

LA COSTITUZIONE REPUBBLICANA

*Fondamenti, princìpi e valori,
tra attualità e prospettive*

a cura di
Cesare Mirabelli



LA COSTITUZIONE REPUBBLICANA
Fondamenti, princìpi e valori, tra attualità e prospettive

a cura di

344.50

2

CIE

CAMERA
DEI
DEPUTATI
BIBLIOTECA

ISBN 978-88-8155-515-4



9 788881 555154

pp. 1.128 - € 28

uF4 344.502 cre

LA COSTITUZIONE REPUBBLICANA

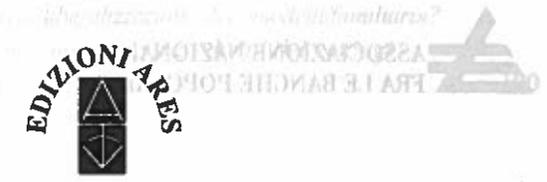
*Fondamenti, princìpi e valori,
tra attualità e prospettive*

Atti del Convegno	15
13-15 novembre 2008	66

La Costituzione e la sua dimensione sociale	85
---------------------------------------------	----

a cura di Cesare Mirabelli

La Costituzione e la persona	93
La Costituzione e la famiglia	105
La Costituzione e la scuola	120
La Costituzione e il lavoro	126
La Costituzione e il sindacato	135
La Costituzione e il sistema di giustizia	141
La Costituzione e la giustizia costituzionale	161
La Costituzione e la giustizia amministrativa	168
La Costituzione e la giustizia tributaria	182



Copyright © 2010 Vicariato di Roma

ISBN 978-88-8155-515-4

Edizioni Ares - Via Stradivari, 7 - 20131 Milano
www.ares.mi.it
info@ares.mi.it

Segreteria redazionale a cura di
Emilio Bettini e Michele Madonna

Editing Matteo Andolfo

 ASSOCIAZIONE NAZIONALE
FRA LE BANCHE POPOLARI

Sommario



Cesare Mirabelli, <i>Presentazione</i>	VII
Agostino Vallini, <i>Intervento introduttivo</i>	I
Profili generali	
Ugo De Siervo, <i>Principi e valori della Costituzione</i>	9
Lorenzo Ornaghi, <i>La Costituzione alla prova del cambiamento della società</i>	20
Giuseppe Tesauro, <i>Costituzione e diritto comunitario</i>	34
Giuseppe Dalla Torre, <i>Le laicità e la laicità nella prospettiva europea</i>	45
Herbert Schambeck, <i>Costituzioni degli Stati e ordinamento europeo</i>	51
Nicola Occhicupo, <i>Persona umana e Costituzione. Attualità e validità di una scelta</i>	66
I. La persona e la sua dimensione sociale	
Alberto Maria Gambino, <i>Introduzione</i>	85
Diritti dell'uomo e persona	
Franco Todescan, <i>Diritti naturali, diritti del cittadino, diritti dell'uomo (a proposito dell'art. 2 della Costituzione)</i>	93
Luciano Eusebi, <i>Dimanzi all'«altro» che ci è problema: l'«incostituzionalità» di ogni configurazione dell'altro come «nemico»</i>	105
Fabrizio Criscuolo, <i>Persona e solidarietà come valori ordinanti</i>	120
Simona Andrini, <i>Umanesimo e persona</i>	126
Dina Nerozzi, <i>L'ideologia di genere</i>	135
Antonio Palma, <i>Qualche osservazione sulla tutela delle acque</i>	141
La famiglia come società naturale, le convivenze di fatto, la tutela dei soggetti deboli, le nuove istanze di protezione	
Lorenza Violini, <i>Famiglia e Costituzione. Una o più società naturali?</i>	163
Andrea Federico, <i>La complessità delle relazioni familiari nella giurisprudenza costituzionale</i>	168
Enrico del Prato, <i>Matrimonio, famiglia, convivenze</i>	182
Vincenzo Tondi della Mura, <i>Verso la liberalizzazione dei «modelli familiari»? I rischi della (forzata) omologazione fra i diritti dei coniugi e i diritti dei conviventi</i>	190

Pasquale Stanzone, <i>Costituzione, diritto civile e soggetti deboli</i>	214
Carlo Colapietro, <i>La tutela costituzionale delle persone con disabilità</i>	233
Vincenzo Marigliano, Daniela Aruffo, Mirta Mancinella, <i>Diritto alla salute e anziani: applicazione o violazione costituzionale?</i>	268
Andrea Nicolussi, <i>Lo sviluppo della persona umana come valore costituzionale e il cosiddetto biodiritto</i>	272
Annamaria Poggi, <i>Spunti di discussione e riflessioni sulla costituzionalità di discipline concernenti la condizione giuridica delle coppie «di fatto»</i>	313

