

RIGORE COSTITUZIONALE ED ETICA REPUBBLICANA.
***Distorsione dei principi costituzionali in tema di democrazia
e forma di governo***

di Luigi Ventura
(30 aprile 2013)

(in corso di elaborazione in L. Ventura – a cura di – *I principi costituzionali*)

1. Rigore ed etica devono connotare innanzitutto l'opera del giurista, così come è stato per uno studioso di diritto pubblico del calibro del Prof. Martines, da sempre attento alla realtà, ai fatti ed alle dinamiche sociali che influiscono sugli istituti giuridici, e ciò al fine di non indulgere né in posizioni di pura dogmatica, né in possibili rischiose suggestioni provenienti da scienze estranee al diritto (Carlassare 2007, 518 ss.). Difatti tale tema è stato svolto all'Università "La Sapienza" di Roma, il 26 maggio del 2006 in una tavola rotonda nel decennale della scomparsa del Maestro, che costituisce a tutt'oggi un contributo di insigni colleghi non eguagliato.

Se, per un verso, per un allievo è in qualche modo agevole affrontare temi che hanno contrassegnato la propria formazione, è, per altri versi, atto dovuto trarre l'abbrivio dalla discussione che si è svolta in quella circostanza, tenendo presente che principi riconducibili all'etica ed al rigore, sia in generale che in particolare per singoli reiterati e documentabili episodi, sono palesemente deficitari nel sistema politico italiano e nel relativo funzionamento delle istituzioni, determinandone in gran parte una grave patologia.

Insomma, il rigore e l'etica si pongono sullo stesso piano del principio di "leale collaborazione", che viene evocato quando se ne certifica il difetto.

Un discorso su rigore costituzionale ed etica repubblicana deve preliminarmente partire dai contenuti che connotano i due termini, rigore ed etica, i quali non sono sovrapponibili, riguardando l'etica la sostanza, i valori ispiratori dell'azione e dei comportamenti umani, ed il rigore, invece, la forma, il metodo necessario per dare ad essi attuazione; la qualificazione "repubblicana" dell'etica, inoltre, può facilmente essere ricondotta al principio fondamentale sul quale si impenna l'organizzazione politica democratica italiana, enunciato nell'art. 1 Cost., vale a dire il lavoro, elemento che consente, ulteriormente, di dare

concretezza al supremo principio dell'eguaglianza dei cittadini, considerato non soltanto nel suo aspetto formale, ma anche in quello di carattere sostanziale, al fine di consentire l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori alla determinazione della politica nazionale e all'organizzazione economica e sociale del Paese (Sorrentino 2007, 491).

L'aspetto sostanziale dell'etica si manifesta, quindi, attraverso quello formale del rigore. Il rigore è "qualificato" dall'orientamento etico (Ruggeri 2007, 477) e dovrebbe connotare non soltanto l'azione delle pubbliche autorità, attraverso il preciso esercizio delle loro attribuzioni ed il perseguimento dell'interesse generale, ma anche quella dei singoli cittadini e delle varie formazioni sociali, essendo questi ultimi, a norma dell'art. 2 Cost., titolari tanto di diritti fondamentali quanto di doveri inderogabili, tra i quali spicca quello di fedeltà alla Repubblica; dovere che, nell'azione degli organi che incarnano le istituzioni, si accompagna necessariamente a quello di osservanza della Costituzione e delle leggi, nonché di adempimento delle funzioni pubbliche con disciplina ed onore. In particolare, tale ultimo dovere, è da dire, coinvolge, attraverso il termine "disciplina", il "rigore", vale a dire il rispetto delle norme di ogni tipo che regolano l'esercizio della funzione; mentre l'"onore" attiene molto di più all'aspetto etico.

In passato si è sostenuto che il giuramento, nel caso in cui sia previsto dalla legge (o dalla stessa Costituzione) nulla aggiunge, sul piano giuridico, in termini di obblighi e, sempre su quel piano, ai comportamenti ed agli atti in violazione degli stessi. La violazione del giuramento è violazione di un impegno morale che si aggiunge a quegli atti e comportamenti. Ma nella prospettiva per la quale si tratta dell'etica repubblicana concettualmente distinta dal rigore, la violazione del giuramento, massimamente per gli organi apicali dello Stato apparato, ma non solo, viola l'etica repubblicana stessa.

I due concetti in discorso, dunque, corrispondono ai e trovano fondamento nei concetti di onore e disciplina di cui all'articolo 54, ultimo comma, della Costituzione.

Il rigore costituzionale è indispensabile in qualsiