razionalizzare giuridicamente, attraverso un sistema di limiti normativi, il rapporto politico fra la collettività e la persona** […] Proprio perché, in un tale "sistema", v'è il rispetto più alto possibile (ma non assoluto!) per la libertà di ciascuno e, dunque, proprio in quanto la vita – non solo "fisica" – di ogni persona è sacra e quindi "sovrana" (secondo la già accennata formula del "diritto naturale minimo" di H.L. Hart), allora **nessuno è sovrano**, visto che tutti, almeno tendenzialmente e nel senso accennato, lo sono […] Se si preferisce, potrebbe dirsi, tutt'al più: sovrana (ma non libera "assolutamente" di fare quel che vuole) è ogni singola persona» [v. ancora il nostro *Contributo*, cit., pp. 96, 98 e 103]. Si ritorna sempre, dunque, al più volte menzionato principio super- e meta-costituzionale di dignità umana.

Orbene, a noi pare che la segnalata esigenza squisitamente *costituzionale* di razionalizzare il "tutto" con la "parte" trovi proprio nelle sedi *giurisdizionali* la sua naturale e più alta realizzazione. Infatti è proprio (se non *solo*, certo *soprattutto*) di fronte ai giudici, non ultimi quelli costituzionali, che è possibile tutelare *in concreto* le situazioni giuridiche soggettive attive dei singoli in rapporto, e dunque compatibilmente, alle esigenze e ai bisogni della restante comunità sociale. La mediazione fra confligenti interessi "sociali" compiuta dal legislatore (com-

promesso parlamentare) trova poi nell'applicazione della legge (giurisdizione) – s'intende: solo a condizione che tale fonte *rispetti* la costituzione – la sua pratica, effettiva e "individuale" realizzazione.

Non negheremo, dunque, con Fioravanti, la più che comprensibile necessità di un «ruolo forte e autonomo del legislatore, della funzione di governo, degli istituti della democrazia politica» (p. 65): è fin troppo evidente che, in assenza o (al momento, a noi pare) in carenza di tali condizioni, non ci sia nemmeno un *buon* sistema di limiti e dunque un *vero* equilibrio. Ci sembra che, però, il punto controverso sia un altro (e su di esso, forse, può scorgersi una certa distanza rispetto al pensiero dell'Autore). A parer nostro, anche soddisfacendo alle giuste aspettative di "indirizzo" testé rammentate, comunque non si può rimettere in discussione la natura largamente (ancorché non esclusivamente) *giurisdizionale* del moderno Stato costituzionale, in quanto – questo almeno è il nostro avviso – la giurisdizione costituzionale rimane, non l'unico, ma certo il più idoneo e flessibile strumento nello stesso tempo di conservazione e di aggiornamento della costituzione. Non può dimenticarsi, infatti, che quest'ultima non è solo un *atto* (puntuale nel tempo), essendo anche un *processo* (storico) [abbiamo approfondito questa problematica in *Dalla Costituzione come «atto» (puntuale nel tempo) alla Costituzione come «processo» (storico). Ovvero della continua* evoluzione *del parametro costituzionale attraverso i giudizi di costituzionalità*, in *Quad. cost.*, n. 3/1998, pp. 343 ss.].

Del resto, se ci si riflette con attenzione, a ben vedere è la "precomprensione" che ciascun studioso ha del concetto di costituzione (quale mero atto, mero processo o – ciò che a noi sembra preferibile – *insieme* come atto e come processo storico) che tende ad orientarlo nella definizione dell'evoluzione storica in corso. Infatti, se – come ci sembra lasci intendere Fioravanti – consideriamo la costituzione quale espressione di un'univoca unità e identità politica (quasi riecheggiando, ma è nozione diversa, la schmittiana decisione sull'identità politica di un popolo), allora, certo, si può parlare, stigmatizzandola, di una pericolosa «giurisdizionalizzazione della politica». Se invece (ed è il nostro avviso) a maggior ragione nelle attuali società complesse, multiculturali e multietniche, si concepisce la costituzione – si badi: non come una scatola vuota, bensì – come un «sistema di limiti giuridici fondamentali» assiologicamente definito ma strutturalmente senza sovrano, si potrà dire, al contrario, che proprio il processo di giurisdizionalizzazione in atto e il peso crescente della giurisprudenza costituzionale, senza annullare l'importanza della dimensione e della mediazione più squisitamente politica (e dunque il ruolo insostituibile del *tandem* Parlamento/Governo), semmai rafforza l'idea di costituzione non solo come *atto*, ma anche come *processo* storico.

Due ultime notazioni possono farsi al bel libro di Fioravanti, che – s'è visto – tanti spunti di riflessione offre al lettore. Non può sottacersi che sarebbe stato opportuno: *a*) prendere in esame la crisi del concetto di sovranità dovuta ai processi federativi in atto, siano essi "aggregativi" (associativi), spesso a livello continentale, o "disaggregativi" (dissociativi), fra Stati in origine unitari [sul punto cfr., per tutti, D.J. ELAZAR, *Exploring Federalism* (1987), ora trad. it. di L.M. Bassani, Ed. di Comunità, Milano, 1995] e *b*) esaminare il rapporto fra l'idea di sovranità e l'attuale evoluzione del fenomeno della c.d. globalizzazione.

Circa quest'ultimo punto, è lecito domandarsi: le molte metamorfosi subìte dalla "sovranità" (da quella liberale: della nazione, a quella giacobina: del popolo, a quella formale: del parlamento, a quella sostanziale: dei partiti …) a che punto *oggi* sono giunte? Usando un linguaggio metaforico, potremmo dire che nella *corsa* della storia, il passaggio dal primato della politica a quello del diritto sembra vedere ora il *testimone* della prevalenza (sovranità) nelle mani dell'economia, della finanza e dei mezzi di comunicazioni internazionali. Per questo, forse si sarebbe potuto – ma certo gli spazi disponibili non l'hanno consentito – porre

l'accento su quella che è probabilmente la maggiore e più spettacolare trasformazione in atto del concetto in esame: stiamo andando, almeno questo è il nostro avviso, verso l'affermazione sempre più preoccupante (per l'incertezza e l'incontrollabilità che caratterizza il fenomeno) di una diffusa *sovranità dell'opinione pubblica*. Si pensi solo agli intrecci e alle influenze reciproche, non ultime alle manipolazioni, dovute alla diffusione di *internet*, all'uso dei satelliti e al processo di globalizzazione economico-finanziario-culturale in corso, su cui non è qui possibile dire altro, ma che certo assorbirà ed impegnerà non poco i futuri studiosi dei concetti di sovranità e di costituzione, sempre che non vogliano vivere – perdendo ogni contatto con la realtà di tutti i giorni – nel puro e astratto mondo delle idee [per alcune prime indicazioni sul punto, se si vuole, cfr. il nostro *Gli effetti costituzionali della c.d. «globalizzazione». Storia di una metamorfosi: dalla sovranità dei popoli nazionali alla sovranità dell'opinione pubblica (e della finanza) internazionali*, in *Pol. dir.*, n. 3/1998, pp. 463 ss.].

Le ricostruzioni storiche offerte da Fioravanti nel suo libro sono, per la chiarezza e linearità che le caratterizza, un'utile e illuminante premessa per un approfondimento non superficiale di tutti questi aspetti e un forte stimolo all'indagine ulteriore.

Replica

di *Maurizio Fioravanti*

La recensione di Spadaro contiene molti apprezzamenti e qualche critica. Dei primi vorremmo tacere, per ragioni di pudore. Delle seconde vorremmo parlare, per amore di dialogo. Poiché il saggio in questione è stato rappresentato come un "agile volumetto" – e tale effettivamente è – vorremmo per altro continuare, anche in questa occasione, a praticare la virtù della agilità. La prima cosa da dire è che il nostro punto di vista sulle costituzioni vigenti e sulla loro riforma – la recensione trascura stranamente la parte della introduzione dedicata per l'appunto al tentativo italiano di riforma, ma torneremo su questo aspetto – è dichiaratamente storico. Ciò significa che per me è decisiva nella interpretazione di queste costituzioni più che altro la concezione che di esse si ha sul piano storico. Si tratta di costituzioni che si producono in un tempo – per essere semplici, il Novecento – fortemente politico, che nascono quasi tutte, ad iniziare da Weimar, dalla caduta, spesso drammatica e violenta, di precedenti regimi, dalla convocazione di assemblee costituenti, dal bisogno di rifondare in senso forte, a partire da piani complessivi, da concezioni complessive del regime politico. Nella storia del costituzionalismo si tratta di una fase assolutamente originale, poiché il costituzionalismo, da Montesquieu in poi, era nato e si era sviluppato su base compositiva, era principalmente ricerca di equilibrio e di moderazione, possedeva una natura originaria che non esiteremmo a definire aristocratica. Per questo i teorici della eguaglianza, come Hobbes e Rousseau, sono stati tenuti fuori dai confini della storia del costituzionalismo, e per questo quei medesimi teorici hanno mostrato così spesso diffidenza, o addirittura repulsione, nei confronti della legge fondamentale. Per questo ancora le costituzioni dell'Ottocento, come anche il nostro Statuto albertino, sono tutte dedicate a costruire forme di governo bilanciate e moderate, né puramente monarchiche, né puramente parlamentari, nel tentativo di opporre un regime giuridico-costituzionale al pericolo della sovranità, della decisione che si temeva potesse prodursi a partire da un chiaro e definito principio politico.

