

Antonio D'Andrea

*Una certa idea di democrazia con riguardo alle più recenti vicende del nostro paese, ovvero quel che ha suggerito a un costituzionalista 'ansioso' il dibattito sulla 'freschezza' di John Dewey*

1. *Il ritardo italiano nell'approdo alla democrazia costituzionale*

Da costituzionalista mi occupo del concetto e anche della pratica della democrazia come sistema di organizzazione della vita collettiva di una comunità, i cui caratteri fondamentali i singoli individui sono chiamati o, più esattamente, tenuti a riconoscere.

La democrazia contemporanea, però, diversamente da quella degli antichi (Constant, 2005), si inserisce all'interno del costituzionalismo, che è una dottrina politica che contesta l'idea dell'assolutismo, ossia dell'esistenza di un unico sovrano che amministra, direttamente o indirettamente, lo Stato, senza che altri possano fare valere nei suoi confronti una qualsiasi forma di responsabilità né politica né tantomeno giuridica (a meno di una rimozione dalla posizione di potere ricoperta, per via di fatto).

Il costituzionalismo, muovendo dall'Illuminismo, approda ad una dottrina politica che ha prodotto la Costituzione come atto normativo. La Costituzione degli Stati Uniti d'America e in Francia la Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo sono *Carte* che per riconoscere i diritti aprono a una diversa configurazione dell'assetto ordinamentale dello Stato, sancendo la separazione dei poteri. L'assegnazione delle diverse funzioni statali a distinti organi favorisce la traslazione della titolarità della sovranità – sempre che di tale concetto possa ancora parlarsi – dal sovrano assoluto al popolo – il corpo elettorale – che dunque dal basso legittima l'esercizio del potere che si fa valere nei confronti dei consociati da parte di organi decidenti (cioè capaci di imporre un certo indirizzo politico) di origine elettiva.

Non tutti i popoli hanno percorso questo cammino allo stesso modo e

con la stessa tempestività! Si pensi agli inglesi e alla *Magna Carta* del 1215, in contrapposizione al nostro Paese e alla sua arretratezza sul piano costituzionale: da noi quel percorso che altrove affonda le sue radici nel secolo XIII comincia a essere battuto solo nel diciannovesimo, quando, appunto, in altri ordinamenti statuali non solo si conoscono ma anche già si sperimentano da tempo almeno i principi di base del costituzionalismo: gli uomini sono tutti uguali; la vita, la libertà e, addirittura, la ricerca della felicità sono riconosciute come diritti inalienabili. Assieme ai diritti, perciò, sul piano dell'assetto statale dei suddetti Paesi è riconosciuta in particolare la sovranità del Parlamento. Gli Stati citati sono quelli che saldamente si collocano alla base della cultura democratica occidentale europea e atlantica.

La vicenda storica del Regno d'Italia, istituito con legge Sabauda del 1861, appare invece collegata piuttosto al processo di affrancamento dal dominio di sovrani stranieri. Quanto al sovrano 'interno', la prima apertura in senso flebilmente liberale non può risalire più indietro dello Statuto Albertino del 1848. L'Italia intesa come Stato, dunque, fu il frutto della riduzione a unità dei tanti Stati preunitari, senza che il Paese moderno si costruisse, come accadde in Francia, attorno all'esperienza di una rivoluzione o almeno a una certa idea di emancipazione dei sudditi. Lo Statuto Albertino, pertanto, fu un atto lontano dal realizzare una Costituzione come fonte suprema dell'Ordinamento.

Per converso, la Costituzione Repubblicana del 1948 è l'atto fondativo di un'avanzata democrazia che incarna l'idea di culminare l'ordinamento con un testo normativo 'rigido' e 'garantito'. Ecco così che la Costituzione Repubblicana introduce la 'Corte Costituzionale' che, vigilando sulla legittimità delle leggi, può espungere dall'ordinamento quelle che sono in contrasto con i principi nella Carta Fondamentale. È una traversata di cento anni, che, partendo dallo Statuto, prima di approdare alla Costituzione, conosce il declino dello stato liberale e la regressione nel regime totalitario dello stato fascista.

Con la Costituzione Repubblicana, tuttavia, l'Italia non si limita a un ritorno allo stato liberale, ma procede verso la forma più evoluta del costituzionalismo che la conduce, come altri ordinamenti europei del Secondo Dopoguerra, a una nuova forma di stato, definibile come democrazia sociale.

L'atto di nascita del nuovo costituzionalismo, secondo autorevoli studiosi tra cui Valerio Onida, si deve far risalire al 6 gennaio 1941, quando dinanzi al Congresso statunitense venne pronunciato un famoso discorso dal Presidente Roosevelt. Questi fece riferimento non solo alla libertà di espressione e di religione ma anche alla libertà dal bisogno e dalla paura, proponendosi di sconfiggere i regimi che negavano tali libertà.

