

La riforma del Governo: tra dogmatismo costituzionale e costituzionalismo unilaterale

(Testo rivisto e ridotto dell'audizione tenuta presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati del Parlamento italiano il 26 maggio 2004)

di Sergio Fabbrini *

Il dogmatismo costituzionale

E' plausibile assumere la Costituzione come un documento intoccabile? A me pare che intoccabili siano i principi che la ispirano, ma non necessariamente gli assetti istituzionali che da essi sono stati derivati. E' di questi ultimi che discuterò qui, ed in particolare del sistema di governo. Pensare che le istituzioni siano intoccabili significa trasformarle in un dogma. Nel dibattito italiano mi pare che questo dogmatismo riaffiori continuamente. Emerge soprattutto un'idea della Costituzione come un documento che ha una funzione esclusivamente negativa. Ovvero come un documento che vincola il funzionamento della democrazia e non anche come un documento che deve offrire a quest'ultima continue opportunità di sviluppo. Tale concezione dogmatica della Costituzione presenta a mio avviso due difetti. Innanzitutto ha il difetto della a-temporalità: la Costituzione viene interpretata come un documento fuori dal tempo, e non già come la conseguenza di specifiche condizioni storiche. In secondo luogo ha il difetto della a-socialità: la Costituzione viene interpretata come un documento che non ha niente a che fare con la concreta società che dovrebbe invece aiutare a crescere. In entrambi i casi, la Costituzione sembra essere l'espressione di un patto con principi astratti che non hanno alcuna relazione con la storia e con la società. Si tratta di una concezione sorprendente se si pensa alla vicenda del costituzionalismo democratico. Gli americani che, nel 1787 (ma già nel 1781), inventarono la Costituzione come documento scritto, si preoccuparono contemporaneamente di introdurre un istituto giuridico che consentisse il cambiamento di quella stessa Costituzione, cioè l'emendamento costituzionale.

Tale istituto, si badi bene, era del tutto originale, anche se un equivalente dell'emendamento era stato già introdotto in alcune (8) delle costituzioni dei 13 stati che avevano dato vita alla precedente Costituzione, quella nota come gli "Articoli della Confederazione" del 1781. L'istituto dell'emendamento costituzionale (insieme alle modalità di elaborazione e approvazione della Costituzione) ha (e hanno) contribuito ad introdurre una significativa cesura nella storia del costituzionalismo moderno, tra la sua vicenda non-democratica e quella democratica. Il costituzionalismo democratico è inconcepibile senza la possibilità del cambiamento costituzionale. Quindi non convince il tentativo di dogmatizzare la Costituzione, quando coloro che l'hanno inventata hanno subito pensato alla necessità del suo aggiornamento, introducendo procedure, certamente complicate e difficili, che consentono alla Costituzione di adeguarsi allo sviluppo dei tempi. Tant'è che due anni dopo l'approvazione della Costituzione del 1787, in America sono stati introdotti ben 10 emendamenti (noti come Bill of Rights) che hanno formidabilmente "cambiato" l'identità di quella Costituzione.

Se così è, allora mi sembra poco utile polemizzare con il cosiddetto "mito delle riforme costituzionali". In realtà, più che del mito delle riforme costituzionali, occorrerebbe discutere della necessità o meno di queste ultime. E tale necessità dovrebbe essere motivata o rifiutata sulla base di analisi empiriche circa il funzionamento delle nostre istituzioni nell'attuale contesto storico e sociale. E non già solamente sulla base di considerazioni di principio. Se così non si fa, allora c'è il rischio che il dibattito costituzionale si trasformi in una sorta di dibattito ideologico. Ovvero che si trasformi in un dibattito così formalistico da diventare meta-politico. In realtà le istituzioni (le loro strutture, il loro funzionamento) possono essere indagate empiricamente e l'esito di tale indagine è aperto ad ulteriori verifiche e falsificazioni. Insomma, quando si discute di istituzioni, dovremmo discutere se il loro insieme strutturato è o meno adeguato alla società circostante. Perché la democrazia è stata fatta per i cittadini e non viceversa.