Su questa base di carattere storico è allora per me francamente difficile seguire il ragionamento di chi sostiene che nel corso del nostro secolo si è affermato il primato del diritto sulla politica, della costituzione in senso normativo sulla sovranità come concetto politico. Questo è stato lo sforzo dell'Ottocento, piuttosto che del Novecento. Il nostro secolo è anzi quello in cui la costituzione ha incontrato la politica, è *il secolo delle costituzioni politiche*, che non a caso non si limitano più ad organizzare le forme di governo, ma pretendono di assumere l'intera società a proprio oggetto: la famiglia, il lavoro, l'istruzione, in fondo il complesso delle relazioni civili ed economiche. I diritti sociali – altra grande novità del Novecento, prima solo debolmente preannunciata – hanno appunto questa radice intensamente politica, presuppongono cioè il fatto che nella costituzione sia contenuta una definizione di 'società giusta', da realizzare attraverso l'attuazione della costituzione e delle sue norme di principio. Vogliamo dire che questa è la matrice giacobina delle nostre costituzioni? Penso che entro certi limiti lo si possa affermare.

Così è anche per la costituzione italiana. Ribadiamo qui ciò da cui forse il nostro cortese recensore dissente: che i nostri costituenti possedevano una concezione intensamente politica della attuazione della costituzione, da realizzare per via essenzialmente politico-parlamentare. Per inciso ribadiamo anche che quei medesimi costituenti possedevano, di conseguenza, una concezione quasi integralmente giurisdizionale, in senso tradizionale, della Corte costituzionale, e che molti di loro pensavano alla stessa questione d'incostituzionalità, nel suo momento culminante della abrogazione, come a qualcosa che avrebbe dovuto verificarsi solo eccezionalmente. Se poi le cose sono andate diversamente, in origine è stato anche per

motivi politici contingenti, che essenzialmente, subito dopo l'entrata in vigore della Costituzione, erano dati da una situazione politica bloccata cui corrispondeva un palese tentativo di depotenziare il valore normativo della Costituzione: fu nel fuoco di quella battaglia che nacque l'idea, prima assente alla Costituente, di puntare sulla Corte per l'affermazione della Costituzione come norma primaria dell'ordinamento. Basta leggere i saggi di Crisafulli, di Mortati, di Calamandrei, di quegli anni per rendersene conto.

Certo, non c'è stato solo questo. È accaduto anche che le democrazie contemporanee, come pure quella italiana, abbiano mostrato ben presto una forte tendenza a svilupparsi in senso plurale e pluralistico, ben al di là delle previsioni dei costituenti, che di quel pluralismo possedevano una concezione molto più organica e meno conflittuale, molto più orientata verso il primato della mediazione politica, verso la riconduzione ad unità mediante lo strumento del partito e della rappresentanza politica. Dopo l'entrata in funzione della Corte, e sempre più in seguito, specialmente dopo l'intensificarsi della crisi del sistema dei partiti verso la fine degli anni Settanta, si è così progressivamente fatta strada l'idea che la giurisdizione sia, quasi per sua natura, lo strumento più idoneo per l'affermazione della costituzione in una società a così spiccata vocazione pluralistica. Parallelamente, molti dei nostri costituzionalisti si sono affrettati a dichiarare estinta l'età delle costituzioni politiche. Il nostro recensore è tra questi, ma vorrei ricordare anche il «diritto costituzionale costituito» di Vittorio Angiolini, o la tendenza di altri ancora a dichiarare «sovranità» e «potere costituente» veri e propri «ferri vecchi», in dotazione ad un arsenale ormai da tempo chiuso.

Per parte mia, l'atteggiamento che cerco di assumere di fronte a tutto questo è dichiaratamente «moderato», come riconosce anche il recensore, con mia piena soddisfazione. Da bravo moderato, vado in caccia di tesi estreme, cui contrappormi. Ed infatti, considero tesi estreme quelle sopra riportate, che in modo così frettoloso considerano conclusa l'età delle costituzioni politiche, ed aperta l'età del binomio, privilegiato se non esclusivo, giurisdizione-costituzione. Naturalmente, per un bravo moderato gli estremi sono sempre due. Considero infatti parimenti insostenibile la conservazione oggi di quella concezione così intensamente politica della attuazione della costituzione che era propria di alcuni dei nostri più rilevanti costituenti, come Mortati, ad esempio. Ma poiché, a quel che si vede e che si legge, in questo secondo caso sembra proprio di sfondare una porta aperta, è bene rivolgersi subito al primo estremo, che è quello della valorizzazione forte, per me non immune da accenti unilaterali ed estremi, del binomio giurisdizione-costituzione. Che cosa vedo in questa valorizzazione? Prima di tutto il tentativo di sempre dei giuristi di ricavare uno spazio loro riservato, da cui tutti gli altri sono esclusi. La peculiarità che si vorrebbe attribuire al binomio giurisdizione-costituzione è infatti quella di produrre solo diritto, e solo diritti. Fuori sta la politica, guarda caso nel momento in cui essa tenta di assumere, anche in Italia, le vesti della maggioranza, che sarebbero evidentemente vesti per loro natura iperpolitiche, pericolose per la stabilità della costituzione, per il mondo delle garanzie. In fondo, niente di nuovo sotto il sole. Si tratta, a ben guardare, di una logica neo-positivistica, fondata sulla convinzione che sia ancora possibile una separazione tra diritto e politica di stampo ottocentesco, basata cioè non sull'idea novecentesca che diritto e politica siano i due lati della costituzione, ma su quella, propria del secolo precedente, che siano due «sostanze», o «cose», tanto diverse da dover appartenere di necessità a due campi diversi, l'uno dentro la costituzione, e l'altro fuori.

Ma con una difficoltà supplementare rispetto al modello ottocentesco: quella di ottenere dagli interpreti, in particolare proprio dai giudici, una fedeltà alla costituzione paragonabile alla fedeltà alla legge che il positivismo legalista a suo tempo ottenne, soprattutto con lo strumento del Codice.

Non è certo un caso che questa «natura giurisdizionale del moderno Stato costituzionale» alla fine sia chiamata a tradurre sul piano giuridico niente di meno che «il supremo principio politico della dignità umana» (parole del nostro recensore). Come ben si vede, un neo-positivismo ben singolare, in cui il diritto prevale sulla politica semplicemente perché esso medesimo si pone come il miglior tipo di politica possibile, quella dei valori e dei diritti dell'uomo. È evidente che una «politica» diversa da quella che si realizza per il tramite del diritto non può non essere, a questo punto, puro arbitrio, da collocare fuori della costituzione.

Procediamo allora verso le conclusioni. La nostra proposta di una costituzione bilanciata, di stampo dualistico, muove da questa convinzione: che le costituzioni come norme fondamentali, disciplinanti l'insieme dei rapporti politici, rimarranno in piedi se sapranno centrare non uno, ma due obiettivi, non solo quello della valorizzazione costituzionale della giurisdizione, ma anche quello della disciplina costituzionale della decisione sull'indirizzo politico quale espressione del principio democratico. Oggi nessuna dottrina costituzionale, e nessuna esperienza costituzionale, è possibile sulla base del vecchio primato del legislatore, delle vecchie concezioni, tutte politiche, della attuazione costituzionale; ma è altrettanto vero che ben poco si costituisce sul piano costituzionale sulla base di opzioni culturali di tipo dichiaratamente antipolitico, che insieme alla sovranità ed al potere costituente finiscono per scacciare dal sacro tempio della costituzione perfino il principio democratico, la sovranità popolare. Se è giusto chiedere ai giuristi una disponibilità piena, anche sul piano culturale, a liberarsi di mille timori nell'affidare ai giudici tanta parte nella interpretazione e nella vita concreta della costituzione, è giusto anche chiedere loro una pari disponibilità nel liberarsi di timori non meno forti, per noi mai sopiti, nei confronti della politica, della libera decisione sull'indirizzo politico, dello stesso principio di maggioranza. In un regime politico democratico e pluralistico una costituzione antipolitica è altrettanto improbabile quanto una costituzione integralmente politica. La costituzione deve essere abbastanza forte da non temere né un ampio ruolo della giurisdizione, né la forza del principio democratico e della stessa idea del popolo sovrano. Una costituzione non è mai solo un insieme di limiti, o solo un insieme di azioni, ma sempre l'uno e l'altro.

