

Orientamenti Sociali

GENNAIO
MARZO
1992

/1

Rivista trimestrale degli Istituti «Paolo VI» e «Vittorio Bachelet» dell'Azione Cattolica Italiana
Spedizione in abbonamento postale, Gruppo IV, 70%



Costituzione e riforme costituzionali

Franco Casavola, Giovanni Marongiu
Nicola Antonetti, Stefano Ceccanti, Leopoldo Elia
Sergio Ortino, Giorgio Campanini

AVE

Orientamenti Sociali

GENNAIO
MARZO
1992

/1

Rivista trimestrale degli Istituti «Paolo VI» e «Vittorio Bachelet» dell'Azione Cattolica Italiana

Sommario

GIUSEPPE DALLA TORRE *Editoriale*
Costituzione e riforme costituzionali p. 3

Costituzione e riforme costituzionali

FRANCO CASAVOLA
L'Architettura costituzionale: i raccordi tra principi, diritti e ordinamento » 9

GIOVANNI MARONGIU
La Costituzione fra attuazione e revisione » 21

NICOLA ANTONETTI
Profilo storico delle revisioni costituzionali » 27

STEFANO CECCANTI
Dall'«allargamento del centro» alle riforme istituzionali » 37

LEOPOLDO ELIA
Né presidenzialismo, né parlamentarismo » 47

SERGIO ORTINO
Revisione della Costituzione ed altri modelli comparati » 59

GIORGIO CAMPANINI
I partiti politici nella prospettiva della riforma della Costituzione » 69

Intervista

PROF. PIETRO SCOPPOLA
Costituzione e riforme istituzionali (a cura di Carlo Riviello) » 79

Osservatorio

Osservatorio ecclesiale
ROBERTO FALCIOLA, Il Sinodo europeo » 83

Osservatorio filosofico
ANDREA DI MAIO, Islam e filosofia » 88

Osservatorio filosofico
MARCO IVALDO, I lineamenti di filosofia della società di Vittorio Possenti » 93

Osservatorio giuridico
Televisione e minori. Risoluzione del consiglio degli utenti - 28 ottobre 1991 » 99

Osservatorio economico
MARIA LUISA VENUTA, L'economia di mercato e la sfida della solidarietà » 107

Osservatorio politico
ANNIBALE FERRARI, La privatizzazione in Italia » 109

Osservatorio internazionale
ANTONIO CRISCIONE, Nazioni e nazionalismi » 113

«Orientamenti sociali»

Direttori: Enrico Berti e Francesco Malgeri
Direttore responsabile: Enrico Berti

Comitato di direzione: Rosy Bindi, Franco Casavola, Lorenzo Caselli, Giuseppe Dalla Torre, Marco Ivaldo, Giovanni Marongiu, Enea Piccinelli, Clemente Riva, Sergio Zoppi

Comitato di redazione: Maria Campatelli, Vincenzo Conso, Paola Dore, Tino Mariani, Stella Morra, Paolo Nepi, Carlo Riviello, Salvatore Vassallo

Hanno collaborato a questo numero:

Giuseppe Dalla Torre, Magnifico Rettore della Libera Università «Maria S.S. Assunta»
Franco Casavola, Giudice della Corte Costituzionale
Giovanni Marongiu, Docente di Diritto Pubblico dell'Economia
nella 2^a Università di Roma «Tor Vergata»
Nicola Antonetti, Docente di Storia delle Istituzioni e delle Dottrine Politiche
nella Università di Parma
Stefano Ceccanti, Collaboratore presso la Commissione Bicamerale
sulle Questioni Regionali della Camera dei Deputati
Leopoldo Elia, già Presidente della Commissione Affari Costituzionali
del Senato della Repubblica
Sergio Ortino, Docente di Diritto Costituzionale nella Università di Bologna
Giorgio Campanini, Docente di Storia delle Dottrine politiche nella Università di Parma
Pietro Scoppola, Docente di Storia Contemporanea
nella Università degli Studi «La Sapienza» di Roma
Carlo Riviello, Funzionario dello Stato, Collaboratore dell'Istituto «Vittorio Bachelet»
Roberto Falciola, Vicepresidente del Settore Giovani dell'Azione Cattolica Italiana
Andrea Di Maio, Docente di Filosofia nella Pontificia Università Gregoriana di Roma
Marco Ivaldo, Docente di Filosofia Morale nella Università di Napoli
Alfredo Carlo Moro, Presidente di Sezione della Corte di Cassazione
Maria Luisa Venuta, Condirettrice di «Ricerca»
Annibale Ferrari, Consigliere Parlamentare della Camera dei Deputati
Antonio Criscione, Segretario del Settore Giovani dell'Azione Cattolica Italiana