II. Le istituzioni e la società

Giampaolo Rossi, <i>Introduzione</i>	335
--------------------------------------	-----

Persona, Stato e società

Massimo Basile, <i>I rapporti tra pluralismo e personalismo rivisitati</i>	341
Emanuele Rossi, <i>Il pluralismo sociale tra risultati raggiunti e nuove sfide</i>	367
Giuseppe Parlato, <i>Culture politiche e compromesso costituzionale</i>	384
Maria Teresa Antonia Morelli, <i>Le madri della Costituzione</i>	393
Angela Maria Punzi Nicolò, <i>L'impostazione costituzionale dei rapporti tra Stato e confessioni religiose</i>	418
Michele Madonna, <i>Garanzie internazionali all'indipendenza della Santa Sede e origini dell'art. 7 della Costituzione</i>	421
Stefano Semplici, <i>La Chiesa cattolica e le religioni «diverse»</i>	440

I problemi della rappresentanza politica

Ottavio De Bertolis, <i>Il diritto tra politica ed etica</i>	449
Fulco Lanchester, <i>La rappresentanza in campo politico e i problemi dell'integrazione sovranazionale e della globalizzazione</i>	456
Andrea Patroni Griffi, <i>La dimensione costituzionale del rapporto tra politica e amministrazione nel dettato della Costituzione e nelle più recenti pronunce del giudice delle leggi</i>	470

L'adeguamento dell'assetto istituzionale

Francesco Paolo Casavola, <i>Crisi della legalità e riscoperta delle regole</i>	483
Stefano Ceccanti, <i>La democrazia immediata e le sue garanzie</i>	488
Eduardo Gianfrancesco, <i>La riforma dei regolamenti parlamentari all'intersezione tra forma di Stato e forma di governo</i>	495
Nicola Lupo, <i>L'adozione dei regolamenti parlamentari di ispirazione proporzionalistica e la loro permanenza con leggi elettorali a impianto maggioritario</i>	510
Giovanni Verde, <i>La funzione giurisdizionale</i>	540

Gian Candido De Martin, <i>Le autonomie territoriali e la sfida del federalismo</i>	548
Antonino Iacoviello, <i>Il rafforzamento del ruolo delle Regioni italiane nell'attuazione del diritto comunitario alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione: le leggi comunitarie regionali</i>	557

La dimensione sopranazionale

Massimo Panebianco, <i>Pace e giustizia tra le Nazioni: Costituzione italiana e Carte dei diritti</i>	577
Angelo Rinella, <i>La dimensione transnazionale del costituzionalismo dei diritti</i>	597
Melina Decaro, <i>Federalismo e sovranità nella dimensione europea</i>	607

III. Cultura, ricerca scientifica, educazione

Francesco Saverio Marini, <i>Introduzione</i>	669
-----------------------------------------------	-----

Cultura

Francesco Caruso, <i>Educazione e valori nella dimensione europea</i>	677
Roberto Cipriani, <i>Religione, libertà e pluralismo</i>	681
Armando Lamberti, <i>Libertà di informazione televisiva e tutela del pluralismo</i>	708
Stefania Mabellini, <i>Il territorio e le culture</i>	748

Ricerca scientifica, tecnologica ed etica

Laura Palazzani, <i>La tecnoscienza tra etica e diritto</i>	783
Alessandro Toscano, <i>Ricerca scientifica e pieno sviluppo della persona umana</i>	791

Ricerca scientifica e università

Giandomenico Boffi, <i>Ricerca, libertà di scienza e autonomia universitaria nel sistema italiano</i>	801
Giovanni Di Rosa, <i>Ruolo e funzione dell'università nel quadro delle relazioni sapienziali</i>	805
Italo Fiorin, <i>Educare alla ricerca</i>	816
Maria Teresa Moscato, <i>Libertà di ricerca e di insegnamento nel dettato costituzionale: limiti realizzativi e prospettive future</i>	822

Educazione

Sandra Chistolini, <i>I principi come riferimento per la scelta libera della persona umana</i>	837
Luciano Corradini, <i>Il nesso fra Costituzione repubblicana, Dichiarazione universale dei diritti umani, educazione e scuola</i>	850
Maria De Benedetto, <i>Il sistema nazionale di istruzione: tensioni, tendenze e prospettive</i>	860