Francamente, giunti a questo punto del discorso, mi interessa poco che il termine-concetto di «sovranità» possa essere conservato o meno nel diritto pubblico odierno. Non difendo quel concetto in quanto tale, né in genere intendo il mio lavoro di storico in chiave di difesa di grandi tradizioni storiche. Piuttosto mi lamento dell'accanimento con cui quella tradizione viene oggi bersagliata, che mi pare frutto di una pericolosa tendenza a restringere il campo del diritto costituzionale e della sua scienza. Mi pare cioè che si delinei una situazione in cui i giuristi si occuperanno sempre più della interpretazione giurisdizionale della costituzione, lasciando ad altri – la politologia, le scienze dell'amministrazione, o altre scienze sociali – lo studio dei sistemi politici, delle loro forme, e perfino dei loro criteri di legittimazione. A me pare un regresso. E guardo con una certa preoccupazione al possibile accorciarsi degli scaffali della biblioteca dei costituzionalisti: quegli scaffali che i teorici delle costituzioni politiche avevano al contrario ampliato in modo consistente nel corso del nostro secolo, a partire dagli anni '20.

Come all'inizio si osservava, il nostro recensore ha mancato di commentare le nostre pagine sulla riforma costituzionale in Italia. Non conosciamo i motivi di tale omissione. Il nostro intento era però proprio quello di contribuire a dare qualche consapevolezza in più alla discussione su quella riforma. Eravamo partiti dalla constatazione di un'assenza su questo terreno, che era, ed è, proprio quella dei costituzionalisti, come se parole sensate in proposito potessero venire solo da una astratta e per me infeconda politologia di stampo funzionalistico.

Oggi torniamo ad intonare la stessa canzone. La scienza del diritto costituzionale non può limitarsi a seguire e sistematizzare l'interpretazione giurisdizionale della costituzione. Essa può e deve tornare ad occuparsi di sovranità popolare, d'indirizzo politico, di forme di governo, a valorizzare insomma quel lato della costituzione di cui i giudici non possono e non devono occuparsi. Non è, per me, come si sarà capito, solo una questione accademica di confini tra discipline.

Recensione a Gaetano Silvestri, *Giustizia e giudici nel sistema costituzionale,* Giappichelli, Torino, 1997

di *Alessandro Pizzorusso*

L'analisi che Gaetano Silvestri dedica in questo libro alle istituzioni giudiziarie italiane, muovendo da un punto di vista prevalentemente costituzionalistico, costituisce un'analisi ed al tempo stesso una sintesi (e forse anche una conclusione) di quell'elaborazione che ha avuto luogo nell'ambito della scienza giuridica italiana onde pervenire all'individuazione di un modello di ordinamento giudiziario capace di realizzare livelli di indipendenza e di qualità analoghi a quelli tradizionalmente riconosciuti alle magistrature anglosassoni, dotandoli però di un sistema di garanzie giuridiche e di un tipo di organizzazione capaci di resistere alle ben maggiori difficoltà che si incontrano ove si cerchi di realizzarli in relazione ad un popolo troppo abituato a fare e subire prevaricazioni per poter credere che un giudice indipendente possa rendere davvero «la legge eguale per tutti». Nel nostro paese, infatti, soprattutto in passato, ben pochi erano disposti ad attribuire un qualche valore cogente alla frase che si legge nei cartigli posti nelle sale d'udienza e gran parte degli utenti dei servizi giudiziari erano pienamente convinti che si trattasse di nulla più di una pietosa menzogna.

Nel corso dell'ultimo secolo, tuttavia, un gruppo di magistrati e di studiosi, fondandosi sull'opera di alcuni precursori ottocenteschi e sulla grande spinta impressa a questo movimento da Piero Calamandrei e tradottasi in alcune proposizioni entrate a far parte della Costituzione repubblicana del 1947, hanno cercato di elaborare un sistema di principi e di regole destinati a promuovere una figura di giudice (e di pubblico ministero), non solo dotato di indipendenza esterna ed interna, ma anche fornito di una professionalità adeguata alle funzioni esercitate e quindi tale da salvaguardarlo anche da quelle forme di dipendenza culturale o sociale che sono spesso più insidiose delle intrusioni fondate soltanto sul potere politico o economico. Nei paesi anglosassoni soluzioni di questo genere si sono affermate sulla base di tradizioni profondamente radicate, le quali fanno sì che il ruolo del giudice sia garantito nella coscienza sociale, anche in mancanza di precise tutele giuridiche. Nel caso dell'Italia, invece, si trattava di supplire con le garanzie giuridiche alla mancanza di tradizioni le quali comportassero una simile coscienza sociale.

Questo movimento ha conseguito risultati cospicui, ma non è riuscito a realizzare compiutamente i suoi obiettivi. In una prima fase, esso si è scontrato con i difensori dell'*ancien régime,* sui quali ha trionfato tutto sommato abbastanza facilmente, anche se questi ultimi erano allora titolari di tutte le cariche più importanti della Magistratura e trovavano vasti consensi e complicità nella classe politica e in alcuni settori della cultura accademica. La scissione dell'Associazione nazionale magistrati che portò alla formazione dell'Unione dei magistrati italiani (1959-1979) costituisce il sintomo più chiaro di queste resistenze, ma effetti molto più concreti di esse derivarono dalla conservazione del diritto anteriore, imperniato sul decreto Grandi del 1941, e da leggi e da provvedimenti nuovi, dotati di motivazioni abilmente mascherate, i quali ritardarono ed in vario modo ostacolarono l'attuazione del progetto le cui linee fondamentali erano state recepite, seppur con qualche confusione, negli articoli della Costituzione. L'evoluzione del Consiglio superiore della magistratura, inizialmente costituito con modalità tali da assicurare la conservazione del potere ministeriale e di quello della Cassazione e poi gradualmente emancipatosi, fino ad assolvere più o meno correttamente (anche contro il ministro ed anche contro la Cassazione) la funzione di garanzia per cui era stato concepito, rappresenta un altro sintomo molto significativo della trasformazione in corso, ma anche degli ostacoli che essa incontrava.

Seppur tra grandi difficoltà – e pur restando sempre un movimento di *élite*, cui la maggioranza degli operatori del settore

erano largamente indifferenti anche se generalmente non ostili – ad un certo punto la spinta per la realizzazione di un potere giudiziario indipendente e garantito giunse a conseguire una sorta di egemonia culturale, mentre gli oppositori finirono per celarsi dietro motivazioni di comodo o dietro pratiche ostruzionistiche. Bisogna dare atto, tuttavia, che al successo del movimento contribuì talora, all'interno della Magistratura, la circostanza che le rivendicazioni tendenti a realizzare l'indipendenza venivano per lo più a coincidere con quelle di carattere sindacale, concernenti il trattamento economico e normativo della categoria; e questa circostanza costituì spesso per il movimento un condizionamento negativo, sia perché consentì che esso venisse talora rappresentato da personaggi più interessati alle rivendicazioni sindacali che alla realizzazione del nuovo modello di magistrato, sia perché in questo modo vennero forniti buoni argomenti agli oppositori, specialmente a quelli esterni alla Magistratura stessa.

Anche nel periodo di suo maggior successo, tuttavia, il movimento per l'indipendenza del potere giudiziario non riuscì mai a strappare al legislatore i provvedimenti necessari per realizzare pienamente i suoi obiettivi. Anche quando non erano in grado di contrastare sul piano teorico le rivendicazioni di questo tipo, i componenti la classe politica avvertivano istintivamente che ad essi non conveniva secondarle oltre un certo limite. Gli stessi esponenti dei partiti di opposizione, che ovviamente avevano tratto qualche vantaggio da talune manifestazioni d'indipendenza del mondo giudiziario, erano pronti a tirarsi indietro non appena intravedessero una qualche possibilità di divenire maggioranza, o quando comunque tali manifestazioni mettessero in pericolo interessi comuni anche ad essi (come risulta, ad esempio, dai dibattiti in tema di immunità parlamentari, che hanno costituito uno degli spettacoli più inverecondi offerti dai protagonisti della vita parlamentare del paese).

Anche la via dell'attuazione dei principi inclusi nella Costituzione attraverso l'opera della Corte costituzionale, che in altri casi è risultata decisiva, in questa materia era poco praticabile, tra l'altro a causa del tipo di provvedimenti che sarebbe stato necessario adottare. La famosa maxi-ordinanza Governatori che recepiva le numerose censure portate da una dottrina pressoché unanime contro la prima legge istitutiva del Consiglio ottenne la pur importantissima eliminazione del controllo del ministro sull'iniziativa dei lavori consiliari, ma tutte le altre questioni sollevate, le quali implicavano la demolizione dell'ordinamento Grandi e la sua sostituzione con un testo ispirato a principi totalmente diversi furono disattese ed analogamente fu disattesa più tardi la questione sollevata nei confronti della mancata tipizzazione degli illeciti disciplinari ed altre simili. Certamente non si poteva pretendere che la Corte riscrivesse, mediante la tecnica delle sentenze manipolative, l'intera legislazione sull'ordinamento giudiziario, ma le sue sentenze, ancorché per lo più corrette, raramente si posero sulla stessa lunghezza d'onda delle ordinanze di rimessione che sollevavano problemi di questo tipo.