La rivista è espressione degli Istituti «Paolo VI» e «Vittorio Bachelet»
dell'Azione Cattolica Italiana

DALL'«ALLARGAMENTO DEL CENTRO» ALLE RIFORME ISTITUZIONALI

Stefano Ceccanti

1. *Il compromesso garantista*

La nostra Costituzione maturò in un clima di forte consenso: fu approvata dall'88% dei costituenti. Tuttavia non si può ignorare che quel consenso veniva nel frattempo indebolito dalla Guerra Fredda che subentrava alla collaborazione tra le potenze vincitrici del nazifascismo. Si interruppe così anche la collaborazione di governo tra i due maggiori partiti.

La frattura finì per ripercuotersi negativamente sull'ulteriore corso della vita costituzionale. La comune approvazione della Carta costituzionale fu comunque tenacemente perseguita dai principali leaders politici e si rivelò importantissima per contenere gli effetti laceranti della rottura.

Come sottolineato però da vari Autori (tra cui lo stesso Mortati che aveva collaborato in modo decisivo all'elaborazione della Carta¹) mentre la tensione unitaria si era tradotta in un'intesa *alta* nella Prima Parte della Carta, essa aveva poi prodotto un accordo *al ribasso* nella seconda, volendo ciascuno impedire all'altro di realizzare egemonie irreversibili.

Nota in particolare P. Pombeni «La nostra Carta è forse, più di quel che sin qui non si sia indagato, non un compromesso ideologico, ma un compromesso garantista. Essa ha la funzione di fissare un disegno sociale, in cui non sia possibile ad una parte prevalere sull'altra»².

I Costituenti, come aveva allora notato P. Calamandrei, si erano richiamati ad un modello parlamentare quale esso non esisteva più nella stessa patria del governo parlamentare, l'Inghilterra, già dagli ultimi decenni del 1800, da quando essa si era evoluta verso una forma di democrazia incentrata sulla scelta diretta del Governo e del suo Primo

¹ C. MORTATI intervento nel dibattito su *La Costituzione e le crisi* in «Gli Stati» fasc. 10/1973, ora ripubblicato in Appendice di S. CECCANTI *Le istituzioni della democrazia tra crisi e riforma*, Dehoniane, Roma 1991.

² P. POMBENI *Questione istituzionale e battaglia per il potere nella campagna per le elezioni del 2 Giugno 1946* in *Costituente e lotta politica. La stampa e le scelte costituzionali*, a cura di R. RUFFILLI, Vallecchi, Firenze 1978, p. 39.

Ministro, in cui quindi il rapporto di fiducia tradizionale tra Parlamento e Governo era stato affiancato e subordinato a quello tra corpo elettorale e Governo.

Ma un'Italia come quella di allora aveva bisogno di istituzioni consociative, ossia che imponessero alle varie forze in campo di collaborare tra di loro, non maggioritarie, cosa che avrebbe poi consentito un graduale allargamento del consenso rispetto ai valori garantiti dalle forze di centro.

2. *L'opzione del cattolicesimo democratico per il garantismo*

Com'è noto i modelli fondamentali di governo democratico sono due: quello consociativo o consensuale o compromissorio che è preferibile dove esistano forti contrasti nella società; il cosiddetto «modello Westminster» (dal nome del Parlamento inglese), o maggioritario, fondato invece su una secca alternativa tra maggioranze contrapposte, il quale dà buona prova di sé dove esiste un consistente minimo comun denominatore tra i cittadini.

L'esistenza di questo, infatti, permette che l'avvicinarsi al governo di maggioranze alternative non comporti una frattura verticale del Paese, con rischi di *tirannia della maggioranza* e di autoesclusione dell'opposizione dalle istituzioni contestandone la legittimità.