IV. Economia, lavoro e contesto di vitaGiulio Prosperetti, *Introduzione* 875**Solidarietà sociale e libero mercato**Ignazio Musu, *Gli aspetti economici della Costituzione italiana: è superato l'art. 41?* 881Raffaello Lupi, *Solidarietà sociale ed evasione fiscale* 888Antonio Magliulo, Giuseppe Mastromatteo,
La democrazia sostanziale di Dossetti e Fanfani 898**Concorrenza e intervento statale**Luigi Fiorentino, *Concorrenza e Amministrazioni Pubbliche* 937Giovanni Palmerio, *I rapporti economici nella Costituzione italiana: un bilancio* 962Gian Cesare Romagnoli, *I malfunzionamenti dello Stato in Italia e la Costituzione* 964**Persona e lavoro**Piero Roggi, *Amintore Fanfani: una Costituzione cristiana* 981Roberto Pessi, *Lavoro, mercato, impresa, utilità sociale* 994Giampiero Proia, *Lavoro, sindacato, libertà economiche* 1014Giorgio Faro, *Quale teoria della persona, per il lavoro?* 1024Pasquale Passalacqua, *Lavoro coordinato e azione sindacale nel raffronto tra pubblico e privato* 1036**Ambiente e salute**Angela Del Vecchio Capotosti, *Il valore dell'ambiente: dalla Costituzione italiana ai trattati internazionali* 1063Paolo Dell'Anno, *La tutela dell'ambiente come materia e come valore costituzionale di solidarietà e di elevata protezione* 1071Salvatore La Rosa, *La sanità tra diritti, etica e umanizzazione* 1088Nicolina Mucci, *Dalla Costituzione al Testo Unico della normativa sul lavoro: un percorso di affermazione dei principi e dei valori costituzionali* 1097Attilio Nicora, *Apporti cristiani all'ideantità europea* 1105**Presentazione**

Prof. Cesare Mirabelli

Università di Roma Tor Vergata

Presidente emerito della Corte Costituzionale

Gli scritti dedicati alla Costituzione repubblicana, che questo volume raccoglie, hanno origine in un Convegno che si è svolto nella ricorrenza del sessantesimo anniversario della Carta costituzionale. Tuttavia, se quella ne è stata l'occasione, il contenuto non è celebrativo. Piuttosto gli *Atti* che ne diffondono ora i risultati, rendono manifesto che le riflessioni e le ricerche sono state orientate a cogliere il senso profondo della Costituzione, a individuarne i fondamenti, i principi e i valori; ciò che è essenziale anche nella prospettiva dinamica, di ogni eventuale revisione, che pure la Costituzione prevede e consente.

Non si tratta, dunque, di un formale omaggio alla legge fondamentale, sulla quale si fondano le nostre istituzioni e che ha garantito efficacemente, e garantisce ancora, i diritti e le libertà di tutti. Né è un omaggio reso alla memoria, come pure sarebbe doveroso, di quanti hanno sofferto per conseguire un ordinamento democratico, e per i costituenti che ne hanno delineato la struttura. Una intelaiatura forte, nel cui quadro la dignità e i diritti della persona, la solidarietà e lo sviluppo economico, l'evoluzione sociale, hanno trovato ispirazione e rispondenza, e che ha consentito di attraversare e superare tempi drammatici della vita nazionale, segnati dal terrorismo, senza comprimere libertà e democrazia. Una intelaiatura aperta alle più incisive novità istituzionali, che ha permesso di innestare sul tessuto costituzionale la dimensione comunitaria europea, senza la necessità di forzature o modifiche richieste in altri ordinamenti statali. Ancora, una intelaiatura che consente di sviluppare, nel quadro dell'unità nazionale, il principio fondamentale delle autonomie territoriali, riconosciute e non attribuite, e della loro progressiva promozione, e che sollecita inoltre a dare spazio alle autonomie sociali e al ruolo dei corpi intermedi, attuando in entrambe le direzioni le potenzialità della sussidiarietà.

Dunque, nello sfondo, accanto all'elogio della Costituzione – che per molti aspetti rispecchia una elaborazione culturale di ispirazione cristiana (come non ricordare, in quest'ambito, i contributi di Dossetti, La Pira, Fanfani, il ruolo di formazione dell'Università cattolica, e ancora l'incidenza nella Assemblea costituente di Moro, Mortati, Ambrosini, Tosato e tanti altri) – non una concezione monumentale di essa, ma l'apertura a pro-

La democrazia immediata e le sue garanzie

di Stefano Ceccanti

Università di Roma La Sapienza

1. Presidenzializzazione/presidenzialismo strisciante? Giudizi di fatto e giudizi di valore

Da tempo la riflessione costituzionalistica italiana in tema di forme di governo affronta le dinamiche che si vengono a comporre adottando come base di partenza sostanzialmente comune di indagine – negli inevitabili e naturali margini di oscillazione culturale di ciascuno – la voce «governo (forme di)» di Leopoldo Elia del 1970. Come caposaldo comune e condiviso si può sinteticamente affermare che Elia aveva li proposto di percorrere due strade: non si può dissociare lo studio delle forme di governo da quello dei sistemi di partito e dei sistemi elettorali; non si può addentrarsi in tale studio se non si ripercorre la matrice culturale che di questo approccio ne è stata sostanzialmente la più attenta, colta e misurata dottrina, ossia la dottrina francese. E della dottrina francese, i suoi autori caposaldo del secondo dopoguerra – che infatti anche lo stesso Elia utilizzava – cioè Georges Vedel e Maurice Duverger –, al di là della condivisione o meno di loro particolari posizioni di analisi e/o di proposta.

Questo è il punto di partenza, che dovrebbe essere condiviso. Da qui ciascuno di noi dovrebbe in qualche modo partire per le sue analisi, rifuggendo dalla ricorrente tentazione di tornare a dividere rigidamente i due approcci e pur tenendo presente la novità dei contesti istituzionali e politici dei decenni da allora intercorsi.

Ora, sin dall'inizio della transizione istituzionale, ma ancor più dopo le elezioni politiche del 2008, si è parlato in termini di giudizi di fatto con riferimento a varie innovazioni e con diverso significato valutativo di una «presidenzializzazione strisciante» del nostro ordinamento, che per essere ben compresa ha appunto bisogno di essere riletta alla luce di quel metodo.

Sono stati variamente ricondotti a questa fattispecie soprattutto la derivazione popolare diretta del vertice dell'esecutivo, di cui la nomina da parte del Presidente della Repubblica sarebbe divenuta una mera ratifica formale, nonché la concentrazione dell'iniziativa legislativa efficace da parte del governo (con l'uso soprattutto di decreti-legge, peraltro ampiamente modificati in sede di conversione, e di deleghe legislative).

In termini di giudizi di valore vi è chi ha valutato positivamente questa tendenza, proponendo di stabilizzarla, e ritenendola un compimento effi-

cace della transizione; vi è invece chi l'ha valutata negativamente (e per questo ha utilizzato soprattutto il suffisso *-ismo*, parlando di «presidenzialismo strisciante» nei termini negativi ai quali è spesso collegato tale suffisso) e ha proposto di farvi argine, parlando della necessità di costruire un equilibrio analogo ad altre forme parlamentari o anche accettando l'ipotesi di una forma presidenziale all'americana.

Orientarsi in questo dibattito è alquanto difficile giacché i termini di riferimento appaiono dotati di significati diversi: quando si allude alla forma parlamentare si intende ritornare al modo con cui essa era stata declinata prima della transizione? I riferimenti comparatistici sono ricostruiti correttamente, per esempio ritenendo che in altre democrazie parlamentari i governi nascano e muoiano di norma in Parlamento in corso di mandato a prescindere da un verdetto del corpo elettorale, o risentono di interpretazioni discutibili? Gli squilibri spesso denunciati sono effettivi? Se sì, i modi per costruire nuovi equilibri o per ricostruire i precedenti sono equivalenti? E così via in una serie di interrogativi spesso connessi a discussi episodi della vita politico-parlamentare.

2. Unire prima di distinguere: le democrazie immediate, i loro problemi, le linee di soluzione convincenti e non

In realtà, a ben vedere, prima di distinguere tra di loro le varie forme di governo dobbiamo tenere presenti le caratteristiche dinamiche comuni che hanno investito le democrazie medio-grandi.

Come scrive per l'appunto Leopoldo Elia, in quella voce del 1970, cogliendo il rilievo decisivo della dimensione di scala: «I Paesi più forti... tendono a formule che concentrano il potere esecutivo in un titolare supremo (Presidente della Repubblica o Premier)» e, fermo restando i vari rischi insiti nelle modalità di raggiungere tale concentrazione «questo pericolo non toglie che le formule presidenziali o neoparlamentari rappresentino una delle tendenze modellistiche immanenti alla vita costituzionale contemporanea e non soltanto una trovata di professori francesi in vena di «*political engeneering*» per «una sorta di consequenzialità nell'applicazione del principio democratico» che porta alla «ripulsa di una forma di governo troppo poco democratica per eccesso di mediatizzazione»¹.

