

Lectio Magistralis

— 11 —

*Lezioni e Letture*  
della Scuola di Scienze Politiche  
“Cesare Alfieri”

Comitato  
SCIENTIFICO

*Direttore*

CECILIA CORSI

*Presidente della Scuola di Scienze politiche “Cesare Alfieri”*

*Comitato Scientifico*

FRANCA ALACEVICH

*Professore di Sociologia economica*

ANTONIO ANDREANI

*Professore di Diritto pubblico comparato*

GIUSEPPE COCO

*Professore di Economia politica*

MASSIMO MORISI

*Professore di Scienza politica*

SANDRO ROGARI

*Professore di Storia contemporanea*

Titoli  
PUBBLICATI

*Inaugurazione anno accademico*

Sandro Rogari, *Nazione e Stato nella storia d'Italia*, 2010

Alessandro Cigno, *Debito pubblico, ricchezza privata e politiche per la famiglia*, 2012

Giusto Puccini, *Rendimento e attualità della Costituzione repubblicana*, 2014

Sergio Caruso, *Per una nuova filosofia della cittadinanza*, 2014

Carlo Fusaro, *Rappresentare e governare: da grande regola a tallone d'Achille del governo parlamentare*, 2015

*Letture “Cesare Alfieri”*

Gustavo Zagrebelsky, *La difficile democrazia*, 2010

Colin Crouch, *Europe and problems of marketization: from Polanyi to Scharpf*, 2013

Marino Regini, *La riforma universitaria nel quadro dei sistemi di governance europei*, 2014

Nicoletta Maraschio, *La lingua italiana tra passato e futuro*, 2015

Carlo Fusaro

# Rappresentare e governare

Da grande regola a tallone  
d'Achille del governo  
parlamentare

Firenze University Press  
2015

Rappresentare e governare : da grande regola a tallone d'Achille  
del governo parlamentare / Carlo Fusaro. – Firenze : Firenze  
University Press, 2015.  
(Lectio Magistralis ; 11)

<http://digital.casalini.it/9788866557647>

ISBN 978-88-6655-763-0 (print)

ISBN 978-88-6655-764-7 (online PDF)

ISBN 978-88-6655-765-4 (online EPUB)

Progetto grafico di Alberto Pizarro Fernández, Pagina Maestra snc

*Certificazione scientifica delle Opere*

Tutti i volumi pubblicati sono soggetti ad un processo di referaggio esterno di cui sono responsabili il Consiglio editoriale della FUP e i Consigli scientifici delle singole collane. Le opere pubblicate nel catalogo della FUP sono valutate e approvate dal Consiglio editoriale della casa editrice. Per una descrizione più analitica del processo di referaggio si rimanda ai documenti ufficiali pubblicati sul catalogo on-line della casa editrice ([www.fupress.com](http://www.fupress.com)).

*Consiglio editoriale Firenze University Press*

G. Nigro (Coordinatore), M.T. Bartoli, M. Boddi, R. Casalbuoni, C. Ciappei, R. Del Punta, A. Dolfi, V. Fargion, S. Ferrone, M. Garzaniti, P. Guarnieri, A. Mariani, M. Marini, A. Novelli, M. Verga, A. Zorzi.

© 2015 Firenze University Press  
Università degli Studi di Firenze  
Firenze University Press  
Borgo Albizi, 28, 50122 Firenze, Italy  
[www.fupress.com](http://www.fupress.com)  
*Printed in Italy*

Rappresentare  
e governare,  
da grande  
regola a tallone  
d'Achille  
del governo  
parlamentare

# Sommario

- 7    Presentazione  
      *Cecilia Corsi*
- 15   Rappresentare e governare, da grande  
      regola a tallone d'Achille del governo  
      parlamentare  
      *Carlo Fusaro*
- 73   Bibliografia



# Presentazione

La Collana *Lezioni e Letture* della Facoltà di Scienze politiche “Cesare Alfieri” dell’Università di Firenze, nata nel 2010 per raccogliere le Lezioni inaugurali dell’anno accademico e le Letture “Cesare Alfieri”, prosegue come Collana della Scuola di Scienze politiche. La Scuola, infatti, è l’erede diretta della Facoltà e della sua consolidata tradizione di offerta formativa. E la “Cesare Alfieri” è erede di una tradizione particolarmente illustre; fondata nel 1875, è una delle Scuole di scienze politiche e sociali più antiche d’Europa. Vanta una lunga tradizione interdisciplinare che ha visto collaborare figure autorevoli di storici, giuristi, politologi, sociologi ed economisti.

Le *Lezioni* e le *Letture* – due appuntamenti annuali che costituiscono da anni un’occasione di riflessione su temi di grande interesse

scientifico e di attualità – intendono valorizzare questa tradizione affrontando argomenti di ricerca di particolare rilievo, da diversi approcci disciplinari, coinvolgendo docenti prima della Facoltà e ora della Scuola (le Lezioni) ed esperti e studiosi italiani e stranieri (le Letture).

La *Lezione* inaugurale dell'anno accademico 2014-2015 è stata affidata a Carlo Fusaro, autorevole giuspubblicista. Fusaro si laurea alla “Cesare Alfieri” in diritto internazionale con Antonio Malintoppi; si forma quindi sotto la guida di Silvano Tosi in diritto costituzionale e parlamentare; alla morte di questi avvia una fruttuosa collaborazione con Giuseppe Morbidelli. Dopo il concorso per associato insegna qualche anno a Pisa, ma presto torna a Firenze, e dal 2000 è ordinario di Diritto pubblico comparato presso l'Ateneo fiorentino, ove ha insegnato: Istituzioni di diritto pubblico, Diritto pubblico comparato, Diritto elettorale e parlamentare, Diritto regionale e degli enti locali, Storia delle costituzioni e, da quest'anno, Diritto costituzionale comparato ed europeo.

È stato *visiting professor* presso le università di Brema, di Hiroshima e presso l'University College London.

È autore di numerose monografie, volumi e articoli pubblicati in Italia e all'estero e co-autore, con Augusto Barbera, di un manuale di diritto pubblico giunto all'ottava edizione e di un manuale di diritto costituzionale, ora alla seconda; numerose sono le pubblicazioni per riviste straniere. Fusaro ha approfondito soprattutto tematiche legate al funzionamento delle forme di governo e alle loro interrelazioni con i sistemi elettorali. Ha scritto, inoltre, in tema di magistratura, di Presidente della Repubblica, argomenti trattati per lo più con un taglio di carattere comparatistico. Ha, direi da sempre, seguito, approfondito, criticato il percorso delle tante tentate riforme costituzionali.

Significativa anche l'attività istituzionale di Fusaro: è stato Consigliere di amministrazione dell'Università di Firenze, Direttore del Dipartimento di diritto pubblico e Presidente del corso di laurea magistrale in Analisi e politiche dello sviluppo locale e regionale. Membro del GEV per l'area delle scienze giuridiche per la VQR 2004-2010. È stato recentemente nominato dall'Anvur membro del gruppo di ricerca sulla valutazione nelle aree giuridiche.

Dal 2012 è componente e da quest'anno Presidente del Collegio Garante della Costituzionalità delle Norme della Repubblica di San Marino.

Infine Fusaro ha avuto, in anni giovanili, l'opportunità di sperimentare dal di dentro le istituzioni politiche: deputato per parte della IX legislatura (1983-1984) e consigliere della provincia di Firenze (1990-1993).

Il tema scelto per la Lezione inaugurale dell'a.a. 2014-15 – *Rappresentare e governare: da grande regola a tallone d'Achille del governo parlamentare* – è centrale rispetto all'attuale dibattito politico e istituzionale.

Rappresentare e governare sono i due poli da tenere insieme, i due poli tra cui trovare un equilibrio in un sistema istituzionale. A determinare questo equilibrio e anche a scegliere il tipo di equilibrio cui si tende (perché ovviamente si può prediligere un modello che valorizzi maggiormente un polo rispetto all'altro) vi contribuiscono la forma di governo prescelta e il sistema elettorale. O meglio il mix che si crea tra l'una e l'altro ci diranno molto sul funzionamento di quel sistema e sul punto di equilibrio che in concreto si è venuto ad

individuare tra i nostri due poli: rappresentare e governare.

E tra le forme di governo non vi è forma di governo più sensibile al sistema elettorale di quella parlamentare, in quanto vede la propria specificità proprio nel fatto che l'esecutivo deve necessariamente poter contare sulla fiducia della maggioranza nell'assemblea rappresentativa. Il regime parlamentare necessita quindi di un sistema partitico che attraverso le sue rappresentanze elettive sostenga permanentemente l'esecutivo.

Si può dire che la funzione di un sistema elettorale in una forma di governo parlamentare è non solo la formazione di assemblee rappresentative, ma anche quella di concorrere a dare un governo alla comunità.

E del rapporto tra forma di governo e sistema elettorale si è molto dibattuto in Italia nell'ambito dei tanti progetti di riforma della Costituzione abbozzati, discussi o talvolta anche vicini ad essere approvati e se ne è discusso nell'ambito delle riforme elettorali, sia per quelle proposte ma mai approvate, sia per quelle approvate; ricordo per il circuito nazionale (tralasciando le riforme costituzionali ed elettorali riguardanti

il sistema regionale e degli enti locali) la riforma elettorale per la Camera e il Senato del 1993 e poi quella del 2005, a cui in qualche modo dobbiamo aggiungere la sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014.

E il dibattito giuridico e politico che da decenni si snoda in merito alla nostra forma di governo, e sulle proposte di razionalizzarla o anche di modificarla in modo radicale, è un dibattito che si muove tra i poli della rappresentanza e della governabilità, tra la necessità di garantire pluralismo rappresentativo, da un lato, e stabilità e funzionalità del governo, dall'altro.