Per quanto riguarda invece l'attività legislativa del Parlamento e del Governo, le forze politiche ebbero sempre buon giuoco nell'eludere le richieste che avrebbero inciso in profondità sull'assetto istituzionale, consentendo senza eccessive difficoltà a quelle di tipo sindacale tradizionale. Fu facile così ottenere le promozioni a ruoli aperti o l'ampliamento dell'organico; ma molto più difficile fu abbattere davvero la gerarchia o assicurare la precostituzione del giudice. Ed anche il problema della selezione e della formazione professionale fu lasciato marcire proprio da coloro che di tanto in tanto sollevavano proteste per le manchevolezze della giustizia italiana (e così avviene tuttora, se si deve giudicare sulla base delle più recenti iniziative tendenti a conferire alle Facoltà di Giurisprudenza il compito di rimediare al dissesto derivante da tradizioni secolari).

Il risultato di tutto ciò fu che, anche nel periodo di suo maggior successo, l'egemonia culturale del movimento per l'indipendenza del potere giudiziario ottenne sì risul-

tati notevolissimi anche sul piano pratico, attraverso i comportamenti di singoli magistrati, attraverso l'evoluzione del Consiglio, attraverso qualche pronuncia della Corte costituzionale e qualche intervento legislativo su questioni di dettaglio, ma non conseguì mai quello che era il suo obiettivo principale, cioè l'attuazione di un ordinamento giudiziario ispirato a principi antitetici a quelli che avevano ispirato le tre leggi di questo oggetto succedutesi nel 1865, nel 1923 e nel 1941, le quali avevano radicato nel paese il modello francese. Le riforme adottate in base ai principi della Costituzione hanno intaccato in molti punti tale modello, hanno delineato un modello alternativo ad esso (che può addirittura dirsi teoricamente accolto dal diritto vigente nel nostro paese), ma non sono pervenute altro che in parte a realizzare questo nuovo modello.

A partire dagli anni '70 e '80, inoltre, l'egemonia culturale dei sostenitori dell'indipendenza del potere giudiziario è stata largamente ridimensionata dalla controffensiva che contro il nuovo modello venne progressivamente condotta da crescenti settori del mondo politico. Alle prime uscite piuttosto sconsiderate (si ricorderanno le reazioni di alcuni notabili democristiani alle inchieste dei pretori genovesi sulle leggi vendute ai petrolieri, che risalgono al 1974), fecero seguito ben più meditate offensive di giuristi di area socialista (Federico Mancini, Mario Bessone, Mario Patrono e altri), per poi passare all'uso demagogico del referendum (con la collaborazione dei radicali), all'uso sistematico della denigrazione protetta dall'immunità parlamentare ed amplificata a trecentosessanta gradi dai *mass media* (soprattuto ad opera di Berlusconi e dei suoi collaboratori) ed alla progettazione di riforme costituzionali (con la collaborazione di tutte le forze politiche, non esclusi i popolari e parecchi ex-comunisti).

Per effetto di queste iniziative, l'egemonia culturale del movimento favorevole all'indipendenza del potere giudiziario è venuta progressivamente attenuandosi e la descrizione assai accurata che Silvestri compie in questo volume delle relative prospettive appare perciò quasi un frutto fuori stagione. Ed è un peccato perché questo studioso dispone di alcuni vantaggi di partenza che gli consentono di trattare l'argomento con grande sicurezza, fino a fornirne un quadro complessivo molto efficace, che sarebbe stato di grande utilità se ancora la prospettiva di attuare i principi in materia di ordinamento giudiziario introdotti nella Costituzione fosse stata di attualità. Ed invece in chi legge il libro in questi giorni dell'agosto 1998, a fronte delle reazioni dei politici e dei giornalisti al suicidio Lombardini o alle dichiarazioni del cardinale Giordano, non può non destare sorpresa la circostanza che esso porti la data del 1997, che sarà ricordato come l'anno delle relazioni Boato alla Bicamerale (la quale è stata insabbiata, a quanto si può capire, non perché avesse messo in pericolo l'indipendenza del potere giudiziario, ma perché non lo aveva fatto in modo abbastanza incisivo!).

Silvestri mette a frutto, in questo lavoro, da un lato gli studi di carattere teorico che egli ha condotto sulla separazione dei poteri (cui ha dedicato due importanti volumi, pubblicati rispettivamente nel 1979 e nel 1984) e, dall'altro lato, l'esperienza di componente del Consiglio superiore della magistratura nel quadrienno 1990-94. Il primo di questi vantaggi gli consente di arricchire la trattazione con riferimenti all'evoluzione del problema nella storia delle dottrine politiche e giuridiche molto più precisi e numerosi di quanto avvenga di solito ed il contributo di approfondimento che ne deriva è ovviamente notevole. L'esperienza compiuta nell'ambito del quadriennio di attività del Consiglio, nel corso del quale è iniziata la svolta sopra menzionata, gli fornisce d'altronde una conoscenza dei problemi giudiziari che, al di fuori degli addetti a certe particolari funzioni, ben pochi hanno, anche fra gli studiosi del settore o fra gli operatori della giustizia dotati di una competenza generica.

Quel quadriennio rappresentò probabilmente, soprattutto in occasione dei celebri scontri del Consiglio con il Presidente della Repubblica Francesco Cossiga e con i ministri socialisti della Giustizia, il punto più alto

della parabola che il movimento per l'indipendenza del potere giudiziario ha compiuto in Italia nel corso del secolo che sta per chiudersi. Le vicende cui quotidianamente assistiamo da quell'epoca in poi, pur comprendendo anche talune forme di resistenza indubbiamente importanti, sono da collocare sul lato discendente della parabola, anche se ancora nessuno può dire dove essa andrà a fermarsi.

Certamente, le valutazioni avrebbero potuto essere diverse se i successi conseguiti sul piano culturale dal movimento per l'indipendenza del potere giudiziario avessero avuto modo di consolidarsi mediante modifiche legislative capaci di realizzare la trasformazione della magistratura italiana da un corpo di funzionari in un mondo di giuristi abilitati ad assolvere la funzione (che è sempre stata la loro, nell'antichità, nell'età intermedia o in quella contemporanea, come il professor John Philip Dawson ha mostrato nella sua grande opera) di portare un contributo di razionalità all'agire umano, diverso ma non meno importante di quello che può essere portato da un politico, conservatore o rivoluzionario che sia. A tal fine sarebbe stata essenziale, oltre alla riforma della legge generale sull'ordinamento giudiziario, tante volte invocata invano, la realizzazione di un sistema di selezione e di formazione professionale adeguato e il mancato conseguimento di questi obiettivi rende oggi difficile anche la difesa di quanto è stato ciò nondimeno acquisito.

Queste preoccupazioni non tolgono pregio al lavoro di Silvestri, la cui utilità potrà consistere non soltanto nel fornire argomenti a supporto delle difficili battaglie difensive che verranno combattute negli anni che ci attendono per salvare quanto è stato conquistato sul piano giurisprudenziale e legislativo negli anni passati, ma anche per sostenere eventuali controffensive che le circostanze rendano eventualmente possibili in avvenire. Un'analisi dettagliata del lavoro sembra qui superflua, anche perché nella grande maggioranza dei casi si concluderebbe con un'affermazione di consenso che è inutile ripetere punto per punto. Più opportuno è parso pertanto segnalare la funzione che il libro potrà svolgere nell'ambito della tradizione di studi sul potere giudiziario, i quali in Italia hanno attraversato ed attraversano una fase molto importante, come è dimostrato dall'attenzione che alle vicende del nostro paese ed agli studi che esse suscitano viene dedicata ormai in ogni parte del mondo.

Replica

di *Gaetano Silvestri*

Le parole lusinghiere di Alessandro Pizzorusso sul mio modesto contributo alla ricostruzione del sistema costituzionale della giurisdizione italiana mi esimerebbero da un «replica» in senso stretto. Spendo tuttavia qualche parola per chiosare la sua osservazione che il mio libro, datato 1997, sarebbe ormai, nel clima culturale e politico della fine degli anni '90, «quasi un frutto fuori stagione».