L'Italia di allora non avrebbe retto bene l'impatto di un'applicazione rigida del modello maggioritario. Sul momento la scelta consociativo-consensuale si presentava necessaria, inevitabile, dato il contesto di polarizzazione ideologica. I costi di tale impostazione si sarebbero notati in seguito, quando le distanze ideologiche interne ed internazionali si sarebbero ridimensionate. Non a caso Mortati, di fronte alla mutata condizione del Paese, avrebbe cambiato modello di riferimento. Ma allora Egli era lontano dal modello maggioritario, come ha scritto S. Merlini, «per precisa opzione politico-culturale. Ed, infatti, fondare il principio di maggioranza sulle scelte dirette del corpo elettorale, significava credere (come, probabilmente, Calamandrei credeva) in una democrazia già realizzata; già posseduta, cioè, nella coscienza di tutti i cittadini come singoli; sicché il voto favorevole a questo o a quel partito, a questo o a quel programma, si manifestava come *adesione* concessa da un cittadino già consapevole da un punto di vista politico: un sovrano realizzato. Non era questa l'opinione che Mortati aveva (nel 1945, ma, poi, anche negli anni della Costituente e fino agli anni '70) dello sviluppo della democrazia in Italia»³

La lettura della concreta realtà sociale e non una propensione ideologica verso il consociativismo spingeva allora saggiamente il cattolicesimo democratico verso la proporzionale e verso quel tipo di parlamentarismo. E da allora per tutto il quarantennio, con questa corretta

³ S. MERLINI *Sovranità popolare e partiti politici in Costantino Mortati costituzionalista calabrese*, Edizioni Scientifiche italiane, Napoli 1989, a cura di F. LANCHESTER, cit., pp. 192-193.

lettura della realtà, il cattolicesimo democratico è stato la spina dorsale del consolidamento e dell'allargamento del centro del sistema.

3. Quarant'anni di «allargamento del centro»

Esso è avvenuto attraverso tre fasi.

La prima fu quella del *centrismo* che durò fino alla fine degli anni '50. L'ampia maggioranza parlamentare avuta dalla DC nella prima legislatura permise di stabilizzare il nuovo Stato, mascherando bene le potenziali debolezze della forma di governo. Per di più gli attriti tra i partiti centristi furono inizialmente compressi dallo scontro internazionale ed interno che obbligava ad una coesione della maggioranza simile a quella tradizionalmente esistente in Inghilterra. Per altro l'opposizione di sinistra dava comunque una serie di contributi legislativi nelle Commissioni parlamentari che le permettevano di non restare del tutto al di fuori del sistema.

Tuttavia De Gasperi era ben consapevole che la maggioranza avuta con le elezioni del 1948 non era ripetibile, che essa era il frutto della paura del comunismo, ridimensionata la quale il sistema avrebbe rischiato la frammentazione.

Pertanto si decise a proporre una legge elettorale maggioritaria tesa ad attribuire un'ampia maggioranza parlamentare (il 65% dei seggi) alla coalizione che avesse ottenuto la maggioranza assoluta dei voti. Ma le opposizioni di sinistra avvertirono il tentativo di De Gasperi come una minaccia, come un tentativo di parte per varare una *legge truffa*. In realtà, pur essendo mal congegnata, si trattava in questo caso di dare una maggioranza ampia in seggi a chi *avesse già una soglia altissima di consensi*.

Per poche migliaia di voti il quorum non fu raggiunto. Questa vicenda traumatica bloccò per anni qualsiasi possibilità di riforme in senso maggioritario ed anzi favorì a tutti i livelli un'ulteriore espansione del proporzionalismo. Fu pertanto corretta in senso favorevole ai minori la legge elettorale della Camera e fu adottata la proporzionale in luogo del precedente maggioritario anche in tutti i Comuni al di sopra dei diecimila abitanti. Tuttavia, se i problemi di stabilità e solidità delle istituzioni sembravano crescenti, sul piano più strettamente politico cominciava a verificarsi un primo distacco del PSI dalla subordinazione verso il PCI e dal legame con l'Est a partire dall'invasione sovietica dell'Ungheria. Fu quindi possibile prospettare una seconda tappa nell'espansione del consenso democratico, dell'allargamento del centro del sistema, che sarebbe poi culminata col centro-sinistra organico, ossia con una stabile alleanza di governo comprendente anche il PSI.

Ma tutte le riforme messe in cantiere dovevano essere applicate da istituzioni indebolite dal proporzionalismo a tutti i livelli che si era reso necessario per incentivare il PSI a coltivare una posizione autonoma dal PCI. Nel 1964 la proporzionale venne ulteriormente estesa ai Comuni tra cinquemila e diecimila abitanti, mentre crebbe il frazionismo,

cioè la moltiplicazione delle correnti, nei partiti di maggioranza anche in relazione all'aumento delle risorse pubbliche.