*Inaugurazione*  
*anno accademico*  
*2014-2015*



Carlo  
FUSARO

# Rappresentare e governare, da grande regola a tallone d'Achille del governo parlamentare

1. Partecipando in questi mesi al dibattito così vivo sui tentativi di rinnovamento delle istituzioni politiche che sono in corso, mi sono reso conto – ancora una volta – di quanto decisivo sia stato l'*imprinting* (come diceva Lorenz a proposito delle sue paperette) della “Cesare Alfieri” sulla mia formazione. E devo dire tanto più me ne sono reso conto da quando – seguendo il suggerimento di Giuseppe Morbidelli – i giuristi di Scienze politiche, non senza qualche incertezza e qualche dissenso, decisero 25 anni fa di confluire nell'allora Dipartimento di diritto pubblico, caratterizzato ovviamente dalla presenza folta e prestigiosa dei colleghi della facoltà di giurisprudenza. È stato – a mio avviso

– un incontro utile per gli uni e per gli altri: utile proprio per l’apporto di approcci diversi alle questioni giuridiche. Certo lo è stato per me. Il punto è che – mi riferisco soprattutto agli studiosi della mia generazione – i giuristi di scuola “Cesare Alfieri” (scuola Maranini da una parte, scuola Predieri dall’altra per evocare due studiosi che hanno lasciato tracce profonde e durature) sono stati e sono particolarmente sensibili a un’impostazione metodologica che accanto alla dogmatica giuridica pone nello studio del diritto, in particolare del diritto costituzionale, nel quadro di un approccio antiformalista e realista, in non minore rilievo i contributi di altre discipline, prime fra tutte la storia, la scienza e la sociologia politiche, e aggiungerei anche la antropologia culturale. Ciò si spiega bene, perché oggetto privilegiato di studio in via Laura, come oggi nel D5, sono (anche se non solo) le istituzioni politiche: e io sono convinto (ma oggi lo sono anche valentissimi giuristi ‘puri’) che non è possibile comprendere in via meramente deduttiva, sulla base di codici, pandette e carte costituzionali, il funzionamento delle istituzioni politiche (quindi degli organi costituzionali). Insomma, senza tener conto del contesto, della storia, dell’apporto

Rappresentare  
e governare,  
da grande  
regola a tallone  
d'Achille  
del governo  
parlamentare

della comparazione è difficile fare buon diritto costituzionale, è impossibile studiare – per dirla in breve – la parte seconda della nostra Costituzione (l'«ordinamento della Repubblica»). Tanto più ciò vale quando si tratta di discutere di come incidere, innovando, sull'ordinamento e soprattutto sulle istituzioni politiche.

2. La mia tesi è assai semplice, addirittura banale. La posso riassumere in poche parole: alle forme di governo parlamentari – in Italia da oltre 40 anni, in altri paesi molto più di recente, ma con tendenza all'aggravamento del fenomeno – riesce sempre più difficile assicurare un virtuoso equilibrio fra efficienza funzionale e capacità rappresentativa: e, aggiungo, assicurare in tal modo un tendenziale rispetto del principio della sovranità popolare. Quale più quale meno, sotto questo profilo, quasi tutti i nostri ordinamenti appaiono oggi squilibrati (non penso solo all'Italia, penso anche ad altri paesi, inclusa la magna Germania): e gli effetti si vedono. Si è innescato da tempo una sorta di circolo vizioso, lo chiamerei il *paradosso della politica debole*: siccome la politica, cioè i partiti e le istituzioni politiche, sono deboli, finiscono sempre più screditati; il

discredito li rende ancora più deboli, e le continue sempre più frequenti supplenze da parte di altri organi costituzionali, nei confronti – in particolare – dei governi, rendono il tutto ancora più evidente. E soprattutto rendono il rimediare sempre più arduo. È forse possibile, ancora, ma richiede di incidere sempre più fortemente sul regime parlamentare oppure impone di cercare un equilibrio diversamente fondato proprio da un punto di vista strutturale, in altre parole impone di acconciarsi a una forma di governo di tipo diverso. Ecco dunque spiegato il titolo. Rappresentare e governare (sottinteso: per il tramite del Parlamento): questa è la grande regola del governo parlamentare; da regola fondante (e aggiungo: da presupposto di una continuità preziosa fra maggioranza ed esecutivo), è diventata il tallone d'Achille del governo parlamentare. E per questo, se diventa impossibile governare attraverso il Parlamento, è inevitabile che si cerchi come governare in modo diverso.

3. Da più di due secoli da ogni ordinamento costituzionale ci si aspetta assicurati, fra le altre, l'esercizio della funzione di governo (il governare) e l'esercizio della funzione rappresen-

Rappresentare  
e governare,  
da grande  
regola a tallone  
d'Achille  
del governo  
parlamentare

tiva (il rappresentare). Intanto: cosa vuol dire ‘rappresentare’, cosa vuol dire, in particolare, nelle democrazie rappresentative? *Rappresentare* alle origini significava ‘decidere in qualità di fiduciari per conto di altri’; ma almeno da quando lo stato si è fatto pluriclasse e la selezione dei rappresentanti è stata fatta attraverso elezioni a suffragio universale organizzato da partiti politici, ‘rappresentare’ ha assunto il significato anche di capacità di rispecchiare aspettative, aspirazioni, preferenze politiche, interessi, valori presenti nel corpo sociale. Pur essendosi mantenute le antiche formule sul divieto di mandato imperativo, ‘rappresentare’ ha assunto il senso di una *funzione di rispecchiamento* del corpo sociale di cui gli organi della rappresentanza stessa sono espressione. ‘Rappresentatività’ è il termine che denota la capacità di assolvere a questa funzione<sup>1</sup>. In questo

<sup>1</sup> L'organo cui si ritiene sia affidata è, nelle tradizioni costituzionali degli ultimi due secoli, il Parlamento: tuttavia ciò non impedisce che – con caratteristiche diverse – non possa essere interpretata anche da altri organi costituzionali.

sensu si può dire che si è realizzato un ribaltamento della concezione originaria propria del costituzionalismo nascente: lì si cercava attraverso l'istituto della rappresentanza intesa come 'agire per conto di' e attraverso l'idea della sovranità nazionale, di *difendere dalla società* i detentori del supremo potere di decisione politica. Alle divisioni presenti nel ristretto corpo sociale rappresentato dell'epoca non era infatti consentito accesso alla sede della sovranità nazionale: si trattava del resto di divisioni limitate drasticamente dalla natura monoclasse della rappresentanza. Al contrario, ormai da un secolo e più, ci si attende che le assemblee elettive forniscano non solo prestazioni di decisione unitaria, ma anche di rappresentanza degli interessi e delle domande inevitabilmente divisivi della società pluralista che esse riflettono per il tramite delle elezioni a suffragio universale. In altre parole, si vogliono 'rappresentanze che siano anche rappresentative'. La contemporanea 'democrazia rappresentativa' è cosa del tutto diversa dall'antico 'governo rappresentativo' (fondato sulla rappresentanza, non diretto cioè): di essa non si può più dire (o *non* si può dire *solo*) che essa significa

Rappresentare  
e governare,  
da grande  
regola a tallone  
d'Achille  
del governo  
parlamentare

che «le deliberazioni che riguardano l'intera collettività, vengono prese non direttamente da coloro che ne fanno parte ma da persone elette a questo scopo»<sup>2</sup>. L'aspettativa è che quei rappresentanti siano in certa (e talora in larga) misura in *sintonia con la società*. Ma dire 'sintonia con la società' è dire qualcosa di generico: cosa, chi si tratta di rappresentare, con chi e con cosa si tratta di 'essere in sintonia'? È ovviamente impensabile esserlo coi cittadini *uti singuli*, se non su base meramente territoriale, secondo la tradizione liberale. Cos'altro, al di là di una comunità territorialmente insediata e caratterizzata da una qualche identità, si tratta di rappresentare?

4. Una prima risposta è: certamente i partiti (coi loro programmi, coi loro dirigenti). Ma cosa dire delle categorie, degli interessi, dei generi, delle comunità etniche e religiose? Come ha fatto rilevare anni fa, Giuditta Brunelli af-

<sup>2</sup> Cfr. N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino 1995, p. 36. Vedi, in particolare, il saggio su democrazia rappresentativa e democrazia diretta.

frontando i temi della *rappresentanza di genere*, nel momento in cui si abbandona la rappresentanza politica generale su base individuale e ci si muove nella direzione della rappresentanza di spezzoni della collettività (identificati appunto per genere, ma anche fede, o categoria professionale o altro), si compie un passo non da poco<sup>3</sup>: la disputa su individualismo contro comunitarismo è in agguato. La ragione sta nel fatto che, in tal modo, la qualità stessa della rappresentanza muta: salta il presupposto dell'uguaglianza dei votanti, e con esso la condivisione del presupposto etico che permette la decisione a maggioranza. La rappresentanza non politica, e in particolare quella di interessi o di comunità distinte e particolari, impone decisioni negoziate e compromessi, rende inaccettabile la decisione maggioritaria (perché, come scrisse Weber, «non si può trovare un'espressione numerica per l'importanza di

<sup>3</sup> Cfr. G. Brunelli, *L'alterazione del concetto di rappresentanza politica: leggi elettorali e 'quote' riservate alle donne*, «Diritto e Società», 3 (1994), pp. 545-593.

Rappresentare  
e governare,  
da grande  
regola a tallone  
d'Achille  
del governo  
parlamentare

una professione»<sup>4</sup> o, diremmo noi oggi, non si possono 'pesare' i diritti: né gli interessi quando si fanno diritti). La conseguenza è stata che la rappresentanza delle assemblee è divenuta nel tempo funzionale principalmente, se non *esclusivamente*, alla rappresentatività partitica, con aperture limitate ad altri tipi di rappresentanza cui ho fatto riferimento, minoranze meritevoli di tutela costituzionale, dal genere alle minoranze linguistiche. Non è però affatto detto che questo sia tutto e solo un difetto. Dipende: e qui si dovrà tornare alla questione della sovranità popolare.

5. Veniamo al governare. Governare vuol dire amministrare, ma non solo: e comporta in tutti i casi una forma di riconduzione a unità di ipotesi, posizioni, opzioni diverse. Governare significa dare esecuzione concreta a scelte più generali di natura politica: scelte orientate sulla base di valori e volte a privilegiare, legiti-

<sup>4</sup> Questa discussione, incluse le citazioni di Kelsen e Weber, si legge sempre in Bobbio, *Rappresentanza e interessi...*, cit., alla nota 2.

timamente, questo o quell'interesse; vuol dire tradurre continuativamente attraverso specifiche *politiche pubbliche* e grazie a decisioni puntuali, scelte politiche generali compiute a monte (secondo la tradizione del costituzionalismo nascente) proprio nelle sedi della rappresentanza politica, nei parlamenti. Ma, come scrisse il filosofo liberale spagnolo Salvador de Madariaga, *gubernar no es asfaltar*. La funzione di governo va al di là della amministrazione intesa come esecuzione pura e semplice di scelte altrui: quali che siano le attribuzioni riconosciute ai singoli organi costituzionali. Dacché i parlamenti, quali sedi della rappresentanza, hanno affermato la loro primazia in quanto unici interpreti legittimi della nazione, dotati della potestà suprema di decidere in forma di legge, tale primazia (un tempo considerata alla stregua di vera e propria sovranità) si è progressivamente estesa all'ambito, un tempo riservato al re, del potere esecutivo: per cui le funzioni di governo, progressivamente, hanno potuto essere esercitate solo da chi fosse dotato di legittimazione garantita dalla stessa rappresentanza nazionale già titolare esclusiva del potere legislativo, unica eccezione essendo

Rappresentare  
e governare,  
da grande  
regola a tallone  
d'Achille  
del governo  
parlamentare

rimasta per decenni l'esperienza costituzionale, allora peculiarissima, degli Stati Uniti d'America. A seguito di questo vero e proprio processo di *parlamentarizzazione*, le assemblee rappresentative si sono assicurate la titolarità del rapporto fiduciario; si son fatte se non proprio collegio elettorale del governo, qualcosa di simile; hanno assunta una funzione diversa e distinta. Ma, paradossalmente, hanno anche posto le basi della propria subordinazione ad altri: prima i partiti e, poi, in diversa misura gli elettori. Hanno infatti posto le basi per fare delle elezioni di cui esse stesse erano e sarebbero restate espressione, non solo il modo per selezionare rappresentanti in grado di riflettere più o meno fedelmente la società (da un certo momento in poi organizzata in partiti), ma lo strumento (a seconda dei contesti, potenzialmente decisivo) per determinare di fatto la formazione e la funzionalità del potere esecutivo.