Pizzorusso è pessimista sulle tendenze attuali delle forze politiche dominanti nei confronti dell'indipendenza della magistratura, considerata più che nel passato con fastidio o con sospetto dai supremi detentori del potere. La corta vista di un ceto politico abituato ad affrontare le tematiche istituzionali in termini di immediati interessi di parte ha fatto sì che, dopo opposti applausi ad azioni della magistratura di volta in volta favorevoli o contrarie a se stessi o al proprio avversario, si raggiungesse un accordo sostanziale sulla necessità di far fronte comune contro le «interferenze» della magistratura. Gli abusi effettivi e le inutili operazioni spettacolari di taluni inquirenti hanno offerto i pretesti per proposte di trasformazione profonda del sistema costituzionale mirate apertamente ad incidere sull'indipendenza del potere giudiziario, anche se non sempre con padronanza dei mezzi tecnici utili a raggiungere tale risultato.

La rapida e convulsa successione delle diverse «bozze Boato» sulla giustizia, al di là delle incongruenze e dei paradossi giuridico-costituzionali (dei quali sembrava non importasse niente a nessuno), ha messo in luce l'ansia di una parte considerevole della classe politica di liberarsi di un sistema di garanzie dell'indipendenza della magistratura in un momento in cui alcuni mal sopportavano indagini giudiziarie sui propri affari ed altri temevano eccessive restrizioni ad un potere governativo finalmente conquistato.

Sarebbe sbagliato però generalizzare. In tutti gli schieramenti politici è ancora forte la consapevolezza che la persistenza di sia pur imperfette garanzie costituzionali della giurisdizione alla fine è un vantaggio per tutti. Alle interessate lamentazioni degli avvocati di azienda ed alle severe censure di ideologi giacobin-stalinisti pateticamente in ritardo si è sempre contrapposta un'opinione pubblica fortemente legata all'idea liberale e democratica che l'indipendenza della magistratura tutela in pari misura libertà e uguaglianza. Nel mio libro ho tentato di mettere in luce faticosamente (e Pizzorusso coglie il tentativo con magistrale sintesi) che l'indipendenza della magistratura, quale è intesa nel mondo anglosassone per antica e indiscussa tradizione, doveva essere inverata nel nostro universo culturale per mezzo di istituzioni formali di garanzia, forse inutili in quel contesto, ma indispensabili nel nostro. Solo dopo una lunga pratica storica dell'indipendenza si potrebbe operare una assimilazione ragionevole del nostro ordinamento giudiziario, di origine francese, a quelli anglosassoni e si potrebbe anche arrivare a ritenere superflue alcune barriere protettive istituzionali. Indebolirle oggi non significherebbe «fare come in Inghilterra», ma semplicemente fare come s'è sempre fatto in Italia sino a tre decenni addietro.

Che molti giudici abbiano interpretato le garanzie di indipendenza derivanti dalla tendenziale disposizione orizzontale del potere giudiziario (vedi progressione in carriera a ruoli aperti) come privilegi corporativi è osservazione difficilmente contestabile (e Pizzorusso, come me, non lo nega). Che questo porti alla conclusione che si debba tornare al vecchio ordinamento gerarchico-piramidale della magistratura è però inaccettabile sul piano logico e costituzionalistico. La «corporativizzazione» delle garanzie di indipendenza è frutto dell'incompleta attuazione dei princìpi costituzionali, lasciata a metà per non urtare i settori più moderati della magistratura italiana. La scomparsa definitiva e radicale della «carriera» e la conseguente orizzontalizzazione totale dell'ordine giudiziario – con l'eccezione di una Corte suprema ricondotta alla sua genuina funzione di garante ultimo della legit-

timità e non terzo grado di giudizio – avrebbero dovuto essere i passi successivi da compiere dopo l'abolizione delle promozioni per scrutinio. È mancato il coraggio di farli e l'ordinamento giudiziario è rimasto uno strano impasto di vecchio e nuovo, mentre l'appello al modello anglosassone rimane un puro pretesto per dire che si vogliono riportare i pubblici ministeri sotto il dominio del potere politico. Dimenticando che ciò che mai si oserebbe fare in Gran Bretagna o negli Stati Uniti d'America sarebbe invece il primo impegno per i tanti tirannelli di casa nostra.

Proprio perché la Costituzione vigente, nei limiti in cui è stata attuata, impedisce certe operazioni di ritorno all'antico e impone, al contrario, che alle garanzie si accompagnino controlli effettivi sulla correttezza e l'efficienza delle attività giudiziarie si è sviluppato il tentativo – mediante le proposte di revisione costituzionale – di aumentare i controlli politici e indebolire l'indipendenza interna della magistratura. Su tutto ciò Pizzorusso ed io concordiamo pienamente. Questa riflessione dovrebbe portare però ad un minore pessimismo, perché i ripetuti tentativi di intervenire sulla Costituzione (che si rinnovano anche negli ultimi giorni) dimostrano che l'attuale, pur insoddisfacente, sistema di garanzie istituzionali ancora tiene nel suo complesso e continua a dare fastidio ai potenti.

Se questo è vero, tentativi sistematici come il mio, fatta la tara delle sue carenze specifiche, potrebbero non essere operazioni anacronistiche, ma testarde riproposizioni del *Sollen* costituzionale di fronte ad acritiche accettazioni del *Sein* politico provenienti anche dalle file di una dottrina troppo preoccupata di apparire in sintonia con gli umori dominanti del momento.

Pizzorusso appartiene alla esigua schiera di coloro che mi hanno insegnato il valore della coerenza e dell'onestà intellettuale. È per questo che, partendo dal suo esempio austero di indifferenza al successo della moda (che tanto mi ricorda il mio compianto Maestro Temistocle Martines), lo esorto ad una maggiore fiducia nel presente. Se sapremo resistere, caro Alessandro, *non praevalebunt*!

Recensione a Louis Favoreu (coordinatore) - P. Gaïa - R. Ghevontian - J.L. Mestre - O. Pfersmann - A. Roux - G. Scoffoni, *Droit constitutionnel,* Dalloz, Paris, 1998.

di *Massimo Luciani*

1. Questo manuale di diritto costituzionale è l'ultimo – ma forse il più importante – elemento del progetto di trasformazione del diritto costituzionale francese che Louis Favoreu ha disegnato e condotto assieme agli studiosi che in un modo o nell'altro gli sono stati vicini (oltre ai coautori del volume molti andrebbero ricordati, a partire dal compianto Jean-Claude Escarras, a Loïc Phlilip, Michel Fromont, Franck Moderne, Pierre Bon, Didier Maus, Maryse Baudrez, Thierry Rénoux …). Si tratta di un progetto che, a mio avviso, ha cominciato a prendere consistenza sin dal convegno di Aix-en-Provence sui diritti fondamentali (era il 1981), e che si è costruito pezzo a pezzo soprattutto grazie ai corsi e alle tavole rotonde annuali di giustizia costituzionale (tenuti sempre ad Aix), articolandosi in una produzione scientifica molto intensa (che ha trovato ospitalità soprattutto nella collana *Droit positif,* diretta dallo stesso Favoreu per i tipi di *Economica-PUAM)* e in iniziative editoriali di notevole impegno (come la pubblicazione – a partire dal 1985 – dell'*Annuaire international de justice constitutionnelle* e – a partire dal 1990 – della *Revue française de droit constitutionnel*, diretta da Favoreu e da Maus).

Quale fosse (e sia) questo progetto lo dice a chiare lettere lo stesso Favoreu nella Prefazione al volume (p. 5 ss.): si trattava di sottrarre il diritto costituzionale al dominio della scienza politica, restituendogli quell'autonomia che in altri Paesi europei gli è propria, e che consegue al fatto che chi pratica il diritto costituzionale è un giurista, il quale sa di esserlo e vuole continuare ad esserlo perché consapevole dell'indispensabilità della sua prospettiva per la comprensione della realtà dei rapporti politico-sociali. Non che si debba dimenticare l'utilità della scienza e della teoria politica per il diritto costituzionale (anche Favoreu lo ricorda: p. 9), ma indubbiamente la prospettiva del terzo non è la prospettiva delle prime, e una cosa è il confronto continuo e collaborativo fra discipline diverse, e cosa completamente diversa è la collocazione di una disciplina in posizione dominante, e delle altre in posizione ancillare.

In effetti, negli altri Paesi europei nei quali la tradizione del diritto costituzionale è consolidata (a partire dalla Germania, dall'Austria e dall'Italia), questa disciplina ha uno statuto scientifico ben definito, che la differenzia per metodo e impianto concettuale da quelle confinanti (per uno sguardo riassuntivo sul dibattito italiano relativo a questo tema, si può vedere AA.VV., *Il metodo nella scienza del diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1997). Questo non la pone al riparo da "incursioni" e "distorsioni": da questo punto di vista l'esperienza italiana è illuminante, se è vero – come è vero – che soprattutto i mezzi di informazione hanno trattato la questione delle riforme costituzionali dando spazio in particolare alla prospettiva politologica, e che qualche studioso ha trascurato più del dovuto il vincolo dei principi fondamentali del diritto costituzionale (nel doppio significato di disciplina scientifica e di normativa positiva). Il diritto costituzionale, però, ha (sempre nel suo doppio significato) una "durezza" che, se non impedisce del tutto, ostacola le operazioni disinvolte, che non tengano conto dei principi, degli equilibri e delle armonie concettuali: un saldo diritto costituzionale (inteso come scienza) è presidio altrettanto saldo del diritto costituzionale (inteso come normativa positiva).