A tutto ciò è consacrata la prima parte della Costituzione del 1948.

La seconda parte del testo costituzionale, invece, riguarda l'organizzazione della Repubblica. Mentre la prima parte, dedicata ai diritti, trae la sua linfa vitale dall'apertura internazionalistica al nuovo costituzionalismo del Dopoguerra, la parte organizzativa, così come succede anche negli altri Paesi di democrazia classica, lascia il posto a soluzioni propriamente nazionali.

Sono tre le scelte fondamentali che emergono dall'analisi della parte organizzativa: 1) la forma di governo parlamentare; 2) il regionalismo 3) l'autonomia e l'indipendenza della Magistratura, ciascuna declinata in base a specificazioni peculiari ai diversi ordinamenti statuali.

## *2. La stretta connessione tra norme costituzionali e legge elettorale*

Le opzioni di fondo in materia organizzativa, tuttavia, sono state oggetto di aspre critiche da parte delle forze politico-parlamentari, le quali, da diverse sponde, tentano da decenni – oramai – di modificarne le linee guida. Tali tentativi, tuttavia, non hanno trovato il consenso dei cittadini che vengono coinvolti nella decisione finale in materia di modificazioni costituzionali solo quando gli organi parlamentari non trovano al loro interno una 'maggioranza qualificata' pari ai 2/3 di deputati e senatori che si esprimono separatamente e in due successive deliberazioni (nella seconda delle quali si richiede il raggiungimento del quorum che eviterebbe il referendum popolare). Come è noto, infatti, il voto del 26 giugno 2006 ha impedito la revisione della seconda parte del testo costituzionale promossa dal centrodestra mentre il voto del 4 dicembre 2016 ha rigettato una proposta di modifica proveniente dal centrosinistra.

Nonostante gli ordinamenti democratici, come già detto, contemplino diverse soluzioni organizzative a proposito del modo con il quale si esprime legittimamente il potere politico dello Stato (si parla in effetti di differenti forme di governo), in tutti i casi è inevitabile la presenza, accanto al Governo, di un Parlamento rappresentativo in primo luogo della comunità politica nazionale, cui si assegnano preminenti funzioni, tra le quali quella legislativa 'sub-costituzionale' che si definisce, per l'appunto, normazione primaria. Rispetto a tale schema non sono contemplate eccezioni sostanziali (a questo riguardo, però, l'ordinamento italiano si segnala per una certa maggior generosità verso l'Esecutivo, al quale sono riconosciute anche competenze normative primarie che vengono esercitate tramite decreti legislativi e decreti-legge). In particolare, se la genesi del Governo è di natura parlamentare, per comprendere davvero il funzionamento del sistema

organizzativo statale acquista un notevole peso la conoscenza e lo studio delle dinamiche che coinvolgono le forze politiche e che, a loro volta, sono condizionate dai sistemi elettorali vigenti, specie se lungamente sperimentati o, viceversa, totalmente innovativi (come accaduto in Italia allorché si è passati, agli inizi degli anni Novanta, dal proporzionale al sistema prevalentemente maggioritario a turno unico e collegio uninominale, che ha aperto la stagione della c.d. Seconda Repubblica, superato, a sua volta, nel 2005, da altro discutibile meccanismo elettorale di diversa impronta maggioritaria, in effetti poi annullato per decisione del giudice costituzionale).

Trascurando questa connessione tra assetto costituzionale, che fissa i principi di fondo della forma di governo, e dinamiche politiche (stimolate quando non indotte del tutto dalle regole elettorali), o il modo di operare del sistema di governo in 'concreto', e cioè limitandosi ad una osservazione della normativa costituzionale che prescindendo dal resto e minimizzi gli effetti della regolamentazione elettorale sia sulla struttura dell'organo parlamentare sia sulla relazione fiduciaria tra la maggioranza e l'Esecutivo, si rinuncia colpevolmente a verificare l'impatto effettivo della forma di governo sull'ordinamento nel suo complesso e si rischia di non comprendere quanto questo (l'ordinamento) in realtà dipenda da quella (la forma di governo). Si pensi ad esempio a quanto siano influenzate dal grado di coesione interna alla maggioranza stessa (come pure dal grado di affidabilità reciprocamente riconosciuta da maggioranza e opposizione) l'approvazione o meno delle leggi o le decisioni parlamentari e di governo capaci di intervenire, in un modo o nell'altro, su rilevanti segmenti che compongono il mosaico ordinamentale e che include altri organi costituzionali, le autorità di garanzia, i governi territoriali, la stessa Unione Europea che costituisce sempre di più 'altro ordinamento' nel quale siamo inglobati e con il quale dobbiamo fare i conti.

L'approvazione, avvenuta nel 2015, di una nuova legge elettorale per la Camera dei deputati – l'*Italicum* – comportava perciò l'introduzione nell'ordinamento di un fattore decisivo per l'andamento della forma di governo, che non solo interferiva con la riforma costituzionale volta ad eliminare il regime della 'doppia fiducia' e con l'estromissione del Senato da quel circuito, ma che determinava una nuova condizione ambientale per il sistema politico (ben lungi dall'essere solido e sedimentato nonostante le logiche maggioritarie in vario modo sperimentate da oltre vent'anni). Tale innovazione legislativa avrebbe prodotto dunque ripercussioni certe sull'assetto costituzionale: la riforma costituzionale, recentemente bocciata, avrebbe solo formalmente mantenuto un sistema di governo parlamentare che attraverso la leva elettorale sarebbe stato sviato in una

direzione definibile extraparlamentare. L'*Italicum*, cioè, avrebbe prodotto l'investitura popolare congiunta di un leader e della 'sua' maggioranza, i quali sarebbero stati chiamati a governare (in senso lato) e più precisamente a decidere tutto, imponendosi dunque come monopolisti dell'indirizzo politico nazionale. La pervicace ossessione di ottenere una 'speciale' investitura popolare del capo del Governo senza voler cambiare, come si faceva nel precedente tentativo di riforma promosso un decennio prima dal centrodestra, in modo chiaro il sistema parlamentare di partenza, nascondeva in realtà il vero intento, accuratamente occultato, di molti critici dell'assetto organizzativo della Repubblica: essi pensano che, specie in un contesto (come quello attuale) politicamente frazionato in tre grandi 'blocchi', si possa stabilizzare il Governo solo se si garantisce a chi lo guida una maggioranza parlamentare silente e servente. Per arrivare a questo stravolgimento dell'assetto organizzativo della Repubblica occorre, da un lato, fondere i due momenti elettorali<sup>1</sup> – voto per l'Esecutivo e voto per il Legislativo – e, dall'altro, bisogna ottenere un collegamento strettissimo (almeno 'emotivo' se non propriamente giuridico), tra il candidato leader e gli elettori, in modo che sia chiaro *in primis* alla maggioranza parlamentare contestualmente eletta con scopo di mero supporto, che non si può rompere il 'patto' siglato dal capo della forza politica con la 'maggioranza degli italiani' che ha scelto il suo Governo se non a prezzo di interrompere la legislatura quasi per automatismo.

Lo scarto tra norma costituzionale in materia di forma di governo e le disposizioni della nuova legge elettorale erano tanto evidenti che lo stesso giudice costituzionale ha testé nuovamente dichiarato l'illegittimità di buona parte del congegno elettorale proposto (mentre scrivo, tuttavia, non sono ancora pubblicate le motivazioni della sentenza e, così, mi si perdoni una certa necessaria approssimazione nell'esposizione), che produce un vuoto legislativo che, nonostante sia colmato, per quanto possibile, dalla stessa Corte, ugualmente apre uno scenario complicato.

In verità, le riforme dell'assetto organizzativo della Costituzione repubblicana, proposte dalle opposte forze politiche ma poi ripetutamente bocciate dagli elettori o dalla Corte costituzionale, alla fine non si rivelano

<sup>1</sup> Per la considerazione secondo cui i modelli proposti dalle riforme non sono accostabili al presidenzialismo, si veda Spadacini (2012: 84), dove l'autore sostiene che la forma di governo presidenziale non solo (come la dottrina pressoché unanime ritiene) richiede una rigida separazione dei poteri (diversamente dalle forme di governo parlamentari) ma anche che «Le relazioni tra legislativo ed esecutivo nel sistema costituzionale americano sono [...] improntate ad una massima divisione con riguardo all'origine dei due poteri [legislativo ed esecutivo], dotati di legittimazione elettorale autonoma».

nemmeno capaci di risolvere il problema della governabilità che così tanto le angoscia. In effetti, se non si vuol fuoriuscire dal sistema di governo parlamentare (che infatti si lascia preferire per la sua duttilità, della quale ci si è avvantaggiati nel nostro ordinamento nelle crisi più acute del sistema politico), è impossibile ottenere dalla legge elettorale la garanzia che subito dopo il voto emerga sempre e comunque una maggioranza parlamentare certa in favore di un leader posto alla guida di un Governo che duri per l'intera legislatura.

