

[dal Forum del sito della Fondazione P&C <http://www.popoliegocostituzioni.it>]



SOMMARIO: Premessa. 1. I CONCETTI: 1a. Doppia fumosità del problema. – 1b. Microfisica del pouvoir personnel. – 1c. «Personalizzazione» del potere e «fiducia» del Parlamento. – 1d. Le linee attuali del dibattito europeo. – 2. LE FORME: 2a. Il «Pilsudskismo». – 2b. Il rischio della «sudamericanizzazione» parlamentare – 2c. La cooperazione parlamentare. – 3. SGUARDO CRITICO SULL'UNIONE EUROPEA. – 4. CENNI CONCLUSIVI.

Premessa

Alessandro Pace ha dedicato uno scritto al tema dei mutamenti della forma di governo, che, a rileggerlo oggi, appare, nella sua sintesi, una opportuna ricognizione critica sui modi di osservare le dinamiche del potere rispetto alle prescrizioni costituzionali, invitando a non appiattirsi sulla mera constatazione della contingenza, né a presupporre che il disegno normativo di una forma di governo risieda nei soli vincoli formali, e non sia invece frutto di una semantica storica, alimentata da fatti, che spetta proprio al costituzionalista ripercorrere tutte le volte che si impongano esigenze di aggiornamento degli schemi di comprensione di quei fatti. Il Suo insegnamento, pertanto, vale anche nei riguardi di una tendenza odierna, definita di “populismo selettivo”, che accomuna l'Italia, come altri Paesi nel mondo, intorno al fenomeno (fattuale) della “personalizzazione” del potere come fonte di mutamento costituzionale.

1. I CONCETTI

1a. Doppia fumosità del problema

Il concetto di “personalizzazione” del potere è tanto diffuso quanto difficile da inquadrare nei suoi contenuti descrittivi. Esso, infatti, presenta una doppia fumosità. Da un lato, si tratta di comprendere che cosa significa “potere”. Scrive in proposito Niklas Luhmann: «il potere del potere sembra principalmente fondarsi sul fatto che nessuno sa dire esattamente di che cosa si tratti in realtà. L’evidenza del fenomeno e l’oscurità del concetto facilitano di molto l’argomentazione sia in campo scientifico che altrove». In effetti, il termine è ormai abusato al punto da riassorbirne altri, a partire dal concetto di Stato, sostituito dai processi psicologici di influenza, in parallelo con l’espandersi di altre formule ambigue, come quella di processo politico, con cui si perde di vista la centralità delle istituzioni nella costruzione delle decisioni come norme generali di tutti, o quella di sistema politico, con cui si tende a racchiudere la politica nel circuito del breve periodo. In tutti e tre i casi, l’artificio lessicale blocca quei processi di generalizzazione definitoria e concettuale, che storicamente hanno consentito di condurre dalla politica al diritto e dall’azione alla norma giuridica. Da questo punto di vista, il ricorso al concetto di potere determina un impoverimento delle categorie giuridiche di comprensione dei fenomeni politico-istituzionali. Lo stesso destino coinvolge il concetto di “personalizzazione”. È stato Maurice Duverger a distinguere tra «pouvoir personnalisé», in cui l’autorità del capo non deriva solamente dal ruolo che ricopre, ma anche dalla sua popolarità individuale conquistata attraverso la competizione elettorale, e «pouvoir personnel», in cui è esclusivamente la personalità del capo a conferire legittimità e fondamento al ruolo istituzionale ricoperto. Entrambe le definizioni pongono in contrapposizione la forma delle istituzioni e delle procedure giuridiche con la informalità del tratto (psicologico, caratteriale ecc....) dell’individuo che utilizza quelle forme. Quindi anche il concetto di “personalizzazione” destruttura la centralità dei dati giuridico-normativi. La vuotezza della forma garantisce, così, l’autonomia dell’esperienza della “persona” nella costruzione dei suoi contenuti di potere. Tuttavia, la “persona” che esercita il potere costituzionale moderno non possiede né il corpus mysticum dell’antico Sovrano, né tanto meno esercita la funzione educativa che il diplomatico spagnolo Diego de Saavedra Fajardo immaginava propria del Principe. Sfruttando la tecnica costituzionale (legittima) del consenso, egli rischia invece di diventare l’«esecutore testamentario» della democrazia.

Credo che, in tale prospettiva, si comprenda l’impostazione di Pace nel discutere l’idea del valore “conoscitivo” e non “prescrittivo” della forma costituzionale scritta del governo parlamentare, appunto come forma che non assurge a garanzia giuridica di contenimento e delimitazione dei soggetti politici come persone. Infatti, se colleghiamo queste constatazioni al tema della forma di governo e dei sistemi elettorali, nell’alternativa tormentosa che attraversa l’Europa di Otto e Novecento, tra investitura di capacità e selezione di programmi, ci rendiamo conto delle opzioni implicite nell’uso della formula “personalizzazione” del potere. Le forme di governo si riflettono nell’acquisizione storica del diritto politico di voto, che nasce con lo Stato e in relazione ad esso. La parlamentarizzazione ha storicamente segnato il progressivo affermarsi, e non la semplice “pre-esistenza”, di questo diritto politico dentro il Parlamento. La forma di governo parlamentare è “figlia” del diritto politico dei deputati di interpellare i ministri appunto in nome del diritto di voto che li ha suffragati.

Quindi, la declinazione dei temi della “personalizzazione” del potere transita sulla questione dei contenuti del diritto politico di voto, come designazione elettiva e come fiducia politica: si collega inevitabilmente alla forma di governo parlamentare.

La conferma è offerta da J.A. Schumpeter, considerato il padre della deformalizzazione della democrazia e del diritto politico di voto. Il suo attacco alle dottrine classiche del costituzionalismo e della democrazia ruota intorno a tre argomenti: inesistenza di un bene comune; impossibilità di identificarlo da parte di tutti; conseguente impossibilità di formalizzare la volontà generale del popolo. Da tali argomenti, Schumpeter deduceva che la democrazia fosse soltanto uno strumento istituzionale per promuovere competizioni tra individui, finalizzate al potere di decidere su investitura del voto popolare. Nella sua teoria politica, questa conclusione segnava il crollo definitivo della cultura della “vecchia Europa”, già preconizzato da Schmitt nella “ambigua” Repubblica di Weimar. Con Schumpeter, diventa dunque secondaria la decisione ad opera dell’elettorato, «rispetto alla elezione degli uomini che dovranno decidere». In questo modo, la linea teorica che collegava il diritto di voto alla centralità del Parlamento e alla fiducia parlamentare, tipica delle forme di governo europee, cede il passo all’apparente centralità della elezione, tradotta però in nomina, e non più in delega, in designazione-investitura, anziché in mandato a governare. Si trattava di un percorso in qualche modo già perseguito, su fronti apparentemente opposti, dal tecnicismo normativistico di Hans Kelsen e dal decisionismo soggettivistico di Carl Schmitt. Ma si trattava anche della estrema conseguenza della distinzione weberiana tra *Wertrationalität* e *Zweckrationalität*, che ha abilitato, al pari del concetto kelseniano di *Zurechnung*, l’inversione del rapporto tra mezzi e fini nelle regole e nelle istituzioni. Del resto, l’autonomizzarsi delle procedure è stata una delle cause profonde di questa fungibilità di mezzi e fini. Esso ha stimolato l’autonomizzazione dei linguaggi e quindi il corrispondente sganciamento dei segni dai significati, con le note ricadute sulla cultura come immagine e sulla comunicazione di massa. Ecco allora che l’assunto schumpeteriano della competizione politica transita nella mera concorrenza per il potere. In verità, la scuola elitista italiana dei primi anni del Novecento (Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto, Roberto Michels), apprezzata tardivamente in Italia e in Europa solo dopo la “scoperta” da parte della scienza politica statunitense, aveva già evidenziato questa “autonomia” della competizione politica, che in quegli stessi anni stava traducendosi in Germania nella proclamazione schmittiana della “autonomia del politico” e delle sue categorie. Tuttavia, è dalla seconda metà del Novecento, appunto con la teoria della “nuova democrazia” di Schumpeter e il contestuale affermarsi della concezione dell’autoreferenzialità della politica e del diritto, ad opera soprattutto di Niklas Luhmann, che il tema del potere e della sua “personalizzazione” entra nel vocabolario degli scienziati sociali e del diritto costituzionale .

1b. Microfisica del *pouvoir personnel*

Ma il XX secolo europeo conosce anche la forte crescita dei tentativi di formalizzazione politica della vita associata. Le Costituzioni “lunghe” degli anni Venti e Trenta ce lo ricordano. L’effetto formalizzante del moltiplicarsi della regolazione della politica e del diritto gioca a favore dell’affermarsi progressivo e interdisciplinare delle idee sui giochi strategici, ossia sulla considerazione dei rapporti sempre più sofisticata al punto di operare una equazione fra mezzi e fini e quindi al punto di avallare la loro stessa inversione: il mezzo può essere assunto come fine per altri scopi e il fine può essere ridotto a mezzo per altre strategie; intreccio paradossale di *Wertrationalität* e *Zweckrationalität*. A questa ascesa della “autonomia” si è unita la svalutazione generale del consenso che nella politica costituiva e costituisce il nocciolo razionale della forma. Di fatto, il trionfo della politica destruttura principalmente la centralità del consenso razionale e ricostruisce un sistema di forme non regolabili in procedure: appunto, l’

“autonomia del politico”. Dal trionfo di questa “autonomia” fermenta il “cesarismo” come «situazione in cui le forze in lotta si equilibrano in modo catastrofico», perché appunto ciascuna può e vuole prescindere dalla condivisione delle istituzioni, per ergere l’eccezione (con la eccezionalità della “personalità” dei soggetti) a unica misura di confronto e di giudizio. Questo percorso ha facilitato la tendenza a far coincidere il potere con i soggetti-individui che lo esercitano: autonomia, infatti, è sinonimo non di discrezionalità dell’organo o dell’ufficio, bensì di libertà – come spirito e intelletto – del suo titolare. Michel Foucault, ricalcando le indicazioni di Schmitt contro la nozione di sovranità, ne offre la sintesi epistemologica più efficace . «Ciò di cui abbiamo bisogno è una filosofia politica che non sia costruita intorno al problema della sovranità, dunque della legge... Bisogna tagliare la testa al re (e qui il re è il popolo sovrano)». Ecco allora che va abbandonata la nozione di Stato, «per la ricerca di un metapotere». Ma medesima sorte è assegnata anche alla scienza, perché «il sapere non è fatto per comprendere, è fatto per prendere posizione». Alla fine è la stessa forma-soggetto a diventare superflua: «bisogna sbarazzarsi del soggetto costituente, sbarazzarsi del soggetto stesso», contro ogni istituzione formale, affinché si possa «studiare il potere al di fuori del modello del Leviatano, al di fuori del campo delimitato dalla sovranità giuridica e dalla istituzione statale. Si tratta di studiarlo a partire dalle tecniche e dalle tattiche della dominazione» . Il *pouvoir personnel* non è altro che “tecnica” e “tattica” di dominio. Invero, questa idea non è nuova alla cultura europea. Non c’è da pensare solo alla legittimazione carismatica di cui parlava Max Weber, ma anche al revisionismo liberale italiano di Benedetto Croce, e con lui di Vilfredo Pareto, Gaetano Mosca, Giovanni Gentile, per i quali lo Stato non è tanto “autorevole” per le sue norme, quanto “forte” per i suoi protagonisti, nel fisiologico «aristocratico disprezzo» verso la democrazia, a favore del mito dell’ordine, dell’evoluzione della storia come scontro di forze irrazionali, della considerazione della politica come attività inferiore a quella intellettuale, immeritevole quindi di regolamentazione. Il concetto di «*pouvoir personnel*» si coniuga quindi con il rifiuto della razionalizzazione dei rapporti politici, lasciati alla loro soggettiva contingenza, nel dominio di individui su individui. Carl Schmitt parlerà di «sconcio» degli atti apocrifi di sovranità, per descrivere i tentativi, a suo avviso fallimentari, di pianificazione razionale e normativa dell’azione attraverso la programmaticità della politica dei partiti . Del resto, allo stesso modo finisce con l’essere descritta la razionalità del soggetto, in funzione di modelli che, di volta in volta, ottimizzano la volontà presente o le preferenze espresse, assumendo a fonte di validità dell’azione la logica dell’ *homo oeconomicus* .

1c. «Personalizzazione» del potere e «fiducia» del Parlamento

Tuttavia, la storia del Novecento europeo è anche quella della forma di governo parlamentare, evolutasi proprio come progressiva razionalizzazione di rapporti politici. Il fulcro di questa evoluzione è stato segnato dalla figura della fiducia parlamentare. Infatti, in fin dei conti, il rapporto fiduciario altro non è stato che la formalizzazione del nesso mezzi (fiducia) – fini (programmi politici) delle prassi del consenso elettorale e parlamentare del Novecento. La “fiducia”, nella sua contingente manifestazione della dinamica tra rappresentanza parlamentare e potere esecutivo, ha potuto storicamente saldare i rapporti politici al doppio binario della «positivizzazione costituzionale» testuale, come insieme di regole formali, e della «costituzionalizzazione» fattuale, come prassi informali dei soggetti titolari di funzioni. Sembra confermarlo ancora oggi la circostanza che la comparazione richiami questa

acquisizione evolutiva del pensiero costituzionale classico, per confrontare contesti con contingenze diverse da quelle delle parlamentarizzazioni europee novecentesche, verificando la presenza di fenomeni di vera e propria «costituzionalizzazione simbolica» per assenza di concretizzazione concorrente e reciproca tra interpreti e attori costituzionali, nella divaricazione tra positivizzazione testuale e concretizzazione fattuale.

Il regime parlamentare ha avuto questa specificità e questo merito storico in tutta Europa. Chi l'ha contestato, ha seguito orditi analoghi a quelli che la fenomenologia tedesca criticamente mosse al positivismo, sostenendo che la soggettività costituzionale dovesse coincidere con una capacità di volere (*Macht des subjektiven Willens*), indifferente alla posizione giuridica formale (*Rechtstellung*), identificando, così, i “doveri costituzionali” della politica – e dei suoi soggetti – non eteronomicamente, bensì attraverso un'appartenenza presupposta e verificata (*Glied-Sein*); sicché questa appartenenza avrebbe dovuto sostituire il rapporto fiduciario fra organi, a favore della immedesimazione personale. In un quadro del genere, non ci sarebbe stato (più) spazio per dinamiche fiduciarie “tra” membri del *Glied-Sein*, neppure ove si fosse trattato di organi distinti ma collegati come Parlamento e Governo, soprattutto allorquando il *Glied-Sein* fosse stato consacrato dal consenso elettorale sul Leader.

Ecco dunque che la “personalizzazione” porta con sé il rifiuto o comunque l'annichilimento della centralità del rapporto fiduciario: alla “condizione” della fiducia parlamentare può ben subentrare un rapporto di “seguito” (*Gefolgschaft*) nell'appartenenza al *Glied-Sein*, come elezione identitaria .

1d. Le linee attuali del dibattito europeo

Oggi, in Europa, si preferisce parlare di “presidenzializzazione degli esecutivi”, ma il quadro di riferimento non cambia, in quanto si descrive comunque la circostanza che nei regimi parlamentari, storicamente evolutisi nella collegialità del Governo, si stia sviluppando un progressivo spostamento del concreto funzionamento dell'organo a favore del Leader della forza politica elettoralmente dominante, con conseguente crescita del ruolo monocratico rispetto a quello collegiale e di coalizione. A questo campo di osservazione si accompagna la considerazione sempre più diffusa non dell' “antiparlamentarismo” come critica politica, quando della “crisi” del parlamentarismo come “precomprensione” della complessità europea contemporanea; crisi alimentata anche dai processi di integrazione sovranazionale. L'intero fenomeno, nei suoi presupposti e nei suoi esiti, è interpretato in due modi. Da una parte, lo si accoglie con favore, sulla base della constatazione che la frammentazione sociale e la crisi dei partiti politici tradizionali di massa richiede forme semplificate di sintesi e di inclusione. In tale ambito, per esempio, si colloca la cosiddetta «seconda legge di Vedel», secondo la quale la responsabilità politica del Governo non sarebbe più meramente “istituzionale”, ossia scandita e definita dai rapporti con il Parlamento, bensì “diffusa”, ossia determinata non dal mero disaccordo di gruppi o coalizione, bensì dalla “sintonia” elettorale manifestata dal voto . Tale approccio, tuttavia, finisce con l'avallare una visione meramente “delegativa” della democrazia. Infatti, la condizione in cui la istituzionalizzazione dei discorsi sui ruoli di potere è alimentata semplicemente dal consenso, scadendo in un percorso di affidamento dismissivo delle autorappresentazioni di libertà attraverso il diritto politico di voto, favorisce ciò che è stato definito democrazia “delegativa”. Al contrario, la situazione nella quale le preferenze dei partecipanti non sono già prestabilite e il processo deliberativo non si riduce ad una aritmetica conta dei voti, bensì risieda in una procedura che tende a costruire le preferenze attraverso

Scritto da Michele Carducci
Venerdì 15 Ottobre 2010 07:23

dibattiti informati e ragionati su argomenti, principi, e quindi anche su negoziazioni, descrive una democrazia a vocazione “deliberativa”. Prescindere da questa demarcazione può comportare la sottovalutazione di quella che è stata definita la congenita «ambiguità democratica» del nesso tra costituzionalismo e populismo. Proprio per tale ragione, sull’altro fronte, si critica la deriva “bonapartista” del fenomeno, che riduce la proceduralità democratica ad una semplice competizione, al cui interno è l’immagine del Leader, prima ancora che il contenuto dei programmi, a prevalere nelle scelte elettorali. Del resto, l’elemento plebiscitario si presenta come un paradosso: da un lato, la forza personale è esaltata dalla debolezza dei partiti e delle regole istituzionali formali; dall’altro, proprio tale debolezza costringe all’isolamento la personalità del capo, assumendola come peculiarità non istituzionalizzabile, quindi alla fine anch’essa debole.

2. LE FORME 2a. Il «Pilsudskismo»

Il primo studio europeo sul tema della “personalizzazione del potere” è il libro di Boris Mirkine-Guetzévitch *Le nouvelles tendances du Droit constitutionnel*, subito tradotto in portoghese e in castigliano, e solo di recente anche in italiano. In questo testo, il costituzionalista russo-francese qualifica la “personalizzazione” come «trasfigurazione del regime parlamentare». Il regime parlamentare si è fondato sulla conquista, storica, del primato giuridico-costituzionale del Parlamento. Questo primato, a sua volta, si è trasformato, in ragione della prevalenza ideologica dei partiti di massa, in un inedito circuito di organizzazione del consenso, che ha fatto dell’arte del governare una «tecnica della proposizione legislativa», con il conseguente protagonismo del Governo come soggetto di iniziativa parlamentare. Tuttavia, questa tendenza di un potere esecutivo che si manifesta primario rispetto al legislativo, in tutti i paesi europei compresi quelli centrali e orientali, si è andata scontrando con una costituzionalizzazione formale che, invece, andava affermando appunto il primato giuridico del Parlamento.

Ecco allora che la reazione a questa contraddittorietà tra “necessario” primato “politico” del Governo e primato “giuridico-costituzionale” del Parlamento, emersa la fine degli anni Venti del XX secolo, si traduce nella diffusa esigenza di revisione costituzionale finalizzata a far diventare “giuridico” il primato “politico” del Governo. L’esempio paradigmatico di tale nuova tendenza è offerto dal progetto di revisione costituzionale del «*bloc gouvernemental*» polacco, depositato il 9 febbraio 1929. La Costituzione polacca del 1921 aveva stabilito, come altre Costituzioni europee del periodo, il primato del Parlamento. Ma già la legge del 2 agosto del 1926, aveva rafforzato i poteri del Presidente della Repubblica e condizionato le funzioni parlamentari, con l’attribuzione del diritto di scioglimento della Dieta, invertendo, così, il rapporto mezzo-fine tra primato “giuridico” parlamentare (il mezzo) e primato “politico” governativo (il fine). Secondo Mirkine-Guetzévitch, questa inversione rappresenta una «rottura», in quanto viene ad essere giuridicizzata l’“invenzione” di un nuovo potere assunto come attributo specifico di una competenza già fissata, attivando così un antagonismo fra organi inevitabilmente precario, tanto da comportare esso stesso una conseguenziale «estensione della discrezionalità politica nella gestione dei procedimenti interorganici...». E tale discrezionalità è definita dall’Autore “Pilsudskismo”, in quanto coincidente con un progetto del rafforzamento giuridico del Governo rispetto al Parlamento, funzionale al «*pouvoir personnel du president*». È interessante notare che Mirkine-Guetzévitch distingue tra Pilsudskismo e Fascismo, così come distingue tra

Scritto da Michele Carducci
Venerdì 15 Ottobre 2010 07:23

“Governo personale” e “Governo fascista”. Una simile differenziazione presenta interessanti spunti di attualità sul tema della “personalizzazione” del potere. La differenza era così descritta dall’Autore. Il progetto polacco instaurava un potere personale, al cui interno il suffragio universale del popolo finiva con assumere un ruolo del tutto passivo, incapace di giudicare ex post le scelte del Presidente o di investire il Parlamento, e la sua maggioranza, di funzioni autonome rispetto al Governo. Il fascismo, al contrario, si contraddistingueva come regime dittatoriale autoritario di esplicita negazione di qualsiasi principio elettivo. Ecco il punto di attualità: la “personalizzazione” del potere esautora il Parlamento ma non nega il principio procedurale delle elezioni parlamentari e del diritto politico di voto, relegandolo però a un semplice «caractère instrumental», quale mezzo doppiamente legittimo: perché “votato” dal popolo; perché “previsto” in Costituzione.

Mirkin-Guetzévitch considerava inevitabile e fisiologica l’esigenza di un primato “politico” del Governo, in quanto prodotto dello sviluppo della tecnica legislativa e dalla complessità sociale. Ma, contrariamente alle teorie di oggi, questo primato, a suo avviso, non doveva mai diventare “giuridico”. In altri termini, la complessità sociale non avrebbe mai dovuto semplificare o, peggio, annichilire la dialettica istituzionale del rapporto di fiducia tipico dei regimi parlamentari. Primato “politico” del Governo significava “funzionalizzazione” del rapporto tra Parlamento e Governo rispetto alla realizzazione del programma elettorale, non certo depauperamento di funzioni. Di conseguenza, compito delle Costituzioni doveva essere quello di disciplinare i procedimenti di direzione politica non come poteri di persone, bensì come attuazioni programmatiche nell’investitura elettorale del Parlamento. Un Governo, che dispone di strumenti di attuazione del programma votato con le elezioni parlamentari, non ha bisogno di vincoli normativi sulle sue persone, in quanto vive della propria capacità “politica” di disporre degli strumenti parlamentari utilizzati dalla sua maggioranza. Al contrario, l’idea del primato “giuridico” del Governo, pretendendo di trasformare la preminenza propositiva conquistata nella società attraverso il consenso elettorale in un protagonismo costituzionale definitivo e irreversibile, avrebbe finito col congelare la vittoria elettorale per consegnarla alla forza personale del suo Leader⁵¹.

L’equilibrio tra primato “politico” del Governo e quello “giuridico” del Parlamento si rivela dunque una chiave di lettura importante per il problema della “personalizzazione” del potere. Ed è anche un fatto di comprensione delle dinamiche pseudo-parlamentari di altri contesti extraeuropei, come il Sud America. Non a caso, quando questo equilibrio viene infranto, si tende a parlare di “sudamericanizzazione” parlamentare.

2b. Il rischio della «sudamericanizzazione» parlamentare

È quanto si è verificato in Italia, con la riforma costituzionale proposta e votata nel 2005 dal Governo Berlusconi, e bocciata dal referendum costituzionale del 25-26 giugno 2006. Al di là dei “rischi di frode” presenti in tale riforma, essa si caratterizzava proprio per la marcata giuridicizzazione del primato “politico” del Governo e del suo capo. Infatti, una delle critiche più severe rivolte a questo progetto, è stata quella dell’eccessivo rafforzamento del potere esecutivo e della sua trasformazione monocratica nella figura del Premier. Tuttavia, la polemica non ha investito tanto la questione in sé del ruolo monocratico, quanto la circostanza che il rafforzamento venisse fatto passare non attraverso la istituzionalizzazione del potere monocratico, bensì attraverso una sua vera e propria “personalizzazione legalizzata”; ossia attraverso la imputazione alla persona in sé, più che alla funzione monocratica ricoperta dalla

Scritto da Michele Carducci
Venerdì 15 Ottobre 2010 07:23

persona, di tutti i meccanismi della forma di governo. Da questo punto di vista, il modello, più che contiguo ai tipi di premierato europeo (Gran Bretagna, Germania, Svezia, Francia) appariva paragonabile ai sistemi a preponderanza presidenziale personalista latino – americani (come quelli del Perù o dell'Argentina). Con l'ulteriore rischio di confondere l'idea di premiership europea con quella di caudillaje latinoamericana... La discontinuità, rispetto al passato, di questo progetto costituzionale, risiedeva nei seguenti profili: elezione del Primo Ministro mediante collegamento a singoli candidati o con una o più liste elettorali (art. 92.2 del Progetto); scomparsa della fiducia iniziale e abilitazione della sola Camera dei deputati, con esclusione quindi del Senato, all'espressione di voto sul programma, ma non sul Governo (art. 94.1 del Progetto); riconoscimento della facoltà del Primo Ministro di porre da solo la questione di fiducia, con la sola esclusione per le leggi costituzionali e di revisione costituzionale (art. 94.2 del Progetto) e contestuale scomparsa dell'attuale previsione, secondo la quale il voto contrario di una o entrambe le Camere su una proposta del Governo non comporta obbligo di dimissioni. Questi elementi andavano poi coniugati con la nuova articolazione del sistema della mozione di sfiducia, fondato sul quorum della necessaria maggioranza assoluta ad appello nominale speculare alla lista o alle liste votate in collegamento con il Premier, in quanto «maggioranza espressa dalle elezioni». Diconseguenza, il Primo Ministro si sarebbe potuto dimettere, solo ed esclusivamente allorché la sfiducia fosse stata comunque approvata a maggioranza assoluta dei componenti della Camera dei deputati (non del Senato) o respinta con il voto determinante dei deputati «non appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni». In questo modo, la situazione parlamentare della fiducia si posizionava su inediti binari, al cui interno agivano due poteri personali del Primo Ministro: quello di nominare e revocare direttamente i Ministri, senza obbligo di passaggio parlamentare (art. 95.1 del Progetto); quello di determinare la politica generale del Governo senza fiducia parlamentare iniziale (art. 95.2 del Progetto). Appare evidente che, così impostata, la riforma costituzionale italiana contrapponeva una assoluta disponibilità monocratica del Primo Ministro ad una altrettanto assoluta indisponibilità parlamentare delle maggioranze di fiducia e di sfiducia, rompendo definitivamente con la continuità di prassi del parlamentarismo italiano. Inoltre, la mozione di sfiducia, nei nuovi commi dell'art. 94 del Progetto, assumeva una triplice identità: come sfiducia sanzione (producendo lo scioglimento della Camera); come sfiducia "ricostruttiva" della coalizione, votata nelle elezioni, intorno a un nuovo Premier; come sfiducia senza "presunzione di fiducia", se «respinta con il voto determinante di deputati non appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni».

La costituzionalizzazione piena e totale, per la prima volta nella storia italiana, della relazione fiduciaria, senza più riserve di regolamento parlamentare (come è sempre stato storicamente a partire dalla "riforma Bonghi" del 1887), invece di tradursi in una rafforzata legittimità del Parlamento, si sarebbe tradotta nella configurazione di un Premier solo contro tutti, forte del suo "contratto fiduciario" con gli elettori: una forza quasi disperata, ben diversa dal c.d. "parlamentarismo dittatoriale" inglese o dal "monarca elettivo" di Maurice Duverger; piuttosto un capo con in mano strumenti costituzionali per potersi dire da solo di avere "sempre e comunque ragione".

Del resto:

- . il Premier avrebbe sempre gestito le elezioni in caso di sfiducia parlamentare (art. 94 del Progetto);
- . il Premier avrebbe sempre gestito il cambio di Governo nel passaggio alla nuova legislatura;
- . il Premier sarebbe stato rimovibile solo all'interno della stessa coalizione votata dagli elettori

Scritto da Michele Carducci
Venerdì 15 Ottobre 2010 07:23

(art. 88 ultimo comma del Progetto);

. l'unica tipologia di crisi di governo "legale" (cioè proprio nel senso di crisi *secundum Constitutionis*) sarebbe stata quella "personale" della sconfitta elettorale del Premier.

Tra l'altro, a riprova del discorso che si è fatto sulla inversione del rapporto mezzi-fini, c'è da aggiungere che un simile meccanismo costituzionale avrebbe poi avuto riflessi pesantissimi sulla comunicazione politica: da un lato, le "volontà" del Premier avrebbero finito con il coincidere con quelle della coalizione e di tutti gli elettori votanti; dall'altro, il Parlamento si sarebbe trasformato in una sorta di organo esecutivo-interpretativo del Premier (art. 70 del Progetto).

Le ricadute sarebbero state duplici. Sul piano assiologico, si veniva a consumare un impoverimento dell'agire comunicativo costituzionale, a favore del "canale diretto" – costituzionalizzato – tra elettori e figura personale del Premier. Sul piano procedurale, si sarebbe dissolto il *principium cooperationis* di leale "fiducia" tra Parlamento e Governo, con un paradossale "ritorno" alla predominanza del potere personale forte, a danno della complessità delle relazioni istituzionali.

2c. La cooperazione parlamentare

«Io non sono per nulla partigiano del governo assoluto, e considero una cooperazione parlamentare, ben praticata, tanto necessaria ed utile, quanto è a mio giudizio pericolosa e impossibile una sovranità parlamentare». Così si esprimeva Ottone di Bismarck, nei suoi Discorsi politici del 1898. Non si tratta del manifesto del parlamentarismo europeo. Ma non è neppure una dichiarazione di esplicito di antiparlamentarismo. Al contrario, questa idea ottocentesca di «cooperazione parlamentare ben praticata» identifica un modo particolare, presente in Europa, di inquadrare i rapporti tra Parlamento e Governo.

Si tratta di un'idea specifica della storia tedesca, che ha segnato la demarcazione tra una fase di parlamentarizzazione "negativa" ed una, successiva, definibile come "positiva". Tracciata da Max Weber, il concetto tedesco non ha costituito un ricalco della rapporto dualismo/monismo parlamentare, diffuso in Francia e in Italia⁶¹. Mentre la prima fase viene individuata nella estraneità del Governo, per la sua formazione, al Parlamento e, quindi, nella possibilità di realizzare il controllo politico per mezzo di semplici "informazioni", e non del "giudizio" verso soggetti non compartecipi della legittimazione parlamentare, la seconda è considerata imperniata sull'attività di condizionamento del Governo attraverso direttive parlamentari di legittimazione delle scelte governative. Weber non ritiene queste due fasi discontinue e fratturate fra loro. Né le inquadra dentro la lente, pur diffusa al suo tempo, delle degenerazioni del parlamentarismo. "Parlamentarizzare" è pur sempre sinonimo di «cooperazione parlamentare ben praticata» verso una Führung comunque da "rispettare" come estranea a qualsiasi posizione di dipendenza verso il Parlamento. Il percorso tedesco di parlamentarizzazione, quindi, si mostra non immediatamente connesso ai temi della "fiducia", dell' "accordo", della "responsabilità" come ragioni del rapporto tra Governo e Parlamento. La neutralizzazione politica della rappresentanza sopravvive sempre a vantaggio di quel potere organizzato (la Staatsgewalt di cui parlava Paul Laband), di per sé refrattario a riconoscersi in una rete istituzionalizzata tra organi. Il cosiddetto "realismo costituzionale" della Herrschertheorie, elaborato da Max von Seydel, aveva già postulato esplicitamente tutto questo, sostenendo che la sovranità spettasse sempre e comunque al principe, unicodetentore della indivisibile volontà dello Stato, la cui adesione al voto del Parlamento, anche se produttiva

di conseguenze politiche, non poteva che riflettere un semplice «personale convincimento», dettato da motivi e valutazioni di opportunità o necessità e giammai da obblighi direttamente o indirettamente qualificabili come giuridici. Da questo punto di vista, l'evoluzione tedesca della "personalizzazione" del potere è stata ben lontana dall'individualismo richiamato da Mirkin-Guetzévitch. In Germania nascerà un monolitico modello teorico dell'autorità unitaria (Einheit), personificata comunque da un potere "concreto", sia esso il monarca, il garante della Costituzione o persino il Führer. All'istanza di garanzia perseguita con l'equilibrio e il reciproco controllo degli organi costituzionali⁶⁶, si opporrà l'idea della volontà di un'autorità riconosciuta come diritto (Recht e non solo Gewalt). I brevissimi cenni alla vicenda tedesca consentono di scandire un altro nesso concettuale storicamente intrecciato al tema della forma di governo: quello tra parlamentarizzazione e costituzionalizzazione. Per Laband, i poteri parlamentari non potevano ascrivere al Verfassungsrecht, ma al massimo sopravvivere come Pseudorechte, in quanto privi di copertura costituzionale di conformazione obbligatoria. Tuttavia, la mancata previsione formale di "obblighi" di conformazione non ha identificato un problema comune alle altre esperienze europee. Il parlamentarismo europeo, infatti, si impone innanzitutto come prassi e come formalizzazione interna all'organo rappresentativo, e rintraccia proprio nelle "lacune" la linfa del suo sviluppo. Da quest'angolo di visuale, il tema italiano delle "zone grigie" del diritto costituzionale appare comparabile all'apprendimento britannico costante delle condoned obscurities⁶⁹ o ai "silenzi" costituzionali francesi, mentre la dottrina tedesca, tra Otto e Novecento, continua ad attardarsi nella ricerca di vincoli in grado di giustificare giuridicamente la responsabilità del Governo verso il Parlamento. Sarà Georg Jellinek, nel 1906, a prendere atto che la costituzionalizzazione della parlamentarizzazione transita su binari diversi da quelli stigmatizzati dall'idea degli Pseudo-rechte: essa è Verfassungswandlung (trasformazione costituzionale), frutto di un vero e proprio "diritto dispositivo" (Dispositives Recht) tra soggetti e attività parlamentari, comunque abilitato dal testo costituzionale. La Verfassungswandlung sembra consentire agli organi di apprendere, di fatto, le ragioni di "fiducia" reciproca tra organi, nella comune (ma non esclusiva) disponibilità del diritto costituzionale. Con queste premesse, il metodo giuridico scoprirà, anche per la Germania, la soggettività del testo costituzionale come condizione di effettività della parlamentarizzazione. Lo stesso tema della fiducia parlamentare si emanciperà dalla evocazione mistificante della «cooperazione parlamentare ben praticata», per riconoscere dignità costituzionale ai fini politici di attuazione costituzionale, appunto come politische Leitung, direzione politica. In quest'ottica, le "zone grigie" della forma di governo, non più reclusi negli Pseudo-rechte, assurgono a "situazioni" di concreta e reciproca definizione delle dinamiche fra gli organi in funzione della Costituzione. Divengono esse stesse elementi di costituzionalizzazione, ma non necessariamente nel senso di positivizzazione testuale. Esse, cioè, consentono di comprendere che il percorso di parlamentarizzazione europeo, anche finalmente in Germania, si identifica nella concretizzazione di prassi, generalizzata e diffusa fra tutti i soggetti politici e quindi fra tutte le volontà che "dispongono" del testo.

La constatazione si ricongiunge agli esiti di Mirkin-Guetzévitch. Il primato "politico" del Governo è un processo istituzionale evolutivo. Pietrificarlo in norme giuridiche significa bloccarlo a favore dell'abuso personale di singoli individui.