In quegli anni altre voci si erano unite a Calamandrei, tra cui quella di Sturzo e di Maranini. Iniziò una dura polemica contro la *partitocrazia* (che grazie alla proporzionale avrebbe snaturato la democrazia)⁴.

Tuttavia una critica ben più radicale doveva venire dopo poco tempo *da sinistra*, ossia dalla contestazione studentesca e operaia. Possiamo qui parlare di una *seconda fase della polemica anti partitocratica*: mentre fino ad allora essa era stata imperniata sulla critica dei partiti a difesa dei singoli eletti, si passò col '68 ad una critica in nome della spontaneità dei movimenti, anch'essa però destinata a non avere sorte migliore. I Regolamenti parlamentari del 1971, fortemente impregnati di regole unanimistiche e consociative, finirono poi non già per rafforzare il ruolo del Parlamento (come volevano gli ideatori) ma per far aumentare i poteri di veto e per rallentare ulteriormente il processo decisionale.

In questo clima negli anni seguenti, in particolare dopo le elezioni del 1976, maturò, dopo il centrismo e il centro-sinistra, il *terzo periodo* della vita politica del Paese, quello della *solidarietà nazionale*, con il quale la maggioranza di governo si aprì anche al PCI. Esso però giunse a quell'appuntamento con un'elaborazione culturale politica ancora fortemente arretrata, per cui quello che esso chiamava «compromesso storico», come nota P. Scoppola, «non era concepito cioè come transizione verso l'alternanza ma come premessa di un superamento del sistema capitalistico»⁵.

L'altro principale protagonista di quella fase, la DC, vi giunse invece con un limite diverso, quello di considerare quell'esperienza solo come un passaggio tattico, di mera necessità, da rimuovere quanto prima. Non era però questo lo spirito con cui Aldo Moro si incaricò di progettare questa nuova fase di allargamento dell'area democratica. Egli vedeva la *solidarietà nazionale* come tentativo di superamento della distanza ideologica tra i due maggiori partiti in vista di una democrazia compiuta, ossia di una democrazia dell'alternanza. Roberto Ruffilli ha così efficacemente sintetizzato l'approccio di Moro: «Il problema per Moro non è la costruzione di una "democrazia consociativa", che elimini il conflitto politico... Nel medio lungo periodo il punto fermo è l'avvento di una democrazia dell'alternanza»⁶.

⁴ Per l'approfondimento del concetto di partitocrazia e delle varie tipologie di critica accomunate sotto tale termine cf G. PASQUINO, *Voce Partitocrazia*, in *Dizionario di politica*, a cura di N. ROBBIO, N. MATTEUCCI e G. PASQUINO, Utet, Torino 1983, pp. 801-804.

⁵ P. SCOPPOLA *Lo sviluppo della democrazia italiana nel secondo dopoguerra* in AA.VV. *La politica educata* (a cura di F. CASAVOLA e G. SALVATORI, Ave, Roma 1989, p. 130.

⁶ R. RUFFILLI *Il sistema politico italiano: la terza fase nel pensiero di Moro* in «Appunti» fasc. 3-4/82, p. 26.

4. Gli anni '80: tra necessità ed impossibilità delle riforme

Con la fine prematura dell'esperienza della solidarietà nazionale, legata alla tragedia umana e politica di Moro, il sistema è entrato in un decennio di assestamento, comprendente tutti gli anni '80, in cui il degrado delle istituzioni è diventato più marcato e palese dato che l'affievolirsi delle distanze ideologiche ha aumentato le spinte trasformistiche e centrifughe. Il decennio è stato infatti caratterizzato da una formula di governo (il pentapartito) che si configura per essere esplicitamente una fase di passaggio, un'alleanza in cui i due maggiori contraenti (la DC e il PSI) stanno insieme ma nella consapevolezza che sul lungo periodo essi si separeranno per prendere strade opposte, come tutti i partiti socialisti e democristiani d'Europa, schierati in coalizioni alternative.