L'emancipazione del diritto costituzionale dalla scienza politica (noi diremmo: dalla scienza e dalla *teoria* politica, distinguendo due prospettive che la tradizione francese vede come unificate) che Louis Favoreu ha tentato e compiuto va dunque salutata con grande soddisfazione da tutti i costituzionalisti, non solo dai francesi. La saldezza dei principi del diritto costituzionale è tanto maggiore quanto più ampio e lo spazio presidiato dalla disciplina, sicché

ogni volta che il dominio del diritto costituzionale si espande si rafforza anche la sua posizione nei Paesi in cui già si era impiantato. Non è un caso, in effetti, che in questo manuale il richiamo al diritto costituzionale comparato sia continuo e talvolta puntiglioso: l'aggancio alle altrui esperienze serve a dimostrare che certi problemi politico-sociali sono stati affrontati (spesso con esiti positivi) proprio muovendo dalla prospettiva costituzionalistica, e quindi a suggerire che la stessa operazione si compia laddove quella prospettiva non ha ancora avuto lo stesso successo.

Ecco, dunque, la logica di questo manuale. Perché, poi, proprio di un manuale si tratti, è presto detto: il tassello che ancora mancava al progetto di (ri)costruzione del diritto costituzionale in Francia era proprio quello del suo insegnamento, o per meglio dire degli strumenti didattici attraverso i quali praticare l'insegnamento, e il manuale che qui rapidamente commento ha voluto (vorrei dire: *dovuto)* colmare questa lacuna.

La struttura del manuale, dunque, è completamente diversa da quella dei tradizionali manuali francesi di *Droit constitutionnel et institutions politiques.* Si mantiene, certo, una forte attenzione per l'inquadramento storico degli istituti, ma la conservazione di questa tradizione tipicamente francese va salutata con favore, perché consente alle giovani generazioni – che sempre più spesso perdono il contatto con la prospettiva storica – di comprendere meglio quali siano le radici delle esperienze dei nostri giorni. Si dà però uno spazio del tutto nuovo al tema specifico dell'ordinamento giuridico, come pure alla teoria della norma, alla questione dell'interpretazione, alle regole *giuridiche* dell'esercizio del potere, etc. Il cambiamento più vistoso sta comunque nello straordinario rilievo dato alla giustizia costituzionale, vera e propria "Cenerentola" della vecchia didattica, che ora assurge a filo rosso che cuce un po' l'intero volume.

La cosa, certo, non può sorprendere. Quasi tutti gli autori sono da tempo impegnati nello studio approfondito della giustizia costituzionale, e la loro sensibilità per questo tema non poteva non riflettersi sullo scritto. V'è però di più. La giustizia costituzionale in Francia, pur avendo fatto passi da gigante (già a partire dal 1971, ma soprattutto nell'ultimo decennio), non è ancora comparabile con quella di altri Paesi. Il problema di un più efficace accesso al *Conseil* non è stato ancora risolto, e manca del tutto non solo una teoria, ma una *pratica* del processo costituzionale (non si svolge, di fronte al *Conseil*, un vero processo, nel senso più pieno di questo termine). Nulla di paragonabile, dunque, con altre esperienze: per fermarsi all'Italia, da noi il *diritto processuale costituzionale* è ormai una vera e propria disciplina, senza la quale la posizione e la funzione della giustizia costituzionale non sarebbero comprensibili. L'attenzione che il manuale dedica al tema, dunque, sembra anche un implicito invito a rimeditare la regolamentazione positiva della giustizia costituzionale, a fare del *Conseil* un giudice costituzionale in tutto assimilabile (specie sotto il profilo delle regole processuali) ai suoi omologhi degli altri Paesi di analoghe tradizioni costituzionali.

2. Veniamo, però, agli interrogativi che questo volume suscita nel lettore italiano, e che – come è consueto in questa rubrica – possono trovare diretta risposta da parte degli autori. Mi limiterei, per non toccare che l'essenziale, a quelli che seguono.

a) Colpisce molto lo spazio limitato dedicato all'Unione europea. Non che non se ne parli, ma il tema viene frammentato e disarticolato in varie sezioni del manuale, e non gli viene dedicata una trattazione unitaria. La recente manualistica italiana dedica invece spazio sempre crescente a questo tema, e in effetti questa impostazione ha dalla sua la dura realtà delle cose, e cioè (come del resto si dice anche nel volume: cfr. ad es. p. 58) la sempre più intensa spoliazione della sovranità degli Stati da parte delle istituzioni sovranazionali. La dimensione delle istituzioni europee è essa pure dominio dei costituzionalisti: il metodo scelto dagli autori (la trattazione, cioè, fram-

mentata e non unitaria) riesce a chiarirlo senza possibilità di dubbio?

b) L'approccio alla teoria della norma e dell'ordinamento è rigorosamente normativista, e spesso riduce in modo molto drastico la prospettiva di studio del costituzionalista. Quando, ad esempio, si dice che, incontrando nelle Costituzioni i termini "Stato", "sovranità", "nazione", il giurista "s'attachera donc uniquement à comprendre leur signification dans ces textes, faisant abstraction de la très forte connotation affective que ces termes gardent dans la domaine politique" (p. 51), si danno confini molto stretti alla *domaine* del diritto costituzionale. Limiti che invece, in altre parti del manuale, sono – a mio parere opportunamente – concepiti in modo assai più ampio. Qui l'esperienza scientifica di altri Paesi non è coincidente e conduce ad esiti piuttosto diversi. Si pensi, ad esempio, alla tesi secondo la quale delle regole non giustiziabili non sarebbero giuridiche (p. 101): la tradizione italiana del diritto parlamentare va in direzione diversa, e tratta come regole giuridiche quelle contenute nei regolamenti parlamentari, anche se nessun giudice è previsto dal nostro ordinamento per farle osservare. Il quesito, dunque, è il seguente: in che misura la prospettiva normativistica è considerata vincolante dagli autori? Si tratta di un approccio rigido, o lo si assume solo come punto di partenza, che non ne impedisce una concezione più flessibile?

c) Interessante per un giurista italiano è anche il metodo di trattazione del tema delle fonti del diritto. Questo, in effetti, viene diviso in una parte generale (pp. 161 ss.) e in alcune parti speciali, dedicate alla Costituzione (pp. 699 ss.), alla legge (pp. 717 ss.), al regolamento (pp. 757 ss.). Da noi, al contrario, il tema delle fonti viene trattato in modo molto diverso, visto che di tutto il "sistema" delle fonti e delle sue varie componenti si parla assieme (rinviando tutt'al più alla parte sul Parlamento la trattazione del procedimento di formazione della legge).

I due approcci hanno entrambi dei pregi. Quello "italiano" consente di cogliere con completezza i complessi rapporti che legano le fonti in sistema, tracciando i confini e i punti di intersezione fra le une e le altre, in modo da costruire una teoria organica delle fonti del diritto. Quello proposto dal manuale consente di cogliere con maggiore chiarezza il collegamento stretto che intercorre tra sistema delle fonti e forma di governo, svelando la sostanza degli equilibri politico-costituzionali che sono sottesi alle regole che disciplinano i rapporti tra le fonti. Il quesito, dunque, è il seguente: la scelta di metodo compiuta dagli autori è stata dovuta effettivamente all'intenzione di ottenere il vantaggio che ho segnalato? Oppure vi sono ragioni diverse, che il recensore non ha saputo cogliere?

d) Il tema dell'eguaglianza è trattato (come peraltro accade anche in altra manualistica) nella prospettiva del "diritto all'eguaglianza". Come è noto, in altri manuali di vari Paesi il tema è invece trattato nella prospettiva del "principio" (oggettivo) di eguaglianza. La prospettiva del diritto soggettivo, in questo secondo caso, resta sullo sfondo, e l'eguaglianza è concepita soprattutto come un principio informatore di tutto l'ordinamento e in particolare della legislazione. Viceversa, la prospettiva "oggettiva" resta in secondo piano nel manuale, che indubbiamente ne discute (v., in particolare, p. 881 s.), ma come di riflesso.