Fratture sociali e democrazia

È fuori di dubbio che il contesto storico in cui è stata elaborata la nostra Costituzione e la società che i padri costituenti avevano di fronte quando la elaborarono siano profondamente cambiati. Soprattutto è cambiata la struttura delle fratture o delle divisioni politiche nella società italiana. Se la democrazia è la risposta a tale divisioni, allora è difficile pensare che il cambiamento delle seconde non abbia implicazioni sulla prima. La politica italiana post-bellica si era basata sulla

frattura tra comunisti e anti-comunisti, a sua volta espressione di una frattura geo-politica mondiale. Oggi non è più così. Se la democrazia italiana post-bellica ha dovuto acquisire una caratteristica consensuale proprio per integrare istituzionalmente quella frattura potenzialmente eversiva dell'equilibrio democratico, è difficile pensare che essa debba continuare a conservare tale caratteristica in assenza della frattura che l'aveva giustificata. Anche perché la democrazia consensuale italiana aveva pagato prezzi assai alti in termini di instabilità ed inefficienza dei governi, per beneficiare del vantaggio della sua sopravvivenza sistemica. Proprio perché è nata nel contesto di quella frattura ideologica, e proprio perché ha rappresentato un tentativo di "addomesticare" quest'ultima, la nostra Costituzione è inevitabilmente segnata dalla necessità del consensualismo, piuttosto che da quella della competizione o dell'alternanza.

Per questo motivo, occorre cambiarla o adeguarla. Ma tale cambiamento non va visto solamente come un modo per promuovere il passaggio da una forma di Governo ad un'altra o da una forma di Stato ad un'altra. Piuttosto la discussione sulle "forme" deve valutare la loro capacità di garantire il passaggio da un modello di democrazia (consensuale) ad un altro (competitivo). Per questo motivo, gli approcci ingegneristici al dibattito costituzionale non mi convincono. Infatti, assetti istituzionali diversi sono compatibili con l'uno o con l'altro modello di democrazia. Piuttosto che dividersi tra "neo-parlamentari" e "semipresidenziali" vale la pena di capire quale assetto governativo, nella dipendenza di percorso che le istituzioni necessariamente registrano, può meglio favorire un esito competitivo del modello democratico. Insomma, ciò che spesso nel dibattito costituzionale sfugge è che ci troviamo di fronte non tanto ad una transizione di forme di governo o di stato quanto ad una transizione di modelli di democrazia.

La democrazia consensuale post-bellica ha avuto un grande ruolo nel pacificare il nostro paese, nel tenere sotto controllo le sue divisioni ideologiche che avevano contrapposto, in maniera irriducibile, parti consistenti del nostro popolo. La centralità del Parlamento, l'instabilità dei Governi, il centralismo territoriale sono stati accorgimenti istituzionali utili per gestire il conflitto ideologico, per integrare politicamente l'opposizione senza farla governare, per tenere insieme regioni con esperienze storiche e strutture economico-sociali diverse. Tuttavia, la modernizzazione e la secolarizzazione della società nazionale degli ultimi decenni hanno modificato i termini della contrapposizione politica. Le trasformazioni europee e internazionali hanno approfondito (e talora favorito) tali modificazioni. Di qui la messa in discussione del modello di democrazia consensuale e la necessità di sperimentare un modello alternativo di democrazia. Dall'analisi comparata sappiamo che tale modello può essere definito variamente come "maggioritario" o "competitivo" (anche se esistono differenze tra di loro – ed è per questo motivo che preferisco la seconda definizione). Comunque, ciò che lo contraddistingue è la possibilità dell'alternanza al governo tra opzioni politiche alternative, possibilità appunto irrealizzabile nel modello consensuale (per via delle fratture ideologiche o culturali che lo motivano).

Per democrazia competitiva si deve intendere una democrazia a centralità degli elettori. Mentre la democrazia consensuale è una democrazia a centralità dei partiti. Nella democrazia competitiva gli elettori decidono il Governo e l'opposizione; nella democrazia consensuale sono i partiti, organizzati all'interno del Parlamento, a decidere chi e come dovrà governare. Nella democrazia consensuale gli elettori, votando, «comprano delle azioni» controllate dai partiti e affidano quindi agli amministratori delegati, i partiti, la gestione di tali azioni. Nella democrazia competitiva gli elettori invece scelgono il Governo, ovvero la sua maggioranza, e quindi (ma ciò è sistemicamente cruciale) anche l'opposizione. Al riguardo, il passaggio da un modello di democrazia consensuale a quello di democrazia competitiva equivale al passaggio da un regime politico con il primato dei partiti ad un regime politico con il primato degli elettori. Parlare di primato significa parlare "di un più o di un meno", e non già della affermazione degli uni e della cancellazione degli altri. In una democrazia il rapporto tra partiti e cittadini è raramente a somma zero. Dopo tutto, nessuna democrazia consolidata funziona in assenza di partiti. Anche se i partiti non sono gli stessi in ognuna di esse. Si può dire che in Italia siamo di fronte ad una transizione nel regime (democratico), piuttosto che ad una transizione del regime. Ecco perché, avvenendo nell'ambito di un regime democratico, tale transizione potrà realizzarsi compiutamente solamente se si svolgerà all'interno del percorso istituzionale seguito dalla democrazia italiana post-bellica. Se già le rivoluzioni hanno difficoltà ad azzerare il precedente regime e ad iniziarne uno completamente nuovo, figuriamoci che possibilità avrebbe di introdurre tali azzeramenti una riforma realizzata, per nostra fortuna, nelle condizioni della pace civile.

Per tale motivo ritengo che il passaggio alla democrazia competitiva debba rispettare la tradizione istituzionale italiana (quella, appunto, parlamentaristica), ma allo stesso tempo rinnovarla rendendola più originale. Altrove ho fatto riferimento al concetto di «vino nuovo in botti vecchie», alla necessità cioè di portare ulteriormente "in avanti" l'impianto istituzionale parlamentare. Tecnicamente possiamo definire questo come un passaggio verso un Governo semi-parlamentare o neo-parlamentare. Le definizioni non contano, anche perché esse vengono generalmente elaborate dopo che i fatti da definire sono già avvenuti. Decisivo, piuttosto, è che l'assetto istituzionale che emergerà dalla riforma possa rendere possibile la scelta del Governo e dell'opposizione da parte degli elettori. Insomma, gli assetti istituzionali

coerenti con il modello competitivo di democrazia possono essere diversi, ma la logica che li deve informare deve essere univoca. Non c'è la "forma di governo" perfetta, ma solamente quella adeguata ad un certo obiettivo e realizzabile in certe condizioni.

Paradigmi conoscitivi e integrazione europea

La transizione verso la democrazia competitiva ha implicazioni, non solo istituzionali, ma anche cognitive. E' difficile promuovere una democrazia competitiva in Italia se non si mette in discussione (sia nella élite politica che tra i cittadini) quel paradigma conoscitivo noto come "primato della politica" che ha a lungo orientato il nostro pensiero repubblicano. Una cosa non semplice, se si considera che tale paradigma si è trasformato in una vera e propria teoria, anzi in una ideologia, o meglio ancora in una filosofia pubblica nazionale. Questa filosofia pubblica sostiene che la politica ha (ed è "naturale" che abbia) un primato su tutte le altre sfere e attività sociali. Naturalmente, quando si parla di politica, ci si riferisce soprattutto al Parlamento, esclusivo depositario della sovranità popolare. Di qui la sua centralità, in quanto nessuna delle altre istituzioni pubbliche è dotata di una legittimità comparabile a quella del Parlamento. Le radici lontane di questa teoria sono nobili, giustificabili e comprensibili. La rivoluzione francese aveva dovuto affermare quel principio perché si era trovata a battersi contro poteri che esprimevano interessi e privilegi del passato ed era necessario imporre l'idea che solamente le istituzioni che avevano un sostegno ed una legittimazione elettorale dovevano affermarsi come predominanti. Tuttavia, tale teoria (come spesso avviene) ha finito per trasformare una vicenda storica particolare in una condizione universale. Tant'è che la sua messa in discussione è stata e continua ad essere percepita come la messa in discussione della democrazia stessa.