Elia richiama così la riflessione duvergeriana, fondata sulla distinzione tra democrazia «immediata» e «mediata» (o «mediatizzata»), facendo riferimento alle degenerazioni oligarchiche dei partiti nel fare e disfare i governi senza un giudizio previo del corpo elettorale), a seconda che la scelta dell'elettore ricomprenda o meno la scelta sostanziale per un governo, a cui le note del suo testo del 1970 fanno riferimento rispetto ai principali testi sino ad allora pubblicati dal maestro francese, anche se quello

più compiuto in materia, *La Monarchie républicaine*, sarebbe uscito tre anni dopo². (A ben vedere, alcune delle novità di cui si discute sono diffuse da molto tempo in tutte le principali forme di governo dei Paesi grandi e medi per questo accorpate nella categoria di «democrazia immediata», a cominciare dall'elezione sostanzialmente diretta del vertice dell'esecutivo, che, come ricorda Elia, si è imposta a causa dell'evoluzione del sistema dei partiti prima negli Usa (superando nella realtà lo schermo dei «grandi elettori» che pure è rimasto a livello giuridico formale) e poi dal Regno Unito a tutte le principali democrazie parlamentari (al di là dei poteri dei Capi di Stato e dei parlamenti in materia)³.

Ciò configura evidentemente, nelle forme parlamentari, un *continuum* che parte dalla maggioranza degli elettori e giunge al governo e al suo vertice attraverso la maggioranza parlamentare, come si esprime plasticamente nell'architettura dei parlamenti modellati secondo lo schema di Westminster. In quella presidenziale statunitense, invece, non tanto e non solo per le norme giuridico-costituzionali, ma anche e soprattutto per la struttura meno coerente del sistema federale dei partiti (che del resto è su una dimensione di scala analoga a quella del Parlamento europeo, con un grado fatalmente più elevato di eterogeneità interna) resta una separazione tra le istituzioni, che tuttavia si traduce in compartecipazione delle funzioni (il potere di decidere di un organo su alcune materie è bilanciato dal potere di impedire dell'altro sulle medesime)⁴.

Il vero perno del *continuum* è dato dal corpo elettorale che agisce tramite i partiti, i quali sono al tempo stesso, secondo la lezione duvergeriana, anime, motori unificanti del governo e del parlamento: non solo dal voto espresso *ab origine*, ma anche dalle sue reazioni prevedibili. Per questo, i due termini ulteriori, la maggioranza parlamentare e il governo, si attecchiano tra di loro in una relazione biunivoca che porta ora l'uno ora l'altro a guidare la dinamica politica. Normalmente, essendo i vertici del partito (più frequentemente, sul continente europeo, dei partiti) di maggioranza al governo, «nella maggior parte dei casi» sarà esso l'elemento trainante della maggioranza⁵, ma in alcune situazioni, soprattutto rispetto a scelte rivelatesi impopolari, o attese come tali, sarà invece la maggioranza a bloccare o a correggere le iniziative del governo per evitare con una reazione anticipata esiti elettorali negativi. Anche la stessa possibilità di sostituire il Presidente del Consiglio a maggioranza sostanzialmente invariata, che si colloca dentro e non fuori la logica del *continuum* e si incardina non tanto nel rapporto di fiducia interno al parlamento, ma in quello che i partiti di maggioranza hanno rispetto al corpo elettorale, in vista delle elezioni successive, conferma quindi e non smentisce la logica della «democrazia immediata». Si tratta comunque di «eccezioni in un panorama di *loyalty* profonda verso la *party line*» giacché «equivale a una confessione di fal-

limento del gruppo dirigente»⁶. Esattamente come il partito di maggioranza negli Usa può utilizzare la richiesta di *impeachment* del Presidente per imporgli le dimissioni quando egli sia divenuto per ragioni politiche, in larga parte estranee ai reati contestati, un peso per la riconferma elettorale dei parlamentari, come accaduto nel caso Nixon dopo la sconfitta nella guerra del Vietnam.