Anche qui, è chiaro, le due prospettive metodologiche hanno pregi e difetti. Quella "oggettiva", però, consente di cogliere con maggiore nettezza l'atteggiamento delle giurisprudenze costituzionali, che (per riprendere una sistematica cara alla Corte italiana) hanno desunto proprio dal principio di eguaglianza (pel tramite del principio di proporzionalità) i principi di razionalità interna e di ragionevolezza sistematica ("esterna") delle leggi. Il quesito, allora, è il seguente: in un impianto del volume che offre attenzione notevolissima al tema della giustizia costituzionale, non sarebbe stato più opportuno scegliere la seconda prospettiva? Non è proprio quello della razionalità/ragionevolezza il terreno sul

quale (magari senza dirlo espressamente) tutti i giudici costituzionali finiscono per giuocare?

3. Ecco, dunque, gli interrogativi che pongo agli autori, e ai quali spero che – se vorranno – daranno risposta. Si tratta di interrogativi anche critici (il recensore non deve essere solo *laudator*!), che tuttavia non alterano in nessuna misura le considerazioni che facevo in apertura. Questo manuale rappresenta una novità di grande importanza nel panorama didattico del diritto costituzionale francese, e sia coloro che ne condividono metodo e finalità, sia coloro che li avversano, non potranno fare a meno di confrontarsi, apertamente, con quanto vi si legge.

Replica

di *Otto Pfersmann*

Ringrazio innanzi tutto per la possibilità offerta all'autore di una parte del volume che ha sollevato critiche di rispondere e spiegarsi nella rivista, soprattutto all'interno dello stesso numero ove si pubblica la recensione dell'opera.

Questa cultura della discussione è esemplare. Grazie inoltre per la lettura così attenta di un lavoro collettivo di diritto positivo costituzionale francese da parte di uno specialista e conoscitore del diritto costituzionale comparato.

Cercheremo di rispondere alle osservazioni che riguardano la maniera di trattare i fondamenti teorici della disciplina. Caratterizzandola come «rigorosamente normativista», Massimo Luciani rimprovera in generale una drastica riduzione della prospettiva di ricerca del costituzionalista. Più in particolare, l'introduzione e l'utilizzazione strettamente giuridica dei concetti non sarebbero condivise da tutti gli autori del manuale e non corrisponderebbero all'esperienza scientifica di altri paesi.

Ancor più in particolare, Massimo Luciani sostiene che la tesi secondo la quale ciò che non è giustiziabile non è giuridico sarebbe contraddetta dalla «tradizione italiana» che ammette la giuridicità dei regolamenti parlamentari, sebbene non assoggettabili a qualsiasi forma di controllo giurisdizionale. L'autore pone infatti il problema, peraltro cruciale, della misura in cui la concezione normativista sia rigida e conseguentemente imperativa per tutti i coautori, oppure, se sia un punto di partenza che ammette degli indirizzi più flessibili.

Questa critica suggerisce, secondo noi, un'osservazione di carattere generale sulla sistemazione della *teoria* del diritto in un'opera di diritto costituzionale, quindi alcune osservazioni specifiche sulle questioni sollevate da Massimo Luciani.

La cultura costituzionalista in Francia conosceva, in generale, due tipi di argomentazioni: l'esegesi astratta e l'analisi politica che convergevano nel medesimo interesse verso la storia, più che verso la costituzione in vigore, poiché era importante sapere in quale misura si fosse sviluppato tale o tal altro «regime politico» e come l'uno dei due avesse preso il sopravvento sull'altro. Il «diritto costituzionale» era applicato solamente da «attori» che si consideravano come «politici» e, qualunque fosse il significato che poteva rivestire ai loro occhi l'espressione «politica», non poteva essere assimilato all'esecuzione di una legge, di un regolamento o di un atto individuale di organi obbligati a giustificare i loro atti secondo quelle regole. Questa situazione si è evoluta indubbiamente nel corso degli anni dopo l'entrata in vigore della Costituzione del 4 ottobre 1958, ma, nel loro complesso, le opere che hanno trattato il «diritto costituzionale» a fini didattici restavano tutte fedeli, a diversi gradi di eccellenza, alla loro doppia prospettiva, esegetica e di scienza politica. Massimo Luciani d'altronde ha perfettamente ragione a far notare che la «scienza» politica francese è comprensiva del «pensiero» politico, un pensiero che analizza il testo costituzionale nella stessa maniera con cui analizzerebbe la *Repubblica*, *Il Leviatano* o il *Contratto sociale.*

Se la giuridicità della Costituzione fosse contestata o esplicitamente rifiutata da coloro che insegnano il«diritto costituzionale», le sue statuizioni sarebbero indefinite, o meglio, aleatorie. Il risultato sarebbe che non solo la *materia*, ma la *disciplina* stessa potrebbe o dovrebbe essere considerata come estranea al diritto propriamente detto, che, in quanto pubblico, non potrebbe essere che amministrativo.

Ciò spiega perché le ricerche condotte da un sempre maggiore numero di studiosi di diritto costituzionale tendono alla giustizia costituzionale e perché appaiono immediatamente con una decisa connotazione comparatista; grazie alla giurisprudenza costituzionale si poteva disporre di uno strumento simile a quello dell'amministrativista e lo sguardo su altre esperienze permetteva di dimostrare che esisteva altrove un lavoro giuridico già molto complesso, spesso molto

raffinato, e che l'insegnamento tradizionale francese mancava di strumenti che permettessero di analizzare problemi con i quali sempre più spesso ci si confrontava. Questa attitudine, tuttavia, doveva a sua volta incontrare molte resistenze, perché la giuridicità di una siffatta giustizia è stata contestata come «politica» da qualche autore e la sua legittimità politica considerata priva di fondamento.

Tale contesto scientifico è completamente differente dalla situazione che si può trovare nei paesi in cui il diritto costituzionale ha potuto mantenere un assetto disciplinare autonomo.

Proporre una veduta panoramica del *diritto* costituzionale francese *contemporaneo* esigeva dunque non solo che si trattassero da una angolatura sistematica le opere di giustizia costituzionale comparata, ma anche che ci si interrogasse sulla specificità giuridica dell'oggetto.

In vista della redazione di un'opera collettiva, molti autori che condividevano questa preoccupazione hanno unito i loro sforzi partendo dai loro ambiti di ricerca, senza evidentemente abbandonare le loro convinzioni. L'armonizzazione che esige un'opera di questo tipo riguarda la struttura d'insieme e la relativa complementarietà delle materie. Ciò non vuole affatto dire che tutte le opinioni difese dall'autore dei capitoli relativi a quelle questioni teoriche costituiscano un credo obbligatorio per tutti gli altri o per chiunque in avvenire si occuperà di trattare una questione di diritto costituzionale in Francia; vuol dire, invece, che l'autore incaricato di redigere quelle pagine si doveva esporre nella maniera più esplicita e più coerente come lo richiedeva la materia e la struttura oggetto del *diritto costituzionale.*

Abbiamo voluto proporre al lettore una definizione precisa dell'oggetto. Tale definizione delimiterà il più esattamente possibile ciò che dell'oggetto ne fa parte e ciò che non ne fa parte. Si dimostrerà senza dubbio che vi sono alcuni elementi che trovano tradizionalmente la loro sistemazione nel *diritto* – o più in particolare nel *diritto costituzionale* – che non ne fanno parte ove si applica in maniera rigorosa la stessa definizione. Se si pensa che il concetto è costruito in maniera troppo riduttiva si può evidentemente modificarlo, ma è necessario farlo esplicitamente, e, una volta adottata la nuova definizione, che la si applichi nuovamente in modo univoco in ogni circostanza.

La questione che pone Massimo Luciani è dunque del perché noi adottiamo una definizione riduttiva dell'oggetto *diritto costituzionale*. Questa scelta può avere delle ragioni epistemologiche, può anche avere delle ragioni strategiche. Quale è la natura dell'obiezione del Professor Luciani?

Essa può difficilmente essere epistemologica, poiché la definizione proposta risulta dall'applicazione della distinzione tra i contesti semantici deonticamente modalizzati (implicando gli enunciati prescrittivi una obbligazione, un divieto, una autorizzazione) e quelli che non lo sono (principalmente gli enunciati prescrittivi riguardanti stati di fatto nel mondo).

Anche se la semantica ci propone oggi una classificazione molto raffinata delle categorie degli enunciati, nondimeno risulta che tra queste due categorie è logicamente inconcepibile un rapporto di derivazione, salvo che a rendere la distinzione interamente inoperante. Dunque, se si accetta la distinzione tra enunciati prescrittivi ed enunciati descrittivi, il principio di non derivabilità si applicherà in effetti senza eccezioni e in maniera non flessibile, poiché una confusione avrebbe ovunque gli stessi effetti disastrosi. Lo stesso principio determina allora la distinzione tra le differenti classi di norme. Se distinguiamo i sistemi di norme efficaci nel loro insieme e sanzionate da altri sistemi normativi (vale a dire la cui ultima maglia condizionale comporti l'obbligo di esercitare un atto coercitivo) che chiameremo «giuridiche», ciò significa che se esiste un tale sistema giuridico le norme che non presentano queste caratteristiche non potranno fare parte di un sistema giuridico.