Ma, naturalmente, così non è. Il primato della politica in quanto primato del Parlamento è stato messo in discussione in diverse democrazie (parlamentari) europee, quelle (appunto) basate su una logica competitiva che affida agli elettori il potere di scegliere i governi e le opposizioni. Ciò non significa che in queste democrazie il Parlamento sia stato ridotto ad un ruolo ridondante o celebrativo. Tutt'altro. Il Parlamento ha un ruolo di rilievo in quanto è la sede dell'opposizione, ovvero del confronto tra quest'ultima e il Governo. Il Parlamento è necessario in quanto è l'istituzione insostituibile per controllare il Governo e non già per sostituirsi ad esso (come è avvenuto nell'Italia post-bellica). Nelle democrazie (parlamentari) competitive, il Parlamento è "forte" in quanto l'opposizione ha un interesse che esso sia tale. E, naturalmente, il primato della politica in quanto primato del legislativo ha avuto difficoltà ad affermarsi nell'America della separazione dei poteri. Anche nel lungo periodo del Governo congressuale del XIX secolo. Almeno dopo la Guerra Civile del 1861-65, in America si è imposta una teoria diversa, quella del primato della Costituzione. Di fronte alla Costituzione, tutti i poteri sono di peso equivalente, sia quelli che hanno una legittimazione elettorale diretta che quelli che non ce l'hanno. La sovranità popolare è stata depositata nella Costituzione (attraverso il patto originario tra i cittadini che l'hanno creata – il We The People del Preambolo di Filadelfia), e non già nell'una o nell'altra istituzione. Per questo motivo, il sistema istituzionale è divenuto sempre più pluralistico, in quanto organizzato secondo una logica anti-gerarchica. Comunque sia, in Italia, una democrazia competitiva richiede l'elaborazione di una diversa cultura pubblica e istituzionale. Una cultura che riconosca ai cittadini un ruolo maggiore nel decidere le scelte del Paese, eleggendo i governi e le loro opposizioni. E, contemporaneamente, una cultura che collochi i nuovi poteri dei cittadini in un contesto istituzionale più articolato e bilanciato.

Ma se il dibattito istituzionale raramente mette in discussione i presupposti cognitivi della nostra cultura pubblica, ancora più raramente esso si misura con le trasformazioni indotte nella politica nazionale dal processo di integrazione europea. Infatti, la necessità o meno della riforma deve essere commisurata, non solamente alle caratteristiche della società nazionale, ma anche alle pressioni che provengono dall'integrazione europea a cui l'Italia partecipa. Raramente il dibattito sulle riforme prende in considerazione le implicazioni dell'europeizzazione dell'Italia. C'è come una coazione a riflettere sull'Italia indipendentemente dai vincoli e dalle opportunità che essa subisce o beneficia a causa o per via dell'Europa. In realtà, l'Italia è inserita in un processo di integrazione europea che la obbliga a rivedere costantemente i suoi parametri istituzionali e culturali. Dal Trattato di Maastricht del 1992, il processo di integrazione ha raggiunto un livello così alto che si può parlare di europeizzazione della politica e delle politiche nazionali, ovvero di condizionamento sistematico delle politiche pubbliche e delle istituzioni italiane da parte di quelle comunitarie. Naturalmente, ciò vale per l'Italia come per gli altri paesi membri dell'Unione Europea.

Nel processo di europeizzazione, l'integrazione europea ha una caratteristica duale: comporta pressione da Bruxelles verso Roma ma anche da Roma verso Bruxelles. Proprio questa interazione che va dall'alto verso il basso e dal basso verso l'alto è una delle chiavi di volta per capire la strutturazione delle istituzioni di un paese. I paesi che non hanno

strutture istituzionali adeguate subiscono la pressione europea, mentre quelli che le hanno sono in grado di condizionare l'integrazione europea. E, a differenza dei primi, vivono l'Europa come un'opportunità e non solamente come un vincolo. È evidente che i processi di integrazione regionale, cui assistiamo non solo in Europa ma anche in America latina o in Asia, implicano governi che siano capaci di prendere decisioni strategiche. Decisioni che sono possibili solamente sulla base di maggioranze coese e di compagini ministeriali responsabili. Senza tali requisiti è difficile esercitare un ruolo significativo nell'ambito dell'integrazione europea, così penalizzando il proprio interesse nazionale. Oggi, perseguire l'interesse nazionale vuol dire attrezzarsi per giocare, all'interno dell'Unione europea, una partita che ci veda non come succubi ma come protagonisti.

I pro e i contro della riforma

La riforma costituzionale approvata dal Senato presenta alcuni aspetti coerenti con la prospettiva della democrazia competitiva ed altri che, invece, la smentiscono. Quali sono gli aspetti positivi? Innanzitutto, il collegamento elettorale tra la formazione di una maggioranza parlamentare e l'elezione del Primo ministro mette gli elettori in condizione di decidere un governo e il suo leader. Ciò comporta anche una razionalizzazione del sistema parlamentare, con il riconoscimento ad una sola camera del compito politico di controllare il governo. In secondo luogo, l'elezione della maggioranza elettorale è temporalmente contestuale e programmaticamente collegata alla selezione del Primo ministro. Ciò evita i difetti del Governo israeliano degli anni Novanta, ove la separazione tra l'elezione del Primo ministro e la formazione della maggioranza parlamentare aveva spesso prodotto il Governo diviso (o comunque la formazione di maggioranze incoerente nella Knesset e nell'Esecutivo). In terzo luogo, vengono create le condizioni di un Governo responsabile, non solo perché si afferma che solamente al Primo ministro spetti la nomina e la revoca dei membri del suo Gabinetto, ma soprattutto perché il Primo ministro viene dotato di un potere di deterrenza nei confronti delle rivalità interne alla propria coalizione quale il potere di scioglimento del Parlamento.

