Il Mulino - Rivisteweb

Sabino Cassese

Con il governo è cambiata anche la forma di governo?

(doi: 10.1439/92713)

Quaderni costituzionali (ISSN 0392-6664)
Fascicolo 1, marzo 2019

Ente di afferenza:
Corte costituzionale (cortecost)

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.
Per altre informazioni si veda https://www.rivisteweb.it

Licenza d'uso

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

estratti a sorte le funzioni su cui i parlamentari versano in conflitto d'interessi: la verifica dei poteri, le cause d'ineleggibilità e d'incompatibilità, il giudizio sulle loro immunità, la legge elettorale, la misura dell'indennità percepita da deputati e senatori, il finanziamento dei partiti. *Nemo iudex in causa propria*, dicevano i romani; nessuno può giudicare se stesso, meglio lasciare ad altri l'incombenza.

Secondo: integrando la composizione delle Camere con una piccola quota di cittadini sorteggiati. In base a uno studio elaborato da un gruppo di fisici e di economisti (*Democrazia a sorte*, 2012), ne guadagnerebbe la credibilità del Parlamento, oltre che la sua capacità d'individuare soluzioni condivise, giacché quella pattuglia funzionerebbe come un cuscinetto fra maggioranza e opposizione. Una proposta radicale, certo. Ma vale pur sempre la massima di Voltaire: «Volete buone leggi? Bruciate quelle che avete, e fatene di nuove».

Michele Ainis è professore di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Roma Tre e componente dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

Con il governo è cambiata anche la forma di governo?

di *Sabino Cassese*

Molti dati strutturali del tipo di governo sono mutati. Ma cominciamo con l'abbandonare le *idées reçues*, le distinzioni formalistiche (forme di governo-forme di Stato) e le tipologie non storicistiche (nessuna delle nove forme di governo, con varianti, identificate da Costantino Mortati nel 1962, nelle sue *Istituzioni di diritto pubblico* e neppure nessuno dei sei tipi individuati da Leopoldo Elia nel 1970 nella sua voce Governo della *Enciclopedia del diritto* sarebbe oggi applicabile al governo odierno). Evitiamo, quindi, tipologie astratte.

Vediamo innanzitutto le costanti, poi le variabili. La prima costante è il ruolo svolto dal Presidente della Repubblica. Contrariamente alla *vulgata*, un ruolo attivo in campo politico, ben diverso da quello di garante che gli viene assegnato dalla retorica costituzionalistica. Naturalmente, attivo in modo diverso a seconda delle persone, chi con maggiore discrezione, chi in modo più plateale; chi con maggiore efficacia, chi con minore impatto. Anche la retorica del garante, poi, non è da sottovalutare, perché è servita a tenere lontano dai riflettori questa importante azione politica. *I Diari* di Antonio Maccanico, di cui è uscito anche il secondo volume, edito dal Mulino a cura di Paolo Soddu (questo si riferisce anche ai due anni in cui Maccanico è stato segretario generale del Quirinale, con Cossiga Presidente, mentre il volume precedente si riferisce al settennato di Pertini) e la ricerca diretta da Giuseppe Galasso, da

Alberto Melloni e da me sui presidenti, dal primo all'ultimo (si tratta di due ponderosi volumi, anche essi editi da il Mulino nel 2018), dimostrano la mia conclusione.

Altra costante del settantennio. Il continuo rafforzamento del centro del governo, la Presidenza del Consiglio. Mussolini, capo del governo dal 1922 al 1943, con la parentesi Federzoni del 1924-1925, non aveva una sede separata dal ministero dell'interno. Fino al secondo governo De Gasperi (il primo della Repubblica) il Presidente del Consiglio era Ministro dell'interno e la stessa sede della Presidenza del Consiglio era al Viminale fino al 1961. Poi c'è stato il distacco, il continuo, progressivo rafforzamento, codificato da due leggi, del 1988 e del 1999, fino al gonfiamento, con l'accollo alla Presidenza del Consiglio di compiti spuri di vario genere. Pubblicai nel 1980 un libro intitolato *Esiste un governo in Italia?* (edito a Roma da Officina), nel quale cercavo di documentare una opinione opposta a quella del *non governo* in Italia.