Si deve guardare a questa evoluzione come l'uscita da un'età dell'oro del nostro parlamentarismo? In realtà, come dimostra sempre Elia in quel suo illuminante scritto, la situazione necessitata della prima fase della Repubblica in cui, dovendo perseguire la strada dell'interazione progressiva di tutte le forze nel sistema, non era possibile né sperimentare gli schemi della «democrazia immediata» né dar vita a un assetto consociativo stabile a livello di governo (l'alternativa praticata dalle piccole democrazie europee) e in cui la *conventio ad excludendum* era bilanciata dalla *conventio ad consociandum* sulla legislazione, portava con sé vari problemi, a cominciare da quelli dovuti all'«incapacità della Democrazia cristiana di conferire uno *status* degasperiano a chi ha tentato con maggiori o minori titoli di raccogliere la successione», «di presentarsi agli elettori con un candidato alla *premiership* che avesse veste di leader della Democrazia cristiana», di modo che la rigida separazione della carica di Presidente del Consiglio da quella di segretario del partito di maggioranza (quando la regola della coincidenza è «normale» nelle forme parlamentari delle grandi democrazie) ha impedito «quell'accumulazione di autorità personale che è indispensabile (al di là di ogni discorso sulla personalizzazione del potere) per governare con efficacia in uno stato contemporaneo»⁷.

Ammettere che le forme parlamentari «immediate» funzionino sulla base del descritto *continuum*, non significa, pertanto, affermare né legittimare l'idea che esso debba funzionare in modo unidirezionale, con una maggioranza incondizionata a favore del governo. Tuttavia, se il passato non è l'età dell'oro e quindi non sarebbe comunque fecondo tentare di ripristinare i vecchi equilibri, è altresì vero che non lo è neanche il presente e che il problema di individuarne di nuovi esiste.

È sempre Elia, nella voce richiamata, a precisarlo, enunciando come sia «difficile costruire una forma di governo nella quale a un ruolo più incisivo possibile degli elettori faccia riscontro un ruolo critico massimamente efficace affidato ai parlamentari»⁸. Elia ci dà anche un'indicazione in negativo e una in positivo a partire dal dibattito inglese di quegli anni: «Di qui, in alcuni scrittori una reazione più favorevole ad attribuire uno *status* da Congresso statunitense alla Camera inglese, in altri, più ponderatamente (il corsivo è mio - nda), ... il tentativo di restituire un ruolo più forte ai Comuni (ovvero alla Camera dei Comuni - nda), assicurando alla disponibilità dell'opposizione mezzi informativi e di controllo (in senso stretto) più adeguati alla necessità di una campagna elettorale continua»⁹.

La linea di soluzione non consiste pertanto nel recidere il rapporto fiduciario, cosa che, peraltro, come accennato in precedenza, per la diversa struttura del sistema dei partiti, potrebbe produrre effetti ben diversi dal caso americano, anche per la minore area decisionale su cui negoziare tra Parlamento e Presidente: per questo un tale tentativo non è mai stato sperimentato negli Stati europei, anche se potrebbe avere un suo senso al livello dell'Unione.

Piuttosto si tratta di vedere quali siano le garanzie di riequilibrio dentro una «democrazia immediata» parlamentare, e non contro di essa o a ritroso di essa, anche sulla base di riflessioni anticipatorie già diffuse in dottrina¹⁰.

3. Un'analisi e una prognosi aggiornate: le riflessioni di Lauvaux e le conseguenze possibili

A quasi quarant'anni dalle riflessioni di Elia e di Duverger, Philippe Lauvaux in più sedi¹¹ ha aggiornato gli elementi di quell'analisi arricchendoli di nuovi elementi conoscitivi, ma confermando sostanzialmente quell'impostazione.

Per Lauvaux, che ricostruisce con dovizia di casi le seguenti regole e regolarità:

a) la derivazione popolare dei governi è la regola nelle principali democrazie (con l'eccezione francese che raggiunge il medesimo risultato in due elezioni e coinvolgendo nel *continuum* anche il Presidente, che ne è anche il vertice effettivo, ancor più dopo la riforma del quinquennato);

b) il «quasi monopolio»¹² dell'iniziativa legislativa efficace è del governo, ma di norma attraverso corsie preferenziali di disegni ordinari;

c) il ruolo delle mozioni di sfiducia o il rigetto della fiducia per far valere la responsabilità in corso di legislatura è «piuttosto eccezionale»¹³, mentre si diffondono modalità di controllo senza sanzione immediata come il ricorso più frequente a commissioni di inchiesta su istanza dell'opposizione, forme di accesso alle Corti costituzionali a difesa delle prerogative di parlamentari e dei diritti dei cittadini, nuovi bilanciamenti dovuti ad assetti federalisti o regionalisti avanzati, il tentativo di dar vita a strutture di informazione e di valutazione delle politiche rispondenti direttamente al parlamento, il ricorso più frequente ai referendum popolari come contropotere su specifiche *issues*;

d) la sostituzione del premier in corso di mandato è meno eccezionale, ma in rapporto alle possibilità di vittoria nelle elezioni successive, a conferma del «carattere essenzialmente elettorale» che «ha acquisito da tempo... la responsabilità parlamentare»¹⁴.