È forse questa una restrizione troppo drastica del campo della ricerca? È in ogni caso una restrizione del campo nel quale è applicabile lo stesso principio esplicativo.

Ma, costituire l'oggetto è proprio determinare l'unità di un principio esplicativo. Ciò non impedisce assolutamente che ci si possa interessare ad altri oggetti che si ritiene presentino un interesse connesso alla ricerca. Non è certamente vietato a nessuno di integrare, nell'ambito delle personali investigazioni, con le conoscenze di diversa natura, e una tale integrazione sarà spesso molto fruttuosa. Auspichiamo vivamente che il giurista familiarizzi con i nuovi metodi delle scienze e della società, allo stesso modo saremmo soddisfatti se i sociologi e i politologi conoscessero il compito specifico del giurista. Se parliamo di «giurista», di «sociologo» e di «politologo» non pensiamo evidentemente a soggetti che possiedono qualificazioni amministrative, ma a dei compiti scientifici. Un giurista può dunque tranquillamente essere un sociologo o un musicologo ma non può esserlo *in quanto giurista*. Spiegare il significato di un enunciato normativo (di una disposizione costituzionale o legislativa, di una decisione giurisdizionale) è diverso dallo spiegare il comportamento di un attore in rapporto ad un tale enunciato; chiedersi se, secondo la Costituzione della Repubblica francese, ogni limitazione della libertà individuale debba formare l'oggetto di una decisione del giudice è diverso dal domandarsi se, perché e come, eventualmente, alcuni intendano farne una competenza amministrativa. Sapere se il Primo Ministro può essere soggetto a revoca da parte del Presidente della Repubblica è diverso dall'interrogarsi sulle ragioni per le quali o sulle modalità secondo le quali alcuni Presidenti si determinino a cacciare alcuni Primi Ministri.

Ciò riguarda, a maggior ragione, le posizioni affettive riguardo ad un oggetto. Nessuno impedisce al matematico di provare una soddisfazione di carattere estetico nella contemplazione di un grafico di una funzione, ma non è quello che per noi è interessante allorché ci domandiamo se esiste una funzione che possiede questa o quella proprietà.

Quando il giurista incontra il termine «sovranità» in un testo, a lui si chiederà il significato di quel concetto nella formulazione della norma all'interno della quale appare e ci si preoccuperà molto poco di sapere quale valore la «sovranità» potrebbe avere per lui su di un altro piano.

Anche se si tratta di una «riduzione drastica» del campo d'azione, tale fatto non potrebbe costituire un argomento tale da invalidare l'esigenza scientifica di una tale riduzione. Il fatto che qualcosa limiti un ambito non è una buona ragione per non conservare e non rispettare questa limitazione, dal momento che l'estensione dell'ambito ingenererebbe una confusione della maniera di spiegare e dal momento che altri metodi sono perfettamente adattati (anche se in modo infinitamente impercettibile) all'analisi del problema che il primo metodo non potrebbe, al contrario, risolvere.

In secondo luogo, sembra difficile invocare «tradizioni nazionali» – italiane, francesi o altro, poco importa – se il fine è quello di ricusare la determinazione di un campo scientifico. Una tradizione locale nazionale o internazionale nella pratica di una disciplina non costituisce una garanzia della validità metodologica di queste procedure.

Veniamo dunque alla questione dei regolamenti parlamentari. Massimo Luciani considera queste regole come giuridiche perché la tradizione italiana le concepisce come tali. La nostra delimitazione può essere fatta male perché non permette di comprendere in quell'ambito ciò che questa tradizione, invece, comprende.

Questo argomento non ci sembra convincente per le ragioni che abbiamo appena visto, ma, d'altra parte, ci sembra che si tratti di un malinteso. I regolamenti parlamentari sono in larga misura, secondo la nostra definizione, materialmente costituzionali, poiché si tratta di norme di produzione di norme generali ed astratte. Essi riguardano in effetti le differenti procedure legislative. Anche se il giudice non può controllare la loro conformità alla Costituzione, dovrà controllare (eventualmente) il loro rispetto da parte del legislatore al fine di sapere se una norma legislativa sia valida. Queste

norme fanno dunque parte di un sistema le cui ultime concatenazioni costituiscono degli obblighi di esecuzione degli atti di coercizione, perché se queste norme non sono rispettate non ci sarà una legge valida che possa imporre una tale obbligazione. I regolamenti parlamentari italiani sono dunque sì delle norme giuridiche, ma non per ragioni di tradizione, bensì a causa dell'applicazione stretta della nostra definizione, alla fine molto meno riduttiva di quanto non sembri.

* * *

Replica

di *Louis Favoreu*

Qui sopra è già stato risposto al principale interrogativo posto dalla recensione molto interessante che il Prof. Massimo Luciani ha voluto dedicare alla nostra opera, interrogativo con il quale – con formula originale – ci invita a confrontarci. Le osservazioni che seguono sono, più brevemente, la risposta alle altre domande.

Consapevolmente e volontariamente non si è dato, in questo Manuale, un posto a sé alle istituzioni europee: non perché le consideriamo poco importanti, ma perché riteniamo che attengano al diritto europeo o comunitario e non al diritto costituzionale. Ogni disciplina deve, infatti, avere una sua logica interna e deve obbedire ad un certo numero di regole comuni. Ora, sebbene i comunitaristi utilizzino (abusivamente) il vocabolario dei costituzionalisti e siano «imbevuti» di riferimenti al diritto costituzionale, il diritto istituzionale europeo è pur sempre null'altro che un «diritto costituzionale *Canada dry*»: Il Parlamento europeo, non essendo legislatore, non è un vero Parlamento; la Corte del Lussemburgo – come del resto quella di Strasburgo – non è una Corte costituzionale visto che non ha di questa la stessa composizione e che non controlla un Parlamento legislatore nel quale sono rappresentati veri partiti politici; la Comunità, nonostante la tendenza a considerarla «Comunità di diritto», non è un vero Stato di diritto visto che gli individui non possono ottenere direttamente la protezione di un giudice contro le violazioni dei loro diritti fondamentali da parte degli atti comunitari, ecc.

Per quanto riguarda il modo con cui è stata presentata la teoria delle fonti, è esatto osservare, come fa il Prof. Massimo Luciani, che essa è stata volontariamente collegata alla forma di governo: la comparazione tra i sistemi francese e italiano mostra in effetti che nonostante la legge n. 400 del 1988, in Italia sarà difficile (se non impossibile) razionalizzare il riparto di competenze fra la legge e il regolamento finché non sarà stato introdotto un vero regime maggioritario di tipo francese, che offra al governo la possibilità di far votare le sue riforme da una maggioranza stabile e disciplinata, utilizzando, se del caso, la procedura prevista dall'art. 49, terzo comma, Cost. (che come si sa permette al governo di fare adottare un testo senza voto ponendo la questione di fiducia). Si aggiunga poi che il ruolo del Consiglio costituzionale non va trascurato, poiché, sia attraverso il sindacato esercitato secondo l'art. 37, secondo comma, all'inizio della V^a^ Repubblica, sia attraverso il sindacato a priori esercitato ai sensi dell'art. 61, il Consiglio ha grandemente contribuito a regolare il sistema di produzione normativa.

Si può dire, in definitiva, che vi è una interazione e una sinergia tra fonti del diritto, forma di governo e giustizia costituzionale (per come è organizzata in Francia). Con la precisazione che – per quanto riguarda questo ultimo punto – il sistema francese di giustizia costituzionale fa parte, come si è osservato sopra, del modello europeo, anche se non risponde ai «canoni» del sistema italiano (cfr. L. FAVO-

REU, *Les Cours constitutionnelles*, 3ª ed., PUF, Paris, 1996).

Quanto al principio d'eguaglianza – o più esattamente al «diritto all'eguaglianza» – di cui si parla nel Manuale, si deve precisare che il principio di eguaglianza non è studiato in quanto tale ma in quanto diritto fondamentale e che, come d'altronde si dice espressamente nel testo, al tema è dedicato un semplice sguardo, e cioè una sorta di sintesi o condensato. Se così non fosse stato stabilito il tema sarebbe stato evidentemente sviluppato in modo più ampio, secondo quanto permette di vedere l'opera di riferimento in materia (F. MELIN, *Le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*). In ogni caso, questa giurisprudenza è molto meno importante di quella della Corte costituzionale italiana nella misura in cui è più recente (ha cominciato a formarsi solo da una ventina d'anni) e occupa – qualitativamente e quantitativamente – un posto più limitato di quello che, nell'insieme della giurisprudenza costituzionale, le è riservato in Italia.