6. In ultima analisi, soprattutto in Inghilterra, questo processo ha condotto il potere esecutivo a 'rubare' il mestiere alle sedi tradizionali della rappresentanza: divenuto comitato direttivo del Parlamento, più o meno direttamente

espresso dal voto degli elettori, si è fatto esso stesso titolare di capacità rappresentativa (pur formalmente indiretta), di fatto direttamente responsabile davanti al corpo elettorale. Inoltre gli interessi settoriali hanno trovato diretta, concreta, in ultimo anche pubblica udienza in sede governativa: a questo hanno concorso, per esempio, sia le prassi concertative (vera e propria sorta di corporativismo dolce) sia il processo di integrazione europea sia infine i processi devolutivi dal centro alla periferia: tutti contesti nel quadro dei quali la funzione di tutela selettiva e decisiva degli interessi in gioco si è trasferita nella direzione dei governi, venendosi a sommare alla funzione di ricomposizione in nome di interessi generali rimasta, come già era, sempre a livello di governo. Per tutte queste ragioni sarebbe oggi pura astrazione pretendere di separare rigidamente funzione di governo e funzione rappresentativa.

7. Riassumo: qualsiasi ordinamento politico deve assicurare, nel quadro di come viene organizzato l'esercizio del potere politico, sia la funzione rappresentativa sia quella di governo, conciliando l'esigenza del rappresentare

Rappresentare  
e governare,  
da grande  
regola a tallone  
d'Achille  
del governo  
parlamentare

adeguatamente la società (da un secolo in qua: i partiti) e l'esigenza di permettere alle istituzioni politiche di fornire le prestazioni di governo necessarie. Ma, in ordinamenti politici democratici, è difficile concepire esercizio della sovranità popolare senza una continuità diretta non solo fra voto elettivo e rappresentanza, ma anche fra voto e governo. E qui salgo sulle spalle di due giganti (come dice lo slogan di Google Scholar, il motore di ricerca per la ricerca).

8. Il primo è Costantino Mortati. Mi riferisco al suo commento all'art. 1 della Costituzione italiana, pubblicato nel 1975 nel Commentario Branca<sup>5</sup>; e in particolare, alla parte nella quale discute della «sovranità popolare e dei modi del suo esercizio». Mortati si domanda espressamente, con riferimento all'ordinamento italiano di allora, se le elezioni non conferiscano altro potere se non quello di concorrere ad eleg-

<sup>5</sup> *Principi fondamentali. Art. 1*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna-Roma 1975, pp. 35 ss.

gere la rappresentanza o se invece consentano al corpo elettore di dare delle indicazioni 'sia pure a grandi linee' di indirizzo politico; e se, per conseguenza di ciò, le elezioni permettano di far valere le conseguenti responsabilità di coloro che siano stati eletti in vista della realizzazione di un certo programma (riferimento chiaro all'istituto del *mandate* e a quello del 'manifesto' propri del parlamentarismo inglese). Il giudizio di Mortati è secco: in Italia, scrive, «il rigoroso proporzionalismo [...] ostacola» tutto ciò; si hanno coalizioni formate e mutate «all'infuori di ogni intervento popolare», sicché ogni effettiva partecipazione del popolo all'indirizzo politico è preclusa. Egli ne fa discendere la proposta di una strategia istituzionale diversa, consistente nel ricorso a livello elettorale al principio maggioritario (quello che altri chiamò, anni dopo, il *maggioritarismo strutturale o di composizione* a fronte del maggioritarismo *funzionale o di funzionamento*<sup>6</sup>). La critica al

<sup>6</sup> C. Fusaro, *Principio maggioritario e forma di governo*, Firenze, 1990; Id., *Forma di governo e principio maggioritario. La Commissione Bozzi e le strategie isti-*

Rappresentare  
e governare,  
da grande  
regola a tallone  
d'Achille  
del governo  
parlamentare

proporzionalismo di Mortati è senza incertezze né appello: il proporzionalismo (di composizione) «produce il risultato di rendere sempre più precari ed instabili gli accordi sull'indirizzo e sempre meno collegati con le aspirazioni della base sociale». Di qui il suo favore verso sistemi elettorali «meglio idonei a consentire scelte in sede elettorale di indirizzi maggioritari, destinate a vincolare gli organi elettivi per tutto un ciclo di vita del Parlamento» (e io non riesco a fare a meno di pensare al fatto che questo concetto è l'anticipazione – quasi letterale – dello slogan a favore di riforme elettorali che «consentano la sera del voto di sapere chi ha vinto e governerà»). Mortati – aggiungo – richiamava in quel testo adesivamente proprio l'opera di Giuseppe Maranini (e di Ferdinand Hermens, che da questi era stato introdotto in Italia nel

*tuzionali dei partiti*, in *Scritti in onore di A. Bozzi*, Cedam, Padova 1992, pp. 193-200, e in A. Barbera, C. Fusaro, *Maggioranza, principio di*, voce in *Enciclopedia delle Scienze sociali*, vol. V, Istituto dell'Enciclopedia italiana, Roma 1996, pp. 405-407.

1967<sup>7</sup>), nonché certe proposte istituzionali francesi (quelle di Duverger) che saranno poi riprese in Italia soprattutto da Augusto Barbera (in particolare l'elezione diretta del presidente del consiglio dei ministri)<sup>8</sup>.

9. Ora occorre osservare che ci sono notevoli differenze nel modo come nei diversi ordinamenti si persegue il soddisfacimento dell'esigenza di governare e quella di farlo rappresentando il corpo sociale, ma anche

<sup>7</sup> V. F. Hermens, *La democrazia rappresentativa*, Vallecchi, Firenze 1968 con la presentazione appunto di Maranini che aveva appena pubblicato la sua *Storia del potere in Italia (1848-1967)* per i tipi dello stesso editore.

<sup>8</sup> È Maurice Duverger a contrapporre emblematicamente i sistemi elettorali concepiti come «appareil photographique [...] des opinions» a sistemi elettorali concepiti come «transformateur [...] qui doit changer en décision politiques les préférences du peuple» che è pure – a me pare – una forma di rappresentatività, in *Les partis politiques*, Colin, Parigi 1951. Quanto ad Augusto Barbera si veda per tutti, A. Barbera, *Una riforma per la Repubblica*, Editori Riuniti, Roma 1991, specie pp. 181 ss.

Rappresentare  
e governare,  
da grande  
regola a tallone  
d'Achille  
del governo  
parlamentare

permettendo alla sovranità popolare di esercitarsi: queste differenze dipendono in larga misura da caratteri strutturali delle singole forme di governo; nonché, aggiungo subito, da come questi si combinano appunto con la legislazione elettorale. La prima osservazione da fare è che la questione di come conciliare il rappresentare con il governare si presenta cruciale soprattutto nelle forme di governo parlamentari, caratterizzate dal rapporto fiduciario, in qualsiasi accezione lo si intenda. Diverso il caso della forma di governo presidenziale. Partiamo proprio dalla forma di governo presidenziale: essa è com'è perché il potere esecutivo, che si riteneva prerogativa esclusiva della Corona, in assenza di un monarca, si stabilì negli Stati Uniti nascenti che fosse elettivo, non legato da alcun rapporto di tipo fiduciario con la sede della rappresentanza. Per questa ragione la permanenza in carica dell'esecutivo non dipende, in quel sistema, dal Congresso (va da sé che la possibilità concreta che il governo ha di assolvere pienamente alle sue funzioni è comunque giuridicamente condizionata sia dal potere di bilancio sia dal potere di fare leggi di cui entrambi le assemblee sedi della rappre-

sentanza, sole, dispongono). Cose analoghe si possono dire, nella sostanza, della forma di governo direttoriale. Così come nella forma presidenziale, in quella direttoriale, Parlamento e governo non possono condizionare reciprocamente la permanenza in carica l'uno dell'altra. Ciò comporta, in particolare nella forma presidenziale, due conseguenze: (a) da un lato, essendo coloro che sono chiamati ad esercitare il potere esecutivo, eletti direttamente dal corpo elettorale, si instaura, pur in forme più limitate, un certo rapporto di rappresentanza fra destinatario dell'investitura e corpo elettorale che investe; anche l'esecutivo finisce così con essere in qualche misura 'rappresentativo'; (b) dall'altro, la composizione dell'assemblea sede della rappresentanza, pur non risultando indifferente in relazione all'agire dell'esecutivo, ne condiziona l'attività in misura ridotta e la sopravvivenza per nulla (salvo il solo caso dell'*impeachment*). Per questo le modalità di elezione dei componenti dell'assemblea possono essere pensate senza necessità di preoccuparsi di come, combinandosi con il sistema politico-partitico, esse possano interferire (agevolandolo oppure ostacolando) sull'esercizio

Rappresentare  
e governare,  
da grande  
regola a tallone  
d'Achille  
del governo  
parlamentare

continuativo della funzione di governo. È stato così fino ad anni relativamente recenti; oggi lo è meno, dopo che – pur in assenza di partiti quali quelli europei, negli Stati Uniti il modo di fare politica e il rapporto fra l'un partito e l'altro sono mutati in direzione di una maggiore ideologizzazione e un approccio molto più *adversarial* e più raramente *bipartisan* rispetto a un tempo (al tempo stesso si pensi a quanto sta facendo il presidente Obama nel biennio conclusivo del secondo mandato pur con un Congresso repubblicano in entrambe le Camere).

10. Il caso della forma di governo parlamentare è radicalmente diverso. In essa, per definizione, la *relazione fiduciaria* fra governo e Parlamento (in virtù della quale il primo non può restare in carica, se così l'assemblea deliberi) costituisce elemento indefettibile. Per cui, tanto più in assenza di istituti e meccanismi di c.d. *razionalizzazione*, a meno di non negare l'esigenza stessa di un efficace esercizio della funzione di governo, si impone la necessità di verificare, *in ciascun contesto dato*, se le modalità di formazione della rappresentanza sono o non sono (almeno tendenzialmente)

funzionali a tal fine. È proprio per questo che mi riferisco all'equilibrio fra 'rappresentare e governare' come la grande legge (che non si può ignorare né trascurare) del regime parlamentare: con effetti immediati e diretti sulle caratteristiche del sistema elettorale da utilizzare in concreto. La formula elettorale, nel dar vita alla rappresentanza, deve risultare idonea a fornire le prestazioni rese necessarie dalla natura parlamentare dell'ordinamento, conciliando, *per il tramite dell'elezione dell'assemblea*, le esigenze di rappresentatività con la formazione di una maggioranza e con i presupposti di una leale ed operosa collaborazione di questa con il governo: se del caso – e non paia un ossimoro – anche mediante il ricorso più o meno temporaneo a governi minoritari<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Si tratta di quanto prevede la Costituzione svedese del 1974 (art. 2 del cap. VI): la proposta di nomina del primo ministro (avanzata, fatte le consultazioni, dal presidente del *Riksdag*) è considerata approvata *a meno che non venga respinta* dalla maggioranza assoluta dello stesso *Riksdag*. Logica simile al sistema delle *sfiducia costruttiva* del *Grundgesetz* tedesco.

Rappresentare  
e governare,  
da grande  
regola a tallone  
d'Achille  
del governo  
parlamentare

In altre parole è nella forma di governo parlamentare, in ragione della sua stessa natura, che la necessità di contemperare a livello costituzionale o di legge elettorale esigenze diverse, anche se non necessariamente contrapposte, si manifesta come imprescindibile. Dalla legge elettorale non ci si attende, infatti, solo che essa garantisca un certo grado di rappresentatività del Parlamento (la fotografia di cui parla Duverger), ma anche (e io direi soprattutto) che essa – casi eccezionali a parte – assicuri i presupposti di una *proficua e duratura relazione fiduciaria*. Non basta. Diversamente dalle forme di governo presidenziali che prevedono l'elezione diretta e separata del vertice dell'esecutivo, quelle parlamentari, devono 'passare' attraverso le modalità di formazione della rappresentanza *anche* al fine di attivare efficacemente il principio di responsabilità politica del governo. In esse, infatti, il governo, dal punto di vista giuridico, è responsabile davanti al Parlamento, non davanti al corpo elettorale. Ma a ben vedere ciò equivale a dire che è di norma responsabile solo in misura alquanto relativa (o meramente formale). Perché dire che il Parlamento ha la potestà giuri-

dica di sfiduciare l'esecutivo in concreto solo in astratto stabilisce una subordinazione del governo rispetto al Parlamento. Anzi, nella maggior parte degli ordinamenti comporta il contrario: nel senso che di fatto la responsabilità politica del Governo, si orienta solo in qualche caso verso l'assemblea, ma il più delle volte si orienta verso chi controlla i gruppi parlamentari (cioè verso i partiti e chi li guida: spesso il leader del maggiore di questo che è anche capo del governo) ovvero, nei moderni regimi parlamentari, direttamente verso il corpo elettorale. In quest'ultimo caso, a seconda di chi detiene il potere di scioglimento, saremo in una forma di governo parlamentare modello Westminster o primo-ministeriale ovvero una forma di governo parlamentare a tendenza più o meno marcatamente presidenziale. Tutto ciò rende doppiamente determinante la composizione dell'assemblea elettiva e consiglia perciò, io direi 'imporre', che nell'individuare le modalità di formazione ci si preoccupi di assicurare (ovviamente nella misura in cui ciò sia ragionevolmente possibile) sia i presupposti della rappresentatività sia quelli della governabilità. Le ricadute di questa, che a me pare una

Rappresentare  
e governare,  
da grande  
regola a tallone  
d'Achille  
del governo  
parlamentare

semplice constatazione, sulla legge elettorale sono d'immediata percezione. E si può parlare a buon diritto di centralità della legge elettorale nella forma di governo parlamentare.

11. Ma queste due esigenze del rappresentare e del governare possono risultare in conflitto e vanno bilanciate. In particolare, l'obiettivo di perseguire il più alto livello di rispecchiamento/rappresentatività dell'assemblea può dover essere sacrificato, in misura maggiore o minore, all'obiettivo di perseguire una migliore governabilità (migliore nel senso di più efficace e più responsabile). Studiosi non tacciabili di pregiudiziali simpatie decisionistiche o di antipatia nei confronti della legislazione elettorale proporzionale hanno riconosciuto questa esigenza. Carlo Lavagna, il teorico della proporzionale quale regola elettorale costituzionalmente obbligatoria, autore di una battaglia teorica e politica contro l'alterazione della proporzionale prefigurata dalla legge elettorale del 1953, in anni successivi, ammise espressamente, in nome appunto del principio della funzionalità della organizzazione di governo, eventuali clausole di sbar-

ramento<sup>10</sup>; mentre Giuseppe Ugo Rescigno, a sua volta, ha giudicato, certo prudentemente, l'esigenza della governabilità come «l'unico argomento serio che può giustificare un certo scostamento dal criterio proporzionale»<sup>11</sup>. Si tratta di questioni, aggiungo io, che non possono che essere valutate tenendo conto del contesto specifico, non in astratto: ordinamento per ordinamento, a seconda della fase storico politica, e certo anche a seconda della cultura politica prevalente.

12. È questo un ulteriore elemento del quale si deve tenere conto: anzi esso pesa a tal punto da travalicare perfino le differenze strutturali fra ordinamenti diversi, fra diverse forme di governo. Il contesto politico-sociale e la cultu-

<sup>10</sup> Si confronti il Lavagna del 1952 con quello del 1984: C. Lavagna, *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, «Riv. Trim. Dir. Pubbl.», 1952, pp. 849 ss.; Id., *In tema di ingovernabilità*, in *Scritti in onore di E. Tosato*, vol. III, Giuffrè, Milano 1984, pp. 223-235.

<sup>11</sup> G.U. Rescigno, *Democrazia e principio maggioritario*, «Quaderni Costituzionali», 1994, 222.

Rappresentare  
e governare,  
da grande  
regola a tallone  
d'Achille  
del governo  
parlamentare

ra politica prevalenti all'interno di una comunità politica organizzata influiscono, a parità di regole giuridiche, sul funzionamento delle istituzioni politiche. L'esperienza di tanti anni di riformismo istituzionale (costituzionale ed elettorale), ad esito solo in parte soddisfacente, rimanda a questi aspetti. Proprio per questo evocavo all'inizio il contributo dell'antropologia culturale fra gli elementi di cui tenere conto: ciò mi rimanda ad un altro fra i grandi colleghi che ci hanno preceduto nella Facoltà ora Scuola di Scienze politiche. Parlo di Carlo Tullio Altan i cui lavori vorrei raccomandare, in particolare agli studenti. Lì si può trovare una spiegazione convincente del perché siamo come siamo: del perché abbiamo interiorizzato nel secolo certi *valori* e certi *disvalori* quelli che concorrono a produrre il nostro *ethnos* nazionale<sup>12</sup>. In particolare Tullio Altan si sofferma sul fatto che lo sviluppo della nostra penisola all'indomani

<sup>12</sup> Mi riferisco a: C. Tullio Altan, *La nostra Italia*, Feltrinelli, Milano 1986; Id., *Ethnos e Civiltà*, Feltrinelli, Milano 1995; e in ultimo Id., *Gli italiani in Europa*, il Mulino, Bologna 1999.

dell'età comunale non ha consentito lo stabilirsi, se non in alcune zone limitate del paese (del Nord), di una autentica società feudale: dal che sarebbe derivata la carenza anche negli italiani dei secoli successivi di quei valori di fedeltà e lealtà propri del feudalesimo (e, per conseguenza, del senso dello stato, del rispetto della cosa pubblica, della capacità di cooperare virtuosamente sacrificando interessi individuali e familiari in nome di esigenze collettive). Cosa c'entra col nostro discorso sulla forma di governo parlamentare? C'entra e come. Tanto più è diffuso e consolidato un costume di tendenziale cooperazione fra forze diverse e in generale un costume di lealtà, tanto meno si dovrà far ricorso alle prestazioni a monte del sistema elettorale: cioè agli incentivi e ai disincentivi di appropriate disposizioni normative in vista di comportamenti virtuosi (dunque funzionali al fisiologico funzionamento del sistema).

13. Mario Galizia, cogliendo alcuni spunti per certi aspetti e anticipando per altri Mortati, osservava giusto quarant'anni fa, nel suo classico libro dedicato agli *Studi sui rapporti fra governo e parlamento*: «manca nell'attuale sistema ita-

Rappresentare  
e governare,  
da grande  
regola a tallone  
d'Achille  
del governo  
parlamentare

liano una effettiva condizione di preminenza assoluta del popolo, come corpo elettorale capace di decidere attraverso le elezioni [...]»<sup>13</sup>. Compiuta con l'ordine del giorno Perassi la scelta per il governo parlamentare, ma avendo rinunciato poi ad ogni dispositivo costituzionale volto ad evitarne le pur espressamente temute degenerazioni, la scelta dei primi mesi del '48 fu quella di dotare le due Camere di sistemi elettorali in parte diversi, ma entrambi caratterizzati da alta proporzionalità e dunque, dato il contesto, elevata capacità rappresentativa partitica. Così, rispetto alle esigenze del rappresentare e del governare, ci si affidava inermi, ma del tutto consapevoli, alla autonoma capacità del sistema dei partiti di far funzionare efficacemente una forma di governo parlamentare pressoché 'pura'. Seguì, alla fine della I legislatura, il tentativo di introdurre una legge elettorale, fondata su un consistente premio di maggioranza (si era nel 1953): non credo possa essere definito diversamente da un tentativo di

<sup>13</sup> M. Galizia, *Studi sui rapporti fra governo e parlamento*, Giuffrè, Milano 1972.