Tale potere deterrente appare necessario in un sistema politico, come quello italiano emerso dalla crisi e dalla transizione degli anni Novanta, che si struttura intorno a due coalizioni poco o punto coese al loro interno. In queste condizioni, il Primo ministro ha bisogno di strumenti per tenere sotto controllo la litigiosità interna motivata da rivalità personali e non da dissensi politici, proprio per rispetto della scelta operata dagli elettori. Questi ultimi devono conoscere l'operato del Governo e valutare le sue azioni. In assenza di tale possibilità di valutazione, la democrazia competitiva non può funzionare, in quanto non mette gli elettori nella condizione di premiare o punire l'Esecutivo nelle elezioni successive. Certamente altre democrazie competitive non hanno avuto bisogno di formalizzare tale potere del Primo ministro, ma ognuno deve costruire la casa con i mattoni di cui dispone. E probabilmente, se avessimo avuto una diversa legge elettorale (quale il doppio turno uninominale), si sarebbero potuto creare le condizioni di un bipartitismo o di un bipolarismo meno frammentato. Tuttavia, così non è avvenuto. E ci sono buone ragioni per pensare che "una riforma della riforma elettorale" potrebbe oggi produrre un esito ancora più insoddisfacente.

Tuttavia, nel progetto approvato, ci sono anche aspetti negativi. Anzitutto, vi è un'eccessiva rigidità del rapporto tra Primo ministro, maggioranza e Parlamento. Sul punto, si possono trovare soluzioni diverse. In generale, è bene che le Costituzioni non dicano troppo, così da lasciare spazio al "gioco della politica". Per questo motivo, è sufficiente fissare alcuni confini costituzionali entro i quali tale gioco dovrà svolgersi. Un confine è costituito dalla possibilità del Primo ministro di sciogliere il Parlamento e un altro dalla possibilità del Parlamento di sfiduciare il Primo ministro. All'interno di questi due confini si dovrà svolgere il gioco della politica. Ovvero la sua possibilità di sperimentare (sulla base del consenso politico del Primo ministro e della sua maggioranza) modalità per realizzare il ricambio della leadership del Governo all'interno della stessa maggioranza e senza interrompere la legislatura. Se il consenso non c'è, sia il Primo ministro che la sua maggioranza avranno uno strumento a cui ricorrere per fare ascoltare le loro ragioni. Tuttavia è importante riconoscere che l'Italia non può più consentirsi di ricorrere al trasformismo parlamentare. L'opinione pubblica e il contesto sovranazionale in cui agiamo non ce lo consentono più. Quindi, si può anche eliminare la clausola sull'antiribaltone, che, peraltro, ha una sua ragionevolezza, tuttavia, non si può rinunciare all'idea che il Primo ministro debba disporre di un potere di deterrenza nei confronti delle rivalità interne alla propria maggioranza.

Il secondo aspetto negativo della riforma è quello di essere unilaterale, cioè esclusivamente preoccupata di rafforzare il lato del Governo. Nel testo non c'è riferimento all'opposizione e al suo ruolo sistemico. Si tratta di una dimenticanza di non scarso rilievo costituzionale. Perché nelle democrazie a fusione dei poteri (come sono i parlamentarismi competitivi) spetta all'opposizione garantire il necessario controllo e bilanciamento del Governo. Se nel sistema di governo a separazione dei poteri (come quello americano) i checks and balances sono attivati dalla competizione reciproca tra le