### 3. *Garanzie costituzionali versus leaderismo nostrano*

Le riforme costituzionali proposte con l'intento di modificare l'assetto organizzativo della Costituzione del 1948 sono dunque state solennemente respinte dalla maggioranza popolare in più occasioni. Si tratta di esiti elettorali che non soltanto confermano l'ossatura organizzativa della Repubblica per come voluta nel 1948 ma più complessivamente mantengono il Paese all'interno dello stesso genere di democrazia sociale.

La caratura democratica di un ordinamento, in effetti, come detto in premessa, non si misura solo sulla difesa dei diritti essendo il Costituzionalismo anche una dottrina politica che definisce in un certo modo l'assetto organizzativo statale. Conservare la forma di governo parlamentare e il regionalismo (e l'autonomia e l'indipendenza della Magistratura), che sarebbero risultati stravolti dalle riforme proposte, è dunque mantenere viva la democrazia sociale che i Costituenti ci hanno consegnato.

Un altro punto è da sottolineare: non sempre alla 'crisi della politica', ammesso che ci sia – e io penso che ci sia –, si può rispondere additando a causa la crisi della Costituzione. Per uscire dalla crisi politica, in particolare, non serve rafforzare i poteri di chi guida la maggioranza. Ciò può rivelarsi sbagliato e controproducente, come accade quando si punta tutto sull'attribuzione di premi di maggioranza o di clausole di sbarramento, cioè, in sostanza, a una semplificazione forzata del potere politico o peggio a una sua concentrazione. D'altro canto, l'eccessiva semplificazione produce l'evaporazione del sistema politico: da un lato si registra la disaffezione popolare verso le questioni politiche; dall'altro il 'vuoto politico' è riempito da un crescente leaderismo. Il leaderismo nostrano, che si afferma più in fatto che in diritto, è una risposta per l'appunto emotiva ma incolta ed estranea alla stessa cultura democratica occidentale. Il presidenzialismo degli USA, infatti, si avvale di congegni molto sofisticati volti alla conservazione della distinzione tra i poteri a partire dalla previsione che il

Parlamento statunitense può fermare l'indirizzo politico di un Presidente (e Dio solo sa quanto questa virtualità possa rivelarsi preziosa ai tempi della presidenza Trump).

L'idea che il Parlamento possa solo assentire o dissentire è invece al contempo la cifra delle riforme costituzionali proposte nel nostro Paese e delle critiche alla parte organizzativa della Costituzione del 1948. Anche nelle democrazie complesse, invece, abbiamo bisogno di accettare che la decisione politica deve essere fatta decantare, che essa deve essere equilibrata e che ciò richiede ponderazione e confronto alla luce del sole, cioè discussione pubblica. D'altro canto, anche chi dissente può aspirare a cambiare i progetti e i programmi della maggioranza *pro tempore*. In effetti, quella maggioranza non ha necessariamente ragione una volta per tutte e non basta, in democrazia, che la decisione politica sia assunta sulla base della sola legittimazione espressa dalla maggioranza stessa. A ciò serve prima di tutto la Costituzione – le cui disposizioni non sono modificabili da 'semplici' atti di indirizzo politico – che tutela la democrazia anche dalle 'pretese' della maggioranza del momento, sia quella che si esprime nella sede parlamentare sia – e persino – quella di diretta emanazione della volontà popolare. Non a caso si distingue – ed è quel che fa anche la nostra Costituzione vigente – lo 'stravolgimento' del testo costituzionale, vale a dire il suo effettivo, complessivo superamento che è operazione non consentita e comunque illegittima, dalla semplice revisione costituzionale, vale a dire il sempre possibile aggiustamento delle disposizioni in corso, legato allo scorrere del tempo e al mutare delle esigenze della Comunità politica pur nel fermo mantenimento dei principi supremi che restano immutabili e che includono sicuramente le regole procedurali. Ecco perché, almeno in teoria, neppure con un eventuale referendum costituzionale si potrebbero stravolgere legittimamente i principi che esprimono il carattere 'genetico' della nostra democrazia. In definitiva il sovrano assoluto non esiste più o, se ancora lo si vuole astrattamente mantenere, sia pure per una sorta di formale ossequio dell'ordinamento alla 'cogenza' del 'comando' (che si esprime attraverso legittime regole giuridiche), al fine di consentire una pacifica convivenza collettiva, esso è oramai incarnato esclusivamente dalla Costituzione democratica e, in primo luogo, dalle sue inderogabili specificazioni normative.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Constant, B. (2005). *La libertà degli antichi paragonata a quella dei moderni*. Torino: Einaudi.
- Spadacini, L. (2012). *Separazione dei poteri e funzione giurisdizionale. L'esperienza nordamericana e il divergente approccio delle democrazie europee*. Brescia: BiblioFabbrica.