incidere sul funzionamento della forma di governo parlamentare rafforzando la funzione di governo, stabilizzando le maggioranze intorno alla Dc, ma sacrificando in misura certamente eccessiva le ragioni della rappresentatività. È vero che con quella legge il premio era per rafforzare una maggioranza in voti conseguita: ma è altrettanto vero che con anche un solo voto in meno del 50% di quelli validamente espressi, per vederla dalla prospettiva opposta a quella per lo più considerata, una o più liste avrebbero ottenuto solo il 35% dei seggi, cioè in valori assoluti dal 15% al 30% in meno rispetto a una 'perfetta' proporzionalità. Il fallimento di questo tentativo, probabilmente dovuto allo scarso equilibrio con cui venne condotto<sup>14</sup>, det-

<sup>14</sup> Mi riferisco, appunto all'entità del premio: avrebbe consentito a chi avesse vinto le elezioni di sfiorare, alla Camera, la maggioranza dei due terzi per la revisione costituzionale senza referendum. Anche se, quando se ne discute, perfino a sessant'anni di distanza si dimentica che il premio *non* fu affatto previsto per il Senato: il che da un lato ridimensionava i rischi per la costituzione, dall'altro conferma che fino alle polemiche più re-

Rappresentare  
e governare,  
da grande  
regola a tallone  
d'Achille  
del governo  
parlamentare

te vita, per i 25 anni successivi, alla progressiva estensione del carattere proporzionale delle leggi elettorali (dai comuni sopra i 3.000 abitanti fino alla legge per le elezioni europee del 1979, la più proporzionale di tutte, passando per le elezioni provinciali e quelle regionali). In realtà, vi furono anche casi in cui – alla Camera – la legge elettorale proporzionale, che un pur modesto sbarramento lo prevedeva ai fini della possibilità di utilizzo dei c.d. *resti* (un seggio intero, almeno; e 300.000 voti in tutt'Italia), non permise l'ingresso in Parlamento di forze politiche che avevano ottenuto un numero di voti non infimo: fu il caso del Partito socialista di unità proletaria di Tullio Vecchietti<sup>15</sup>. Ciò dimostra che anche quella legislazione non

centi (2014) nessuno ha ritenuto mai costituzionalmente men che corretto prevedere leggi elettorali diverse per le due Camere (anzi: mantenere la proporzionale al Senato fu considerata una garanzia per le minoranze).

<sup>15</sup> Il Psiup, formato da scissionisti dal Psi, al momento dell'unificazione con il Psdi, ebbe nel 1972 circa 650.000 voti con poco meno del 2%, ma zero seggi (di voti ne aveva avuti, invece, oltre 1.400.000 nel 1968).

poteva, come nessuna può, garantire una proiettività rappresentativa integrale. Quando si sviluppò la crisi dei primi anni Novanta (anche quella volta, come in anni recenti, i *mercati* ebbero la loro parte), la via referendaria e quella della riforma elettorale vennero perseguite dai riformatori una volta costata la indisponibilità delle forze politiche dell'epoca di procedere a un rilancio dell'efficacia della funzione di governo attraverso opportune modifiche, anche costituzionali, alla forma di governo. Divisi fra coloro che suggerivano un radicale cambio di forma di governo, coloro che volevano solo ritoccare, adeguandola, quella parlamentare vigente e quelli che non volevano né l'una né l'altra cosa, i partiti finirono travolti dalla loro renitenza a soddisfare le esigenze ineludibili della comunità politica organizzata. Come leggere le due leggi Mattarella, certo frutto in parte casuale della celebre 'dettatura' referendaria (che tuttavia tale non fu per nulla, bensì l'altra faccia dell'incapacità di mettersi d'accordo su qualcosa che fosse funzionale e al tempo stesso coerente con l'esito del referendum del 18 aprile 1993), se non come uno sforzo di conciliare col medesimo sistema elettorale, l'e-

Rappresentare  
e governare,  
da grande  
regola a tallone  
d'Achille  
del governo  
parlamentare

signenza di garantire un elevato livello di pluralismo (dunque di rappresentatività) insieme a quella di garantire un (più) efficace esercizio della funzione di governo, attraverso elezioni di norma *decisive*?

14. Tuttavia le leggi elettorali del 1993, che certo avevano i loro difetti (non erano state stese dai promotori dei referendum i quali infatti provarono a modificarle a più riprese, senza esito<sup>16</sup>), avevano cominciato a funzionare quando furono sostituite dalla legge 270/2005. Alla terza legislatura eletta sulla base di quelle leggi, il meccanismo stava andando a regime e assicurava esattamente quello che da esso ci si aspettava: garanzia di un elevato livello di pluralismo rappresentativo grazie a uno sbar-

<sup>16</sup> Nel 1999 e nel 2000: nella prima occasione il quorum non scattò per poche migliaia di voti; votò il 49,60 degli aventi diritto e i 'sì' erano stati il 91,50%. I votanti scesero al 32,40% l'anno dopo (82,00% i 'sì'). Quanto ai difetti, penso al c.d. scorporo dai voti ottenuti nella parte proporzionale di parte dei voti ottenuti nella parte maggioritaria.

ramento significativo, ma non elevatissimo (il 4%), potenziale sostegno alla stabilità di governo a parità di disponibilità a cooperare dei partiti e dei loro gruppi in Parlamento: senza forzature attraverso 'premi' o altre stampelle istituzionali particolarmente invadenti. Elezioni decisive e alternanza sembravano una realtà assicurata, e così una crescente stabilità dei governi (culminata con la legislatura 2001-2006, ma anticipata in parte anche da quella precedente<sup>17</sup>). La successiva legge Calderoli va considerata un cattivo tentativo di legge elettorale *mista*, intesa a conciliare, come la precedente, esigenze e finalità diverse. Liste lunghe bloccate e altri difetti a parte, il *trade-off* implicito di quella legge era: garanzia di pluralismo rappresentativo fino ai limiti della frammenta-

<sup>17</sup> Ricordo che dal 1996 al 2001 si ebbero quattro governi (Prodi, D'Alema, D'Alema, Amato) ma sostanzialmente nell'ambito della stessa maggioranza dell'Ulivo; mentre dal 2001 al 2006 si ebbero due governi Berlusconi: ma il secondo (2005-2006) era la fotocopia del primo con la sola sostituzione del pur importante ministro dell'economia.

Rappresentare  
e governare,  
da grande  
regola a tallone  
d'Achille  
del governo  
parlamentare

zione, in cambio di coalizioni di sostegno alle candidature di governo di legislatura, sancite e rafforzate, in caso di successo, (i) da un significativo premio di maggioranza (senza necessità di quorum ma, in compenso, di entità più limitata di quello del 1953) e prima ancora (ii) dalle norme dell'art. 18 del TU 361/1957 sulle coalizioni e sul capo della forza politica/coalizione... (criticate quanto si vuole ma funzionali all'obiettivo condiviso da numerose ipotesi di riforma<sup>18</sup>). Questo scambio non occulto, ma noto a tutti, era relativamente co-

<sup>18</sup> Si sa che la storia dei premi volti a costruire o a rafforzare una maggioranza è in Italia particolarmente lunga e consolidata. Al di là della legge Acerbo e dalla legge del 1953, si possono ricordare le proposte emerse in seno alla Commissione Bozzi (1983-1985): finalizzate a incentivare prima e consolidare poi, quelle coalizioni sulle quali il funzionamento della forma di governo parlamentare si è fondata in Italia. Per tutti v. M. Carducci, *L'accordo di coalizione*, Cedam, Padova 1989 e Id. *Sistemi elettorali misti e rappresentanza*, in O. Massari, G. Pasquino, *Rappresentare e governare*, il Mulino, Bologna 1994, pp. 181-220.

erente con le correzioni apportate alla legislazione elettorale e alla forma di governo di tutti gli enti sub-statali negli anni Novanta: in particolare comuni e regioni, fra il 1993 e il 1995-1999. Con una differenza sostanziale: a livello substatale era stato possibile in quegli anni intervenire (nel caso dei comuni sotto le mentite spoglie di legge elettorale, nel caso delle regioni ancor più direttamente ed esplicitamente), sia a livello elettorale sia a livello appunto di forma di governo. Quelle innovazioni sono state coronate da pieno successo: non che tutto sia perfetto, non che non si possa e magari si debba pensare a correttivi per il futuro (certe rigidità potrebbero essere attenuate un giorno, che peraltro vedo oggi più lontano di quanto non pensassi qualche anno fa), ma funzionano. Dal punto di vista di un riformismo razionale, non c'è dubbio che si sia trattato dei maggiori successi in materia istituzionale da 25 anni in qua. E sarebbe azzardato sostenere che la rappresentatività ne sia stata umiliata (anzi, forse il problema è ancora quello di un'eccessiva frammentazione: il che deve far riflettere sul fatto che una cosa è la capacità di rappresentanza, nel senso di capacità di incidere, altra cosa è la

Rappresentare  
e governare,  
da grande  
regola a tallone  
d'Achille  
del governo  
parlamentare

capacità di rappresentanza, nel senso di capacità di riflettere posizioni e divisioni presenti nella società: che non è affatto detto sia *sempre e comunque* opportuno introiettare nelle assemblee rappresentative). Allo stesso modo, nessuno potrebbe negare che la stabilità come precondizione (necessaria, ma non sufficiente) di governabilità sia stata assicurata (se poi di essa non si è stati in grado di trarre pieno profitto, questo non è ovviamente un problema del modello o del sistema: modelli o sistemi a prova di inetti, incompetenti o furfanti o culture politiche improntate a determinati disvalori non se ne conoscono).