istituzioni centrali (il presidente, la Camera, il Senato, sotto la supervisione della Corte Suprema), nel sistema di governo a fusione dei poteri (come continuerebbe ad essere quello neo- o semi-parlamentare), i controlli e bilanciamenti non avvengono tra istituzioni ma tra forze politiche (ovvero tra governo ed opposizione). Ed è per questo che l'esistenza di un'opposizione è cruciale ai fini della tenuta democratica del sistema. Nel progetto di riforma non c'è alcuna consapevolezza circa la rilevanza dell'opposizione, così come manca la possibilità che altre istituzioni possano intervenire sul funzionamento del Parlamento. Per esempio, prevedendo la possibilità che una minoranza di parlamentari possa ricorrere alla Corte costituzionale per sottoporre alla sua attenzione la costituzionalità di proposte di legge avanzate dalla maggioranza. Così intervenendo sul processo legislativo prima che esso si avvii, e non solamente dopo che si è concluso. O ancora prevedendo la possibilità che le minoranze parlamentari possano dare vita a commissioni di inchiesta su scelte o comportamenti del Governo. In altri termini, questa riforma è troppo sbilanciata sul versante del Governo e occorre, invece, creare un equilibrio più forte e solido sul versante dell'opposizione.

Il costituzionalismo unilaterale

Naturalmente, vi sono buoni argomenti per essere contrari al rafforzamento del Governo o del Primo ministro, argomenti sia di principio che di opportunità. Ma vi sono anche buoni argomenti per essere favorevoli al rafforzamento dell'uno e dell'altro. In una democrazia consolidata, radicata in una società complessa e integrata in un sistema sovranazionale, l'imputazione delle responsabilità decisionali costituisce una condizione per rendere possibile il giudizio degli elettori. Naturalmente, tale imputazione delle responsabilità non può essere collocata in un sistema istituzionale privo di coerenti ed efficaci controlli e bilanciamenti. Né può essere realizzata nel contesto di un conflitto d'interesse non regolato dal Primo ministro o di un controllo da parte sua degli strumenti di comunicazione di massa. Ma è bene non confondere la riforma del Governo con la regolazione del conflitto d'interesse, ovvero il potere del Primo ministro con la sua proprietà dei media televisivi e scritti. Le riforme debbono e possono procedere insieme. E l'una deve essere la condizione per la realizzazione dell'altra.

Nel caso specifico del sistema di governo, occorre collocare la riforma nella più ampia prospettiva della transizione da una democrazia consensuale ad una democrazia competitiva. E' sulla necessità o meno di promuovere tale transizione che varrebbe la pena di discutere, oltre che sulle varie forme di governo o di stato da adottare. Naturalmente, ogni transizione ha i suoi pericoli. Se andiamo nella direzione di una democrazia competitiva basata sulla centralità degli elettori, dove la dinamica politica è principalmente quella tra il Governo e l'opposizione (al singolare e non già al plurale), dove il Parlamento è la sede del confronto tra l'uno e l'altra, dove la forza del Parlamento risiede principalmente nella forza dell'opposizione, allora occorre essere preparati ad evitare i due pericoli più insidiosi per una riforma di questo tipo. Il primo è quello del premierato «assoluto», cioè il pericolo che il Governo e il Primo ministro vengano a beneficiare di un potere incontrollabile e non bilanciabile. Il secondo è quello della tirannia della maggioranza, cioè il pericolo che la maggioranza parlamentare consideri il semplice esito di un'elezione come un'investitura meta-politica che l'autorizza fare ciò che vuole. Entrambi questi pericoli possono essere neutralizzati da un disegno coerente e bilanciato di riforma costituzionale. L'alternativa al dogmatismo costituzionale non può essere il costituzionalismo unilaterale. La costituzione è un "sistema" e non già un assemblaggio di "parti". E' tale visione sistemica che occorre adottare per aiutare l'Italia ad evolvere verso una democrazia pienamente competitiva. Come è competitiva la democrazia di tutti i grandi paesi dell'Europa occidentale (Gran Bretagna, Francia, Germania, Spagna). Una ragione non secondaria della loro notevole influenza internazionale e comunitaria.

Insomma, riconoscere i pericoli di un processo di riforma non significa lasciare le cose come stanno. Perché in tal caso, continueremo a registrare il premierato retorico (in quanto il capo del governo continuerà a ricorrere al pubblico per liberarsi dalla propria maggioranza) e la tirannia delle minoranze (in quanto le varie fazioni interne alle principali coalizioni continueranno ad imporre le loro preferenze a prescindere dal loro rilievo elettorale). E ciò, presumo, non può essere considerata una condizione istituzionale soddisfacente.

* Ordinario di Scienza politica presso la Facoltà di sociologia dell'Università di Trento e direttore della "Rivista Italiana di Scienza Politica" - fabbrini@soc.unitn.it