Se così è, nel nostro contesto, non si tratta tanto di contestare le carat-

teristiche da «democrazia immediata» che ha assunto il nostro sistema, specie dopo la grande semplificazione avvenuta per la convergenza di varie scelte politiche nelle elezioni del 2008, ma di elaborare quelle garanzie in grado di compensare gli indubbi squilibri di sistema.

In particolare, conformemente a vari disegni di legge già presentati, soprattutto da parte di parlamentari delle varie minoranze parlamentari, si tratta di:

a) ridurre o eliminare le «zone franche» del controllo di costituzionalità, dai ricorsi sulla convalida degli eletti fino al sindacato di merito sulle leggi elettorali, alla giustiziabilità dei regolamenti parlamentari;

b) introdurre il ricorso preventivo da parte di minoranze parlamentari;

c) intervenire su alcuni *quorum* previsti in Costituzione per limitare i rischi di «tirannia della maggioranza», elevandone alcuni per decisioni di garanzia e riducendone altri (come per il referendum abrogativo, a cui potrebbe sommarsi quello propositivo, e per l'istituzione di commissioni parlamentari di inchiesta);

d) consentire il rinvio parziale di leggi da parte del Presidente della Repubblica, soprattutto di quelle di conversione dei decreti-legge;

e) riconoscere prerogative ulteriori alla minoranza più consistente (opposizione o opposizione ufficiale che dir si voglia), in ogni caso aggiuntive e non sostitutive rispetto a quelle delle ulteriori minoranze¹⁵;

f) procedere a una legislazione che determini alcuni *standard* democratici interni nei partiti, a tutela di iscritti ed elettori, ivi compresa la scelta democratica dei candidati alle elezioni.

La «democrazia immediata», da consolidare anche attraverso migliori leggi elettorali, per accompagnare stabilizzando e migliorando la svolta del 2008, attende le sue garanzie per un equilibrio nuovo, rivolto al futuro.

Note

¹ L. Elia, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Giuffrè, Milano 1970, pp. 672-673.

² M. Duverger, *La Monarchie républicaine*, Laffont, Paris 1973, che ricorda il ruolo centrale rivestito dall'evoluzione dei partiti (in particolare pp. 119 ss.), oggetto del suo volume del 1951 *Les partis politiques*, edito più volte da Armand Colin.

³ L. Elia, *Governo (forme di)*, cit., p. 647. Elia rileva che «non si può negare, quanto al risultato, una notevole coincidenza tra l'investitura democratica del Presidente statunitense e quella di un Premier britannico», ricordando che il primo autore a richiamare l'analogia tra il rapporto tra grandi elettori americani e Presidente da una parte, e deputati e Premier dall'altra, era stato Bagehot più di un secolo prima. Di conseguenza, la scelta di fatto diretta del vertice dell'esecutivo, può essere letta sia nel segno della «presidenzializzazione» sia di una convergenza verso la «parlamentarizzazione» o «neo-parlamentarizzazione» che dir si voglia. In ogni modo, tutto ciò non sembra affatto stridere con l'articolo 92 della Costituzione, dato che il potere di nomina del Presidente della Repubblica è finalizzato a un governo che *ex art. 94* possa ottenere la fiducia del Parlamento, e un chiaro esito delle urne, facilita tale compito. «Chi ha a cuore» la logica del

sistema parlamentare, che esclude come ipotesi ordinaria, non sussidiaria, un potere sostantivo di nomina del Presidente del Consiglio da parte del Capo dello Stato (altrimenti si porrebbe il problema di una sua diversa legittimazione) «non dovrebbe lamentarsi ma anzi compiacersi che il circuito popolo-rappresentanza sia in grado di esprimere indicazioni vincolanti per il Capo dello Stato» (C. Fusaro, *Il Presidente della Repubblica nel sistema bipolare: spunti dalla prassi più recente*, in A. Barbera e T. Giupponi, *La prassi degli organi costituzionali*, Bononia University Press, Bologna 2008, p. 28. Del resto l'ordine del giorno Elia approvato dal Senato nella seduta del 16 gennaio 2001 auspicava «una forma di governo e una legge elettorale che facciano emergere da una sola consultazione degli elettori la maggioranza parlamentare e l'indicazione del Presidente del Consiglio, in modo da incorporare la scelta del leader nella scelta della maggioranza». Nello stesso senso, Cfr G. Amato, *Forme di Stato e forme di governo*, Il Mulino, Bologna 2006, p. 20.