15. Ora la domanda che io mi pongo è la seguente: le caratteristiche indefettibili del regime parlamentare di cui abbiamo parlato, sono forse diventate una ragione di insuperabile debolezza, in relazione all'evoluzione non solo della società italiana e del suo ordinamento costituzionale, ma anche di quelli di altri ordinamenti caratterizzati dalla forma di governo parlamentare? Hanno reso il governo parlamentare di troppo difficile gestione e interpretazione? Hanno impedito alle istituzioni

politiche dei regimi parlamentari di fronteggiare le nuove sfide, in qualche modo esterne e interne al sistema? Penso alla documentata grande difficoltà di rispondere alla crisi degli ultimi 5-6 anni e di farlo con scelte politiche coraggiose all'altezza della necessità storica: con conseguenze del genere di quelle cui facevo riferimento all'inizio e che tendono ad avvitare le istituzioni politiche del governo parlamentare in una sorta di circolo vizioso. Fra queste conseguenze desidero soffermarmi, perché a mio avviso emblematico, sullo spostamento di potere di decisione, anche politica, dalle sedi tradizionali della politica, dai Parlamenti e dai governi (dai partiti, e dagli elettori), verso altre sedi istituzionali... Penso, e lo dico senza infingimenti, ai giudici. Io sono convinto che ci troviamo di fronte a un grande problema del costituzionalismo contemporaneo. Mi spiego: noi – anche io stesso oggi – parliamo e ci preoccupiamo della rappresentatività delle assemblee politiche, insieme alla capacità di esse di compiere scelte e di assecondare operosamente la c.d. governabilità. Ebbene: la ragione stessa della capacità di rappresentare del Parlamento si lega al fatto che da esso ci si attende che, col

Rappresentare  
e governare,  
da grande  
regola a tallone  
d'Achille  
del governo  
parlamentare

governo che in qualche modo ne è espressione (e guida), concorra ad attuare la Costituzione e a indirizzare la società, facendosi interprete di interessi, aspirazioni, idee, bisogni, sensibilità, culture presenti nella società stessa. Ma perché? Perché il presupposto è che solo organi di quel genere (organi intrinsecamente politici) siano idonei a svolgere una tale funzione, diversamente da organi altrimenti composti e rispetto alla società – giustamente – più isolati (i giudici). Ma se si lascia l'attuazione dei principi costituzionali *solo* o *prevalentemente* a giudici e corti costituzionali, se si accetta che ogni questione (anche di natura generale) si risolva applicando le regole del processo, che ogni scelta si riduca alla formulazione di ragionevoli composizioni tra principi giuridici, che ogni decisione si traduca in pur equi e ragionevoli bilanciamenti di principi e valori affidati ai tecnici del diritto, ebbene alla lunga si priva l'ordinamento di ogni capacità strutturale di rispecchiare la società nel suo evolversi e si rischia così di annichilire il senso stesso della rappresentanza e della sovranità popolare. Alla lunga si finisce per negare il ruolo stesso delle assemblee politico-legislative. Distrutto ogni

equilibrio fra i poteri, al di là di ogni astrazione, si finisce con l'isolare l'ordinamento dalla società, affidandolo tutto a improprie (perché non attrezzate) tecnocratiche supplenze: tecnocratiche sia pure *sub specie* giurisdizionale. Ma il costituzionalismo non è mera per quanto sapiente tecnica giuridica d'interpretazione e di bilanciamento fra valori e principi. Lo stato costituzionale vuol dire certo supremazia giuridica della Costituzione, ma vuol dire anche sovranità popolare. Per parafrasare un dibattito aperto prima di tutto nei paesi anglosassoni, accanto al c.d. *legal constitutionalism* serve anche il *political constitutionalism*. Un ordinamento costituzionale nel quale la sovranità popolare non possa dispiegarsi, non possa incidere sulle scelte cruciali di governo e anche sulle grandi scelte valoriali (penso alle questioni della c.d. bioetica, al problema della fine vita, penso alle regole sulla somministrazione di cure e medicinali, al bilanciamento fra ambiente e necessità del lavoro e dell'impresa, e così via) è un ordinamento costituzionale dimidiato e debole. Lo «stato costituzionale», uso parole di Maurizio Fioravanti, non può vivere di sola giurisdizione quasi a rilanciare il primato dei legisti e il

Rappresentare  
e governare,  
da grande  
regola a tallone  
d'Achille  
del governo  
parlamentare

principio aristocratico. Lo stato costituzionale è nato per rendere controllabile la decisione politica democratica, non per negarla e non può essere affidato solo ai suoi pur valentissimi giudici<sup>19</sup>. Si cade nella *juristocracy* di cui si è parlato oltreoceano e nella *judicialisation of politics* evocata da Hirschl<sup>20</sup>. Per questo, l'ulteriore quesito che mi pongo si lega al circolo vizioso più volte richiamato, e s'incentra sul ruolo improprio di supplenza invadente assunto da coloro che ai più vari livelli esercitano la funzione giurisdizionale. Ebbene con riferimento immediato al ragionamento che ho cercato di sviluppare in questa occasione, in particolare, qual è stato il ruolo delle corti costituzionali, e segnatamente di quella tedesca e – in ultimo (abbandonando una saggia prudenza, che l'aveva contraddistinta) – di quella italiana?

<sup>19</sup> M. Fioravanti, *La trasformazione costituzionale*, «Riv. Trim. Dir. Pubbl.», fasc. 2 (2014), pp. 295-308.

<sup>20</sup> R. Hirschl, *Towards Juristocracy: the Origins and Consequences of the New Constitutionalism*, Harvard U. Press, Cambridge-London 2004.

16. Parto dall'ordinamento tedesco, le caratteristiche della cui forma di governo non devo ricordare<sup>21</sup>. Già a partire dalle prime elezioni del 1949, la legge elettorale provvisoria prevede una *clausola di sbarramento* (del 5%) da applicarsi in ciascun *Land*; successivamente lo sbarramento fu applicato al *Bund*, poiché il riparto proporzionale dei seggi venne fatto su base, appunto, federale; si stabilì anche che, in alternativa, per partecipare alla distribuzione nazionale un partito potesse conseguire tre seggi uninominali con il primo dei due voti (quello a sinistra della scheda). Lasciando da parte altre particolarità, ciò che da sempre ha suscitato discussioni e ricorsi al *Bundesverfassungsgericht* (BVG) è stata proprio la clausola di sbarramento. La giurisprudenza sulla

<sup>21</sup> Mi sono servito, per questa parte, di A. Missiroli, *Germania: proporzionale personalizzata e Cancellierato*, in Massari, Pasquino, *Rappresentare...*, cit., pp. 155-180 e, per l'attualità, di G. Delledonne, *Il BVG dichiara l'illegittimità costituzionale della soglia di sbarramento per le elezioni europee*, «Quaderni Costituzionali», n. 1/2012, pp. 137-140.

Rappresentare  
e governare,  
da grande  
regola a tallone  
d'Achille  
del governo  
parlamentare

*Sperrklausel* sia a livello federale sia a livello di *Land* è di grande interesse e meriterebbe un'analisi specifica<sup>22</sup>. Dal punto di vista del nostro discorso essa sembra fatta apposta per rafforzare la tesi secondo la quale ai sistemi elettorali, nelle forme di governo parlamentari, è legittimo richiedere prestazioni che vadano anche al di là di una mera per quanto ampia capacità rappresentativa. In effetti, sin dal 1952 la Corte costituzionale federale in BVerfGE 1, 208, pur partendo (come farà poi sempre) dal principio della tendenziale uguaglianza del voto non solo in entrata (posizione della Corte italiana fino alla sent. 1/2014), ma anche in uscita, fa salva la clausola di sbarramento, nella forma allora vigente, sulla base della seguente motivazione: «le elezioni devono dotare lo Stato di organi in grado di operare, cioè di un Parlamento che sia in grado, in ragione dei suoi rapporti di forza interni, di costituire un governo e di svolgere un reale lavoro legislativo [...]»<sup>23</sup>. Quarant'anni

<sup>22</sup> Tralasciando la giurisprudenza sui seggi aggiuntivi. Ma anch'essa rileva ai fini del tema che tratto.

<sup>23</sup> Citato in Delledonne, *Il BVG dichiara l'illegittimità*

dopo, fatta l'unificazione, il BVG fu chiamato a pronunciarsi nuovamente e dichiarò l'incostituzionalità della pura e semplice estensione della legge elettorale della Germania di Bonn all'intero territorio nazionale, giudicando che *in quel contesto* la clausola di sbarramento avrebbe penalizzato – se non altro per ragioni demografiche – le nuove forze politiche appena sorte nei *Länder* orientali: così una legge dispose che, per le sole elezioni del dicembre 1990, si sarebbe dato vita a due distretti elettorali separati, ciascuno corrispondente a uno dei due Stati tedeschi pre-unificazione. Ancor più calzante, si presenta la giurisprudenza delle corti costituzionali di alcuni *Länder* nei quali, in anni recenti, è stata introdotta l'elezione diretta del borgomastro: si è infatti sancita, in alcuni casi, l'illegittimità della clausola di sbarramento ai fini dell'elezione del consiglio comunale, dal momento che non sarebbe giustificata da esigenze di governabilità, una volta che l'esecutivo sia divenuto demoeletto. In

*costituzionale...*, cit., p. 138.

Rappresentare  
e governare,  
da grande  
regola a tallone  
d'Achille  
del governo  
parlamentare

ultimo, il BVG ha stabilito che la clausola di sbarramento applicata alle elezioni dei rappresentanti tedeschi al Parlamento europeo viola l'eguaglianza del voto degli elettori e le pari opportunità dei singoli partiti (v. BVerfGE 2, BvC 4/10 del 9 novembre 2011): con due decisioni. Con la prima fu bocciato lo sbarramento al 5%; con la seconda anche quello al 3%. Non entro nel merito di aspetti assai discutibili della sentenza, messi in evidenza da vigorose opinioni dissenzienti (la decisione è stata presa con 5 voti a favore e 3 contro). Ciò che rileva qui è il ragionamento che la Corte fa: «il Parlamento europeo», afferma, «non elegge un governo dell'Unione che dipenderebbe dal suo ininterrotto sostegno. Né la legislazione dell'Unione dipende da una costante maggioranza al Parlamento europeo, costituita da una stabile coalizione di gruppi alla quale si contrappone un'opposizione [...]». Rovesciando l'argomento se ne evince che – secondo il BVG – laddove si tratti, invece, di assicurare la governabilità, alterazioni ragionevoli e proporzionali della capacità rappresentativa del sistema d'elezione sono da considerarsi legittime nella forma di governo parlamentare (benissimo descritta,

tra parentesi), come quella la quale, per il suo efficace funzionamento, dipende da (e quindi richiede) la presenza di *una stabile coalizione di gruppi che diano luogo a una costante maggioranza*, a fronte della quale esiste l'opposizione. Ancor più recentemente il BVG è intervenuto più volte, quasi giocando come il gatto col topo – se mi passa l'espressione – col *Bundestag*, a proposito della questione dei c.d. *Überhangmandaten* (i mandati aggiuntivi, rispetto alla ordinaria composizione del *Bundestag* eletti nel caso in cui il partito vincitore conquista un numero di collegi uninominali maggiore della percentuale spettante su base proporzionale). Non è la sede per entrare nei dettagli. Sta di fatto che le modifiche alla legge elettorale tedesca letteralmente imposte dalla giurisprudenza del BVG hanno fatto sì che la CDU/CSU, guidata da Angela Merkel, che nel 2014 ha conseguito uno dei maggiori successi della storia elettorale tedesca (conquistando il 41.5% nella parte proporzionale), si sia trovata costretta a formare una coalizione con il suo principale e alternativo antagonista, al quale si era contrapposto in campagna elettorale (titolare di un ben più modesto 25.7% dei voti).