3. SGUARDO CRITICO SULL'UNIONE EUROPEA

Una simile consapevolezza, allo stato attuale, non sembra contraddistinguere il percorso europeo di forma di governo “parlamentarizzata”. Non sembra, cioè, che il tema della “forma di governo” della Unione Europea sia discusso con riguardo al fenomeno della “personalizzazione” del potere, nei termini che sono stati descritti. La circostanza che non esista ancora un effettivo “diritto dispositivo” tra soggetti e attività parlamentari intorno alla designazione e alla “fiducia” del Presidente della Commissione e dei suoi membri, sintomo di una sorta di Staatsgewalt ancora riposta nei Capi di Stato e di governo, impermeabile a qualsiasi “zona grigia” dei testi formali europei, rende l’odierna osservazione della forma di governo europea, al di là e nonostante la “costituzionalizzazione formale” dei Trattati – compreso il recente Trattato di Lisbona –, più vicina all’apprendimento tedesco pre-weimariano della cooperazione “ben praticata”, ma non “fiduciosa” nel Parlamento (se non nella mistificazione degli Pseudo-rechte). Non a caso, una simile suggestione è stata evocata per definire il modello parlamentare europeo come espressione di un’ Auditive Democracy, incerta, se non confusa, nella scansione tra “Power binding” e “Power establishing”, funzionale a logiche di Short Chain of Legitimacy. Le “zone d’ombra” europee persistono nel circondare i poteri dell’ “esecutivo” e non vengono significativamente evocate per delineare le potenzialità dinamiche interorganiche delle istituzioni di parlamentarizzazione. L’Auditive Democracy, piuttosto che democratizzare la parlamentarizzazione, segna un contributo solo alla migliore Good Governance nella persistente asimmetria tra regole e regolarità interne alla dinamica delle forme di governo dei singoli Stati, già fortemente condizionate dai processi di integrazione sopranazionale, e “indisponibilità” interna della dinamica parlamentare della forma di governo europea, dipendente invece dalla Selbstbestimmung di Capi di Stato e di governo. Il problema non è la scissione tra Deliberation e Decision politiche, appresa e sperimentata dai sistemi parlamentari degli Stati in ragione delle diverse “situazioni” di potere politico storicamente succedutesi: la questione è l’assenza di una loro reciproca materiale inclusione, tra ciò che si “decide” su contenuto e composizione del Governo (Commissione) e ciò che il Parlamento europeo delibera (“fiducia”). L’ asimmetria interna a questa “zona grigia” ostacola infine il maturare della consuetudine come patrimonio europeo di apprendimento istituzionale del rapporto fiduciario verso il Parlamento, nei raccordi tra le diverse “situazioni” interne alla dinamica parlamentare: preludio invece necessario, come si è accennato, per la effettiva costituzionalizzazione della parlamentarizzazione, al di là dei testi positivi. Non a caso, sempre Jellinek, al fine di spiegare il cambio di paradigmi di comprensione dei fenomeni di parlamentarizzazione, aveva affiancato al concetto di Dispositives Recht quello di Nichtausübung, offrendo alla forza normativa del fatto sia la volontà di disporre delle “zone grigie” del testo sia la rinuncia (volontaria) a funzioni formalmente attribuite, nel ruolo elastico di reciproca “fiducia” tra Parlamento e Governo.

4. CENNI CONCLUSIVI

Il regime parlamentare, da solo, non dà democrazia. A maggior ragione la giuridicizzazione anti-parlamentare a favore del primato personale di un capo. Nelle esperienze costituzionali europee fra Otto e Novecento, l’apprendimento di valori democratici è stato perseguito non solo

Scritto da Michele Carducci
Venerdì 15 Ottobre 2010 07:23

attraverso la forma (in primis la legge), ma anche, ancora una volta, attraverso la prassi (in primis la consuetudine). Per questo, è stato acutamente osservato che lo Stato costituzionale parlamentare si è presentato ed evoluto come inesorabilmente “informale”, in quanto contraddistinto dalla inadeguatezza delle forme procedurali impresse nel testo costituzionale e per ciò stesso proteso ad alimentare integrazioni sovrastrutturali, rispetto alle previsioni di Costituzione e di legislazione formale ordinaria attuativa. Gli snodi concettuali della razionalizzazione parlamentare tra le due Guerre e del cosiddetto “dirigismo costituzionale” sulla legislazione parlamentare del secondo Novecento, segnano tracce indelebili dei tratti europei di evoluzione democratica del parlamentarismo. Mirkine-Guetzévitch aveva visto lontano.

Si potrebbe concludere dicendo che la democraticità della parlamentarizzazione degli Stati europei è emersa non tanto dalla misurazione giuridica dei rapporti interorganici, bensì, e soprattutto, dall'intreccio di produzioni normative, formali o fattuali, supportate da quei rapporti. Nel 1906, Georg Jellinek rassicurava che «una progressiva svalutazione politica dei Parlamenti non riporterebbe mai in vita gli antichi poteri assoluti del passato». Oggi possiamo dire, richiamando l'idea foucaultiana della “nuova economia” del potere, che è proprio questa l'insidia “mite” della “personalizzazione”: svalutare senza assolutizzare; che è poi la previsione degenerativa che Alexis de Tocqueville identificava con la democrazia dispotica: «se il dispotismo venisse a stabilirsi presso le nazioni democratiche ... sarebbe più esteso e più mite e degraderebbe gli uomini senza tormentarli».

Inizio modulo

68d6e878-4da4-42e3-b8a9-b3fffd26519c 1.03.01