Durante il decennio il contributo istituzionale del cattolicesimo democratico si fa più preciso, per certi versi anche più netto nei toni, andando, in fedeltà all'eredità politica di Moro, certo al di là della cautela linguistica e politica di Moro. Scrive Ruffilli nelle ultime pagine della sua opera uscita postuma, *Il cittadino come arbitro*:

«Innegabili... risultano i limiti del disegno costituzionale in ordine ad una forma di governo non compiutamente razionalizzata, per quanto riguarda la stabilità dell'Esecutivo. Ma essi non sono il risultato di scelte astratte o arretrate; sono invece l'effetto del mancato accordo pieno alla Costituente tra le forze antifasciste sui "fondamenti della democrazia". In ogni caso, il completamento di tale accordo rende possibile adesso andare avanti nell'opera lasciata a metà dalla Costituente... sulla base di un'applicazione adeguata del principio di maggioranza, reso efficace dalla possibilità dell'alternanza»⁷.

Nel marzo 1989 il Congresso della FUCI lancia l'idea di perseguire la strada del referendum abrogativo per innescare le riforme elettorali, un'iniziativa gestita prontamente nei mesi seguenti dal Corel (Comitato per i Referendum Elettorali) sotto la guida dell'on. Mario Segni⁸.

Inizia così una *terza fase della polemica antipartitocratica*: dopo la prima, vetero-liberale, che pensava a ripristinare l'autonomia dei singoli eletti contro i partiti e la seconda, movimentista, che invece faceva perno sui movimenti in ebollizione della società civile contro la staticità e il conservatorismo dei partiti, si afferma l'idea di una spinta *neo-istituzionale*⁹, di un'alleanza riformatrice tra le realtà più avvertite della società civile e del ceto politico non contro i partiti ma per un sistema di democrazia dell'alternanza in cui i partiti abbiano un ruolo decisivo di proposta, ma siano al di sotto del giudizio insindacabile del corpo elettorale.

⁷ R. RUFFILLI *Il cittadino come arbitro* (a cura di P. A. CAPOTOSTI), Il Mulino, Bologna 1988, p. 398.

⁸ Cf «Ricerca» fasc. n. 6/8-1989.

⁹ Riprendo il termine da S. FABBRINI *Politica e mutamenti sociali. Alternative a confronto sullo Stato sociale*, Il Mulino, Bologna 1988, cf in particolare pp. 333-350.

Anche in questo caso, come era avvenuto nel 1968, la spinta era venuta proprio in seguito a promesse non mantenute della classe politica. Con regolarità dal 1979 ogni partito che si era trovato momentaneamente soccombente aveva infatti finito per invocare una riforma delle istituzioni. Anzitutto il PSI, che si sentiva allora stretto tra DC e PCI. Ma ottenuta nel 1983 la Presidenza del Consiglio, il testimone della battaglia per le riforme passò allora alla DC di De Mita e Ruffilli che animò il dibattito durante il periodo della Commissione Bozzi (dicembre 1983-gennaio 1985). In tale occasione cominciarono però a manifestarsi le prime aperture, al di là dell'idea dell'*attuazione della Costituzione* e del trauma per la legge truffa del 1953, anche in area comunista, sebbene il pensiero istituzionale ufficiale del PCI restasse ancorato all'identificazione tra proporzionale e democrazia, all'idea che si trattasse solo di ampliare il riconoscimento di diritti e non anche di rintracciare nelle istituzioni delle precise responsabilità per le decisioni da esse prese.

Il punto non era però solo tecnico, ma anche politico: difendere il sistema così com'era permetteva di difendere anche la *diversità ideologica* del PCI, il legame residuo con l'idea di *comunismo*, inconciliabile col possibile ruolo di governo in una democrazia occidentale. Tuttavia ciò che il PCI non volle fare nel 1985, fu costretto a farlo qualche anno più tardi. Nel frattempo anche la DC, avendo ripreso la Presidenza della Repubblica e quella del Consiglio, si era momentaneamente accontentata delle regole esistenti pertanto il testimone della battaglia delle riforme fu rapidamente preso dallo stesso PCI: il segretario Occhetto, subentrato a Natta, abbandonava sia verso l'esterno (il consociativismo) sia verso l'interno (l'ideologia residua e la sua traduzione organizzativa, il centralismo democratico) i caratteri che bloccavano il PCI all'opposizione.