Poi ci sono le variabili. La prima fase, quella definita da T.J. Pempel dell'*uncommon democracy* (il suo libro *Uncommon Democracies. The One Party Dominant Regimes*, Cornell University Press, 1990, si riferisce a più specie, incluse quella italiana e quella giapponese), è caratterizzata da un partito sempre al governo, che opera come cerniera, da assenza di alternanza (cosiddetta *conventio ad excludendum*) e da una forte instabilità governativa, funzionale al partito-cerniera che così conserva la possibilità di *governare il governo*. Sempre funzionale a questo meccanismo è la forte stabilità dell'alta burocrazia e l'uso di partecipazioni statali e banche come strutture di sottogoverno.

Questa fase finisce con il 1992-1994. Termina in quegli anni l'esperienza della Democrazia cristiana. Escono di scena i partiti protagonisti della politica e dei governi fino allora. Senza il partito-cerniera, si allunga la durata dei governi (quelli Berlusconi II e IV, Renzi e Prodi I sono tra i più lunghi della storia repubblicana), compare l'alternanza, muta il sistema della stabilità dell'alta burocrazia (il meccanismo delle spoglie serve quasi a compensare la sparizione delle partecipazioni statali e il trasferimento in mani private delle banche). La dialettica maggioranza-minoranza, con l'alternanza, diventa reale. Inizia, però, anche la liquefazione dei partiti, che è il cambiamento più importante, sul quale bisogna tornare.

Viene poi il 2018. Nuovo cambiamento dei protagonisti. Passano sullo sfondo della scena i protagonisti del quarto di secolo precedente (Forza Italia e Partito democratico) e si verifica una inedita combinazione di due forze politiche minoritarie, mentre le opposizioni, per ragioni varie, diventano afone (Forza Italia, perché associata alla Lega in sede regionale e locale, il Partito democratico perché frammentato, senza idee e senza leader). Si verifica una inedita situazione, quella di una maggioranza senza opposizione. Quindi si ritorna indietro, sia rispetto al quarto di secolo precedente (quando c'e-

rano centrodestra e centrosinistra), sia rispetto al cinquantennio precedente (quando c'era la *conventio ad excludendum*). Essendo il nuovo governo composto di *outsiders* appena arrivati, la sua prima preoccupazione è stata quella di liberare posti di organizzazioni dipendenti e serventi, per nominare uomini di propria fiducia o comunque per fidelizzare quelli rimasti.

Passiamo ora all'argomento della forma partito, al quale ho fatto un riferimento. La Repubblica si era retta sulla forma partito. Al partito erano delegati la formazione e selezione della classe politica e la gestione del governo. I partiti dell'800 erano partiti-movimento. Quelli del secondo dopoguerra erano partiti-organizzazione, con una forte ed estesa base (il numero degli iscritti ai partiti, in un'Italia con circa 50 milioni di abitanti, era superiore a 4 milioni). I partiti erano affidatari delle scelte, ma erano anche controllati dagli iscritti, che davano il consenso. Erano governati dall'alto, ma anche controllati dal basso. Questa situazione è stata studiata dai sociologi, Alessandro Pizzorno e Giordano Sivini. Durante il quarto di secolo passato (1993-2018), i partiti diventano mere organizzazioni del seguito elettorale. Quindi, da organismi della società diventano organi dello Stato. Oggi la Lega è un mero seguito di un leader. Il M5S un ristretto numero di iscritti certificati (120mila, di cui solo un quarto di votanti per la scelta dei candidati, pochissimi se messi a raffronto dei 10 milioni di suffragi) che approvano le proposte loro fatte (Di Maio è stato candidato avendo ottenuto 490 voti).