Rappresentare  
e governare,  
da grande  
regola a tallone  
d'Achille  
del governo  
parlamentare

Il risultato è che la Germania è oggi governata da una coalizione sostenuta da quasi l'80% dei membri del *Bundestag*, con 504 seggi su 631. Ne consegue la riduzione ai minimi termini numerici della funzione oppositoria, il che a me pare tutt'altro che fisiologico: certamente vi saranno politologi che studieranno gli effetti di questo sviluppo.

17. Di taluni aspetti specifici, si è occupata in più occasioni anche la giurisprudenza della Corte europea per la protezione dei diritti dell'uomo (la Cedu)<sup>24</sup>. Particolarmente interessante fu la decisione nel caso *Yumak e Sadak vs Turchia* (n. 10226/0 del luglio 2008). Riguardava lo sbarramento (del 10%!) previsto dalla legislazione turca per l'elezione del Parlamento. Riaffermando l'ampio margine di apprezz-

<sup>24</sup> Per esempio, nei casi *Federacion nacionalista Canaria vs Spagna* (n. 56618/00), *Partija 'Jaunie Demokrati' e Partija 'Musu Zeme' vs Latvia* (n. 10547/07, 34049/07) ed anche in *Silvius Magnago e Svp vs Italia* (v. Council of Europe, *Yearbook of the Echr*, vo. 39, 1996, pp. 117 ss.).

zamento che essa riconosce agli stati, la Corte evidenziava due aspetti: (primo) la decisiva rilevanza di fattori storici e politici che influenzano la valutazione in relazione a ciascun specifico contesto (per cui ciò che è legittimo qui può non esserlo là, ciò che è legittimo oggi può non esserlo più domani); (secondo) i sistemi elettorali si propongono finalità non sempre del tutto compatibili. Per esempio, si legge, quella di riflettere abbastanza fedelmente le opinioni degli elettori e quella di far emergere un indirizzo politico sufficientemente chiaro e coerente: si tratta esattamente di quei fini di *rappresentatività* e di *governabilità* di cui qui parlo.

18. Vengo alla giurisprudenza della Corte costituzionale italiana. Vanno distinte due fasi: fino alla sent. 1/2014, dopo la sentenza 1/2014. Fino al dicembre 2013 si poteva affermare, quanto alla giurisprudenza della nostra Corte, che, a differenza di quella tedesca, erano stati molto più limitati i casi di pronunce direttamente concernenti le formule elettorali. Qualcuna naturalmente c'era stata. La decisione più lontana nel tempo è la sent. 43/1961, nella quale la Corte aveva affermato il fondamentale canone

Rappresentare  
e governare,  
da grande  
regola a tallone  
d'Achille  
del governo  
parlamentare

interpretativo dell'art. 48 Cost. in relazione allo spesso invocato criterio dell'eguaglianza del voto, chiarendo che esso vale solo *in entrata* e non *in uscita* (essendo garantita dalla Costituzione l'uguaglianza di opportunità fra le liste concorrenti, non di risultato): un'impostazione mai abbandonata, cui paga tributo anche la sent. 1/2014, ma di fatto da essa in parte tradita. In un paio di circostanze la Corte ha dovuto pronunciarsi su una questione ricorrente, quella della c.d. *rappresentatività territoriale* dei sistemi elettorali (in particolare quello regionale della legge 108/1968 e quello europeo della legge 18/1979), sancendo la prevalenza della rappresentanza politica su quella territoriale (provinciale o circoscrizionale)<sup>25</sup>. Le sentenze sono la 216/1972 e la 271/2010 (alle quali si possono aggiungere anche la sent. 260/2002 e la sent. 240/2012). Considero la 271 del 2010 di particolare importanza in quanto esemplificativa di una linea rispetto alla quale la sent.

<sup>25</sup> La prima di queste sentenze (v. dopo) è coerente con quella di molti anni dopo che sancì l'illegittimità costituzionale delle c.d. *quote rosa* (sent. 422/1995).

1/2014 si è poi posta in parziale contraddizione. Affermò allora la Corte (estensore il giudice Sabino Cassese) che «in presenza di una pluralità di soluzioni, nessuna delle quali costituzionalmente obbligata, questa corte non potrebbe sostituirsi al legislatore in una scelta ad esso riservata [...]». Nella 260/2002, invece, la Corte aveva detto, cito ancora: «la determinazione delle formule e dei sistemi elettorali costituisce un ambito nel quale si esprime con un massimo di evidenza la politicità della scelta legislativa, censurabile in sede di giudizio di costituzionalità solo quando risulti manifestamente irragionevole [...]», ragione per la quale essa rifiutava la pronuncia che le veniva richiesta considerandola pensabile «solo ove la scelta del legislatore [...] presentasse quei caratteri di assoluta arbitrarietà che non sono nel caso di specie riscontrabili». Tornando alla 271/2010, la Corte riconosceva espressamente che all'interno di una specifica disciplina elettorale possono convivere più ordini di esigenze diverse (in quel caso il riparto dei seggi in rapporto ai voti, a garanzia della *rappresentatività politica*, a fronte della distribuzione di essi fra circoscrizioni in base alla popolazione a tutela

Rappresentare  
e governare,  
da grande  
regola a tallone  
d'Achille  
del governo  
parlamentare

della *rappresentatività territoriale*). In un paio di occasioni la Corte, adita per valutare la legittimità costituzionale della legge 81/1993 (la legge elettorale comunale), aveva toccato la tematica di cui qui parliamo, affermando (sent. 107/1996, ribadita nella sent. 305/2000) che «deve necessariamente riconoscersi che la governabilità dell'ente locale non è assunta come un valore assoluto, ma è apprezzata come valore specificamente tutelabile giustificandosi la alterazione del criterio proporzionale soltanto nel caso, di maggior allarme, della frammentazione dei consensi espressi». Qui essa riecheggia, mi pare, la giurisprudenza tedesca. E, infatti, a questa decisione si ricollega anche la 1/2014: espressamente debitrice rispetto a quella del *Bundesverfassungsgericht*. Nondimeno, affermare che la governabilità non è da considerarsi un 'valore assoluto', cioè quella che qui ho chiamato *un'esigenza funzionale*, neppure significa il suo opposto: non implica cioè fare della rappresentatività (politica o di altro genere, ma fotografica) un diverso valore assoluto, cui tutto sacrificare. Soprattutto non dovrebbe comportare una concezione della rappresentatività, che non è in discussione come valore co-

stituzionale primario in sé, che la identifica di fatto con la regola di riparto proporzionale dei seggi (io contesto l'equazione rappresentatività = riparto proporzionale dei seggi). Il punto chiave, però, è che resta comunque aperta la discussione su quale possa ritenersi la misura minima di rappresentatività e di governabilità da garantire: io dico che si tratta di valutazioni che dipendono dal contesto specifico di riferimento e non possono che essere di tipo politico. Non si esce dal campo, qui, della discrezionalità politica salvo il limite della ragionevolezza ma da utilizzarsi, tanto più in questa materia, con la saggia e responsabile prudenza della sent. 271/2010, non con l'imprudente slancio paralogislativo (uso un'espressione di Augusto Barbera) della 1/2014. Non entro qui nei dettagli di quest'ultima decisione: riuscita nel capolavoro di introdurre, in nome di una Costituzione che quella era e quella è rimasta, la preferenza unica laddove, come nella legge elettorale del Senato, non c'era mai stata. Registro che questa decisione ha concorso a comprimere gravemente (parole di circostanza a parte) la discrezionalità del Parlamento, spingendo (richiamo ancora Barbera) verso formule elettorali dai contorni

Rappresentare  
e governare,  
da grande  
regola a tallone  
d'Achille  
del governo  
parlamentare

poco chiari, della cui compatibilità con i principi costituzionali promette di farsi giudice la Corte stessa. Insomma un altro caso di drastica limitazione oggettiva dell'iniziativa parlamentare. Al tempo stesso essa costituisce un implicito chiaro tentativo di indirizzare l'ordinamento verso un'interpretazione della rappresentatività concepita come fotografica, dunque di *default* identificata col principio proporzionalistico. Quasi che, insomma, la ripartizione il più proporzionale possibile dei seggi fosse la regola, il principio maggioritario l'eccezione<sup>26</sup>. Ma a parte che ciò non sta scritto da nessuna parte tanto meno in Costituzione, per cui non si veda come possa considerarsi principio *costituzionalmente obbligato*, una scelta del genere si presenta al contrario, in particolare nel contesto politico-istituzionale italiano e non da oggi, altamente inopportuna: in quanto ri-

<sup>26</sup> Molti la pensano all'opposto. Vi è una «contraddizione assoluta fra principio del governo parlamentare e il principio proporzionale» secondo G. Maranini, *Miti e realtà della democrazia*, Ed. di Comunità, Milano 1958.

schia di rendere più difficile, fino alla paralisi, il funzionamento della forma di governo parlamentare e – per conseguenza: in una con esso – l’esercizio nelle forme oggi possibili della sovranità popolare.

19. So bene che molti, anzi: forse la più parte, dei commentatori e dei colleghi, hanno condiviso – al di là di singoli aspetti di dettaglio o della controversa questione dell’ammissibilità (che ha destato maggiori perplessità ma che fa tutt’uno con una decisione che la Corte con tutta evidenza *ha inteso, ha voluto* prendere) – hanno condiviso nel merito la sent. 1/2014. Io ritengo al contrario che essa sia stata un esempio da manuale di consapevole giurisdizionalizzazione della politica, di una forma di invadenza che nel momento in cui a parole finge di rispettare la discrezionalità teorica del legislatore in realtà ad esso si sostituisce ponendo paletti in larga misura inventati (in base a costruttivismi interpretativi in tutto analoghi a quelli un tempo messi alla berlina dalla stessa Corte), mentre rischia di costituire un ostacolo rispetto ai tentativi di dare funzionalità al governo parlamentare in un ordinamento cui

Rappresentare  
e governare,  
da grande  
regola a tallone  
d'Achille  
del governo  
parlamentare

riesce storicamente difficile interpretarlo virtuosamente (alla Mortati del 1975). Osservava qualcuno proprio l'altro giorno alla Statale di Milano, in un dibattito sulla materia elettorale, che, dopo la sent. 1/2014, quasi tutta la discussione sulla legge elettorale è diventata una discussione non tanto nel merito quanto in (presunto) punto di legittimità costituzionale. È una delle conseguenze, non la più grave, di questa sentenza la quale ha rafforzato la fastidiosa tendenza ad ammantare legittime quanto discutibili proprie opinioni con l'aura della legittimità costituzionale, nel contempo denunciando l'illegittimità (non l'erroneità o l'inopportunità), delle posizioni altrui. Il che poi corrisponde a una concezione totalizzante della Costituzione, caratterizzata dalla pretesa di ritrovare in essa la risposta ad ogni questione.