Si andava realizzando, con perfetta sequenza temporale, quello che Mortati aveva scritto nel 1973 e che finiva per rivelarsi profetico: Mortati infatti aveva parlato di due condizioni affinché vi potesse essere un effettivo trapasso ad una democrazia dell'alternanza in un contesto segnato da quello che in seguito sarebbe stato chiamato *il paradosso delle riforme*. Com'è possibile riformare un sistema se i principali attori del sistema sono in fin dei conti selezionati grazie ad esso? Può accettare infatti di cambiare metodo di elezione un deputato che è riuscito ad essere eletto col sistema vecchio? Perché dovrebbe mettere in pericolo la propria rielezione? Possono riformare il sistema proprio coloro che sono espressi da un sistema non riformato? Mortati, ponendosi appunto il problema di «rompere questo circolo che sembra senza uscita», invocava due condizioni: l'allentamento dei «vincoli di dipendenza dal comunismo sovietico del PCI» di modo che esso potesse «offrire garanzie sufficienti di lealtà democratica», che potesse configurare una vera alternativa democratica occidentale e, quindi, la

«spinta dei movimenti dal basso» in modo da «trarre la classe politica fuori dall'immobilismo in cui si dibatte»¹⁰.

L'«allargamento del centro» poteva dirsi compiuto e quindi era realmente aperta la strada alle riforme istituzionali.

5. *Punti di riferimento per una riforma della Repubblica*

Volendo procedere ad una radicale modifica della Seconda Parte della Costituzione, secondo l'insegnamento di Mortati e Ruffilli, non si può far a meno di partire da una rapida ricognizione delle caratteristiche fondamentali delle forme di governo adottate dalle altre grandi democrazie europee.

Esse hanno in comune:

- quanto al *sistema elettorale* la preferenza per *criteri maggioritari* piuttosto che rigidamente proporzionali e l'utilizzazione dei collegi uninominali per selezionare in tutto o in larga parte la rappresentanza parlamentare in luogo delle preferenze su lista di partito;

- quanto al *sistema dei partiti* la tendenza al raggruppamento della gran parte delle forze presenti su due *poli alternativi*, ciascuno formato da uno o più partiti;

- quanto alla *forma di governo* la *concentrazione del potere esecutivo in una figura dotata di supremazia gerarchica* sulle altre che compongono tale potere con *l'alternanza periodica di coalizioni alternative* al governo le quali durano in carica tendenzialmente per l'intera legislatura, anche se magari con rimpasti periodici di governo).

Per raggiungere questi standard europei sono state in campo in questi anni tre ipotesi forti:

quella Presidenziale del Partito socialista (in realtà sembra trattarsi di un modello semi-presidenziale alla francese), *quella dei premi di coalizione* (la più nota è quella De Mita-Ruffilli, doppio voto per partito e coalizione) e quella, propria di una stagione della sinistra non comunista francese, della elezione simultanea e contestuale del Parlamento e del Premier, ripresa in Italia già a partire dagli anni '60 da S. Galeotti¹¹.

La prima affronta il nodo della leadership, ha avuto il merito di porre dentro il dibattito politico questo problema non esorcizzabile *ma non lo connette in modo efficace con la formazione di una maggioranza parlamentare*. Questo crea due ordini di problemi: tra elettori ed eletto, tra eletto e partiti rappresentati in Parlamento. Se il Presidente è scelto isolatamente e può poi cercare le maggioranze che vuole in Parlamento finiremmo col sostituire la delega in bianco alle segreterie dei

¹⁰ C. MORTATI *La Costituzione...*, cit.

¹¹ Cf in particolare S. GALEOTTI *Per il rimodellamento della forma di governo in «governo di legislatura»* in GRUPPO DI MILANO (a cura di) *Verso una nuova Costituzione*, Giuffrè, Milano 1983, pp. 331-426, G. PASQUINO *Restituire lo scettro al principe*, Laterza, Bari 1985 e A. BARBERA *Una riforma per la Repubblica*, Editori Riuniti, Roma 1991.

partiti con altre due: una alla persona del Presidente, l'altra ai deputati, senza poter dare alcuna indicazione vincolante su coalizioni e programmi.

La proposta De Mita-Ruffilli ha avuto, al contrario, il pregio di introdurre il problema di far decidere agli elettori la coalizione di governo, ma il limite di non risolvere il nodo della leadership del governo dentro la legge elettorale. Così facendo si lascerebbe un mandato in bianco ai segretari dei partiti della coalizione vincente che sarebbero liberi di decidere il Premier.

Ma il fine di Ruffilli era allora quello di far presente il problema senza spaventare il PSI dando l'impressione di volerlo ingabbiare in una coalizione a guida DC ed anche le correnti democristiane gelose della propria autonomia di manovra rispetto alla designazione del premier. Oggi però questa cautela, di tattica politica, non appare più motivata.