⁴ Come scrive Elia, *ivi*, p. 665: «Lo schema della forma di governo americana non potrebbe dare gli stessi risultati se si costituissero partiti di tipo europeo, con una disciplina abbastanza rigida in sede di voto parlamentare».

⁵ *Ivi*, p. 646; *idem* G. Amato, *Forme di Stato*, cit., p. 66, che segnala come la forma di Stato sociale, con le maggiori finalità attribuite allo Stato e le correlate necessità di decisioni rapide e molto dettagliate, porti con sé un tendenziale spostamento di baricentro verso il governo, come già sottolineato da Duverger ne *La Monarchie*, cit., pp. 35 ss. e 85 ss.

⁶ *Ivi*, pp. 646-648.

⁷ *Ivi*, p. 659.

⁸ *Ivi*, p. 650.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Si vedano in particolare il Paper del gruppo di lavoro di Astrid coordinato da Marco Cammelli, *Il bipolarismo e le regole della democrazia maggioritaria*, dattiloscritto, marzo 2002, e vari contributi del volume da me curato con Salvatore Vassallo, *Come chiudere la transizione*, Il Mulino, Bologna 2004.

¹¹ Organicamente nelle varie edizioni del suo manuale *Les grandes démocraties contemporaines*, Puf, Paris (l'ultima è del 2004). Cfr anche per una breve (ma organica) panoramica, A. Barbera, *I Parlamentari*, Laterza, Roma-Bari 1999.

¹² P. Lauvaux, *L'évolution des fonctions exécutives en Europe*, in A. Delcamp e Y. Léonard, *Les régimes politiques européens en perspective, cahiers de la Documentation française*, n. 268, Paris 1994, p. 41.

¹³ *Ivi*, p. 42.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Come già proposto dal citato Paper di Astrid e nell'esercitazione Isle del 2004, «Norme per uno statuto dell'opposizione», da me coordinata con Augusto Barbera, leggibile all'indirizzo Internet hyperlink «<http://w3.uniroma1.it>»; <http://w3.uniroma1.it/ceccanti/materialididattici.htm>.

La riforma dei regolamenti parlamentari all'intersezione tra forma di Stato e forma di governo

di Eduardo Gianfrancesco

Libera Università Maria SS. Assunta – LUMSA (Roma e Palermo)

«Parliament is not a congress of ambassadors from different and hostile interests; which interests each must maintain, as an agent and advocate, against other agents and advocates; but parliament is a deliberative assembly of one nation, with one interest, that of the whole...»

Speech to the electors of Bristol

Edmund Burke

1. Da non pochi anni, ormai, viviamo una fase della dialettica tra le forze politiche nella quale la decisione maggioritaria – la decisione presa secondo la regola di maggioranza – è sempre più assunta a cardine del sistema delle istituzioni rappresentative, talvolta oltre gli ambiti che ad essa sono naturali; una fase nella quale la stessa Costituzione repubblicana è stata in più di un'occasione oggetto di revisioni di maggioranza, ora entrate in vigore, ora no¹.

Talvolta, alcuni tratti della polemica politica richiamano alla mente la spietata immagine di Carl Schmitt – pur riferita al contesto, diverso per tanti aspetti ma forse non per questo, del parlamentarismo weimariano – secondo la quale «chi possiede il 51% potrà legalmente chiudere dietro di sé la porta della legalità, attraverso cui è entrato, e trattare come un delinquente comune l'avversario politico che forse bussa contro la porta chiusa con gli stivali»².

Ebbene, nonostante ciò, i regolamenti parlamentari nell'esperienza italiana dell'«era del maggioritario» sembrano restare indenni da modifiche unilateralmente decise dalla maggioranza del momento. E dire che, come è ben noto, questo è costituzionalmente possibile e ammesso: l'art. 64 Cost. offre la possibilità di revisioni maggioritarie dei regolamenti e non può sfuggire lo «sbilanciamento» nel sistema garantistico della Costituzione italiana conseguente al mancato adeguamento di tale disposizione al nuovo sistema elettorale introdotto all'indomani delle riforme del 1993, ovvero l'assoluta esigenza di elevare in Costituzione il *quorum* richiesto per l'approvazione delle modifiche regolamentari³.