20. Concludo. La crisi ha mostrato che non solo – com'era ovvio – la storia e la politica non sono finite, ma che vi è anzi un rinnovato grande bisogno di buona politica, che poi vuol dire di politica efficace, al di là del merito dei singoli provvedimenti o anche degli indirizzi politici generali. Solo una politica ragionevolmente

efficace (nel senso che ha la capacità e gli strumenti di tradursi in qualcosa che incida sulla realtà) può salvaguardare l'equilibrio costituzionale dei poteri, può evitare se non nel breve almeno nel medio lungo termine il proprio discredito davanti ai cittadini, può consentire al corpo elettorale di esprimere le sue periodiche valutazioni e dettare i propri indirizzi. A questo fine sono convinto da gran tempo che un incisivo adeguamento delle nostre istituzioni politiche sia necessario, e che non sarà mai completato troppo presto. Ciò di cui ho cercato di parlare oggi, però, mi fa pensare, sempre di più, che nel prossimo futuro si porrà la questione se un incisivo rafforzamento del governo parlamentare sia ancora possibile o si debba pensare a un suo ripensamento. *Hic Rhodus hic salta*. O si è in grado di far funzionare come può, ma sempre più in teoria sempre meno in pratica, il regime parlamentare oppure occorrerà riflettere su altre più drastiche e magari perfino rozze, ma efficaci soluzioni. Per tornare a un grande del "Cesare Alfieri" di ieri, non è stata la forza, ma la debolezza del governo democratico nel Ventesimo secolo a provoca-

Rappresentare  
e governare,  
da grande  
regola a tallone  
d'Achille  
del governo  
parlamentare

re la crisi delle democrazie fra le due guerre<sup>27</sup>. Oggi il contesto è diverso, ma la profonda insoddisfazione di tanti europei, e italiani, nasce dall'impotenza di chi li governa: io continuo a credere che non sia (per lo più) questione di inettitudine o incapacità personali, ma anche di inadeguata strumentazione, di assetti istituzionali disfunzionali, di istituti e formule che non assecondano né incentivano i necessari processi di aggregazione politica e la necessaria stabilità e continuità nell'esercizio della funzione di governo. La comprensione di ciò oggi è, per fortuna, assai più diffusa di quanto non fosse un tempo. La sorregge, in Italia, la realtà di una Costituzione che nei suoi valori e nei suoi principi, nella sua ispirazione di fondo, è largamente condivisa. Essa merita di essere garantita, rafforzata e attuata da un'organizzazione dei poteri all'altezza della sua prima

<sup>27</sup> Il riferimento è al Giuseppe Maranini di *Governo parlamentare e partitocrazia*, Firenze, Editrice Universitaria, 1949: la prolusione all'anno accademico dell'ateneo fiorentino, tante volte richiamata per la nozione di partitocrazia.

parte. In questo quadro, le leggi sul governo democratico, nitidamente enunciate da George Vedel nel 1994, non sono affatto superate<sup>28</sup>. Dalla crisi dei primi anni Novanta, molta acqua è passata sotto i ponti. Non tutti gli sforzi sono stati vani. A me par difficile, per esempio, fa rinunciare ai cittadini quella prassi di *governo attraverso la rappresentanza* e di *decisione popolare elettiva* che essi hanno imparato ad apprezzare a tutti i livelli di governo tranne

<sup>28</sup> Cfr. G. Vedel in Aa. Vv., *La révision de la Constitution*, “Les Séminaires de la Fondation J. Jaurès”, n. 1 Janv. 1994. Ma le aveva anticipate in Italia già anni prima A. Barbera, scrivendo: «*Governare è anche capacità decisionale. Per la capacità decisionale ci vuole investitura diretta di fatto o di diritto...*»; Barbera fu fra i primi, 30 anni fa a individuare la necessità di agire sia sugli aspetti strutturali della forma di governo sia sulla legislazione elettorale in nome della governabilità. Penso alle proposte avanzate già in sede di commissione Bozzi. Cfr. la relazione *Contestualità fra sistema elettorale e forma di governo; dare vita a un Comitato costituente* del 31 gennaio 1990, “Dem. e dir.”, n. 2/1990 e poi in *Una riforma per la Repubblica*, Roma, 1991.

Rappresentare  
e governare,  
da grande  
regola a tallone  
d'Achille  
del governo  
parlamentare

quello nazionale<sup>29</sup>. A ben vedere, io mi domando: è possibile rappresentare senza governare? Cosa significa rappresentanza senza governo? Soprattutto: che ne è della sovranità popolare senza capacità di governo? Per questo, realizzare le condizioni che siano premesse di ciò a me pare tuttora il presupposto di qualsiasi ambizione di costruire un futuro all'altezza delle aspettative che nutriamo. Tutto ciò si potrà fare solo se si comprendono – a ogni livello e in ogni ambito (giurisdizioni comprese) – le esigenze della forma di governo che i padri costituenti ci hanno dato. Il governo parlamentare resta uno strumento efficace, ben utilizzato, il più efficace: ma se non se ne rispettano le leggi, sarà inevitabile essere costretti a battere altre strade, da noi come altrove.

<sup>29</sup> Ne è un'indiretta conferma la polemica – un tempo neppure immaginabile – intorno ai governi sorti fra un'elezione e l'altra senza essere stati espressione *immediata e diretta* (questo il punto) del voto popolare: come – appunto – pensava, quaranta anni fa, sarebbe stato necessario Costantino Mortati.



Rappresentare  
e governare,  
da grande  
regola a tallone  
d'Achille  
del governo  
parlamentare

# Bibliografia

- Barbera A., *Una riforma per la Repubblica*, Editori Riuniti, Roma 1991.
- Barbera A., *Principi fondamentali. Art. 1*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna-Roma 1975.
- Barbera A., Fusaro C., *Maggioranza, principio di*, voce in *Enciclopedia delle Scienze sociali*, vol. V, Istituto dell'Enciclopedia italiana, Roma 1996, pp. 405-407.
- Bobbio N., *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino 1995.
- Brunelli G., *L'alterazione del concetto di rappresentanza politica: leggi elettorali e 'quote' riservate alle donne*, «Diritto e Società», 3 (1994), pp. 545-593.
- Carducci M., *L'accordo di coalizione*, Cedam, Padova 1989.

Carducci M., *Sistemi elettorali misti e rappresentanza*, in O. Massari, G. Pasquino, *Rappresentare e governare*, il Mulino, Bologna 1994, pp. 181-220.

Delledonne G., *Il BVG dichiara l'illegittimità costituzionale della soglia di sbarramento per le elezioni europee*, «Quaderni Costituzionali», n. 1/2012, pp. 137-140.

Duverger M., *Les partis politiques*, Colin, Parigi 1951.

Fioravanti M., *La trasformazione costituzionale*, «Riv. Trim. Dir. Pubbl.», fasc. 2 (2014), pp. 295-308.

Fusaro C., *Principio maggioritario e forma di governo*, Firenze 1990.

Fusaro C., *Forma di governo e principio maggioritario. La Commissione Bozzi e le strategie istituzionali dei partiti*, in *Scritti in onore di A. Bozzi*, Cedam, Padova 1992, pp. 193-200.

Galizia M., *Studi sui rapporti fra governo e parlamento*, Giuffrè, Milano 1972.

Rappresentare  
e governare,  
da grande  
regola a tallone  
d'Achille  
del governo  
parlamentare

Hermens F., *La democrazia rappresentativa*, Vallecchi, Firenze 1968.

Hirschl R., *Towards Juristocracy: the Origins and Consequences of the New Constitutionalism*, Harvard University Press, Cambridge-London 2004.

Lavagna C., *Il sistema elettorale nella Costituzione italiana*, «Riv. Trim. Dir. Pubbl.», 1952.

Lavagna C., *In tema di ingovernabilità*, in *Scritti in onore di E. Tosato*, vol. III, Giuffrè, Milano 1984, pp. 223-235.

Maranini G., di *Governo parlamentare e partitocrazia*, Editrice Universitaria, Firenze 1949.

Maranini G., *Miti e realtà della democrazia*, Ed. di Comunità, Milano 1958.

Maranini G., *Storia del potere in Italia (1848-1967)*, Vallecchi, Firenze 1968.

Massari O., Pasquino G., *Rappresentare e governare*, il Mulino, Bologna 1994.

Missiroli A., *Germania: proporzionale personalizzata e Cancellierato*, in O. Massari, G. Pasquino, *Rappresentare e governare*, il Mulino, Bologna 1994, pp. 155-180.

Rescigno G.U., *Democrazia e principio maggioritario*, «Quaderni Costituzionali», 1994, 222.

Tullio Altan C., *La nostra Italia*, Feltrinelli, Milano 1986.

Tullio Altan C., *Ethnos e Civiltà*, Feltrinelli, Milano 1995.

Tullio Altan C., *Gli italiani in Europa*, il Mulino, Bologna 1999.

Vedel G., in Aa. Vv., *La révision de la Constitution*, «Les Séminaires de la Fondation J. Jaurès», n. 1 (gennaio 1994), pp. 99 e ss.

## Lectio Magistralis

*Titoli pubblicati*

- Sandro Rogari, *Nazione e Stato nella storia d'Italia*, 2010
- Gustavo Zagrebelsky, *La difficile democrazia*, 2010
- Alessandro Cigno, *Debito pubblico, ricchezza privata e politiche per la famiglia*, 2012
- Colin Crouch, *Europe and problems of marketization: from Polanyi to Scharpf*, 2013
- Luigi Dei, *Maria Skłodowska Curie: l'ostinata abnegazione di un genio*, 2013
- Roberto Casalbuoni, *La ricerca del bosone di Higgs*, 2013
- Giusto Puccini, *Rendimento e attualità della Costituzione repubblicana*, 2014
- Marino Regini, *La riforma universitaria nel quadro dei sistemi di governance europei*, 2014
- Sergio Caruso, *Per una nuova filosofia della cittadinanza*, 2014
- Nicoletta Maraschio, *La lingua italiana tra passato e futuro*, 2015
- Carlo Fusaro, *Rappresentare e governare: da grande regola a tallone d'Achille del governo parlamentare*, 2015