Anche l'instabilità governativa era una costante. Anche nel quarto di secolo dell'alternanza i governi sono durati poco, se comparati ai governi tedeschi (anche se più che nel cinquantennio precedente). Ma bisogna distinguere il valore dell'instabilità quando essa era compensata (e voluta) dal partito-cerniera e dalla stabilità dell'alta funzione pubblica (compresi i gabinetti ministeriali), dall'instabilità del periodo successivo. E bisogna anche distinguere l'instabilità del periodo fino alla fine del secolo scorso e quella successiva a Maastricht, quando, con lo sviluppo dell'Unione europea intergovernativa, l'instabilità dei governi italiani è diventata più visibile (i nostri rappresentanti nel Consiglio europeo cambiano continuamente, a differenza di quelli di altri Paesi) e, quindi, l'instabilità è diventata una palla al piede dell'Italia.

La situazione attuale è caratterizzata da numerosi elementi nuovi. Un sistema di partiti in corso di ridefinizione, ma dominato da forze politiche-movimento a forte dominanza leaderistica, piuttosto che da partiti-organizzazione. Il governo costituito dai due migliori perdenti, tra di loro opposti, ma collegati da un precario contratto di governo. Quindi, un governo di opposti, inedito in Italia. Un forte divario tra programmi dei partiti al governo e programma di governo (nonché tra quest'ultimo e le realizzazioni). Un elemento comune costituito da un atteggiamento anti-establishment. Un atteggiamento contraddittorio nei confronti della macchina esecutiva: ricorso a consiglieri di Stato per gli staff ministeriali, scarsa fiducia negli alti funzionari e nei dirigenti

di enti pubblici. Assenza di contro-poteri. Afonia delle opposizioni. Inedita posizione del Presidente della Repubblica, non in asse con alcuna delle forze politiche di maggioranza (in precedenza, si erano succeduti due periodi, nel primo con presidenti o socialisti, o democristiani di minoranza, salvo Segni, poi, presidenti con forti riferimenti parlamentari, anch'essi di minoranza).

La forma di governo continua ad avere formalmente il Parlamento al suo centro, ma si accentua il ruolo del governo (anche per la sua maggiore partecipazione a tutte le sedi di decisione sovranazionali). Le forze politiche continuano a chiamarsi partiti (ma il M5S rifiuta tale denominazione), ma hanno altra natura, essendo piuttosto movimenti labili intorno a un leader. Il modo di formazione dell'opinione pubblica si divarica: quello di FI e del PD rimane quello tradizionale descritto nel 1922 da Walter Lippmann; quello di Lega e M5S è fondato su un diverso meccanismo (sondaggi sulla rete, attraverso siti e social, rilancio delle idee ivi prevalenti, che servono ad allargare il consenso). Nel primo contano i giornali e la televisione, classici mezzi di trasmissione *one to many*. Nel secondo conta la rete, mezzo di trasmissione *many to many*. La conseguenza è che i due mondi, pur facendo parte insieme dell'opinione pubblica, non dialogano, essendo l'uno non interessato all'altro, e viceversa.

Sabino Cassese è direttore della *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, già giudice costituzionale. Professore emerito alla Scuola Normale di Pisa.

C'è ancora posto per il diritto costituzionale in tema di forma di governo?

di *Mario Dogliani*

Barriera di Milano. Torino. Un quartiere di vecchie fabbriche e di case di ringhiera. Fine anni '70. In una via secondaria vidi una scritta su un muro: «Hua Kuo-Feng: attento!». Mi misi a ridere. Chi mai poteva aver pensato di lanciare un ammonimento al padrone della Cina scrivendo col catrame su un muro di una povera periferia? Quelle parole continuano a venirmi in mente quando leggo prese di posizione di costituzionalisti su atti (o sull'inerzia) del Parlamento o del Governo. Non perché mi sembrino infondate, o non giudiziose o inutili; ma perché mi sembrano non proporzionate all'oggetto, ammonimenti senza un'arena in cui risuonare: voci di chi grida nel deserto, a torto o a ragione, ma senza che ci sia nessuno ad ascoltare.

Ovviamente, altro sono le proposte di revisione della Costituzione, altro le pretese che la Costituzione sia rispettata. Quanto alle prime, la prospettiva non è più quella da cui si poneva Crisafulli aprendo la discussione su *Gli Stati* nel 1973. Alla sua critica radicale al sistema parlamentare e alla stessa Costituzione – della quale, «finito il tempo dei discorsi celebrativi e delle grandi