Quindi, per ciò che concerne la forma di governo la proposta più convincente che permette di legare strettamente la scelta di programmi, coalizioni e leaders inserendo però in più anche forti dosi di uninominalismo, è la terza accennata in precedenza, formulata originariamente da M. Duverger, che prevede l'elezione del Premier non da solo ma in quanto capo di una maggioranza di governo.

Si tratta di un'alternativa neo-parlamentare al Presidenzialismo, ossia di un meccanismo grazie al quale eleggendo il Parlamento si elegge anche il Governo. Viene conservato l'istituto della fiducia (infatti il Parlamento può votare la sfiducia al Premier nel corso del mandato), ma il potere ultimo di decisione sui governi viene affidato al corpo elettorale, secondo la caratteristica delle moderne democrazie di indirizzo. All'eventuale voto di sfiducia nel progetto originario di Duverger succederebbe sempre lo scioglimento automatico dell'Assemblea.

Questa alternativa neoparlamentare ha due vantaggi indubbi: in primo luogo lascia al vertice dello Stato un potere di arbitraggio *super partes*, quale quello del Presidente della Repubblica, che può rivelarsi fondamentale in momenti di snodi istituzionali delicati, di crisi in cui fare appello all'unità nazionale al di là della normale dialettica maggioranza-opposizione e come garanzia rispetto ad una concentrazione eccessiva di poteri nel premier e nella coalizione maggioritaria.

La scelta diretta del Premier (come faceva presente l'ultimo Mortati) è il logico completamento del sistema. Il leader è la concretizzazione visibile del programma, esprime in forma tangibile la direzione che la coalizione maggioritaria vuole imprimere al governo del Paese ed è soggetto sia ad una responsabilità verso il Parlamento (con la mozione di sfiducia) che verso il complesso dell'elettorato. Si tratta pertanto di realizzare quell'evoluzione interna alla stessa forma parlamentare che la Gran Bretagna ha vissuto dal 1860, la Germania nel secondo dopoguerra, la Spagna nel dopo-franchismo.

Ma c'è un punto da sottolineare: l'elezione del Premier, se collegata all'elezione del Parlamento, suppone o un monocameralismo o un

bicameralismo non paritario, cioè che la Camera che viene eletta contestualmente al Premier abbia il primato nella funzione di indirizzo politico.

Il Senato potrebbe quindi concentrare su di sé poteri diversi (di indagine, controllo, ...) ed anche svolgere adeguatamente il ruolo di raccordo col sistema regionale.

Per ciò che concerne il sistema elettorale della Camera, il punto di partenza, volendo introdurre dosi di uninominalismo senza far scomparire le liste di partito, può essere il sistema tedesco che prevede entrambi i canali. Dal momento, però, che esso è proporzionale (se si esclude lo sbarramento del 5%) per garantire la scelta dei governi e fornire quindi loro una maggioranza parlamentare sia pur minima, andrebbe comunque *riproporzionato* garantendo alla coalizione vincente la maggioranza assoluta degli eletti.

Gli aspetti tecnici sono tutti discutibili, sono degli strumenti per ragionare non solo su concetti puri ma per vederli trasferiti in qualcosa di tangibile: il fine è quello di riscoprire il valore della *responsabilità* dei governanti e dei parlamentari rispetto ai cittadini che il sistema attuale non garantisce più.

Quel valore che Mortati già negli anni '70 voleva instaurare in tutta la sua forza, poiché senza di esso la *sovranità popolare* garantita dall'art. 1 della Costituzione sarebbe stata lettera morta. Per tradurre il valore della responsabilità in regole non c'è allora altra strada se non la democrazia maggioritaria. Come ha scritto S. Merlini «Era l'incompiuta realizzazione del principio di maggioranza secondo una logica di sviluppo democratico, che aveva dunque, favorito, secondo Mortati, l'inattuazione della Costituzione. Il "caso italiano" consisteva allora, ed in definitiva, non nella mancanza di condizioni oggettive che impedivano l'applicazione del principio di maggioranza, ma, al contrario, nella volontaria, determinata, non applicazione di quel principio da parte del sistema dei partiti»¹².

Per risolvere questo problema l'unica iniziativa efficace oggi in campo appare comunque il nuovo tentativo affidato allo strumento del referendum abrogativo, che è tuttora in itinere.

¹² S. MERLINI *Sovranità...*, cit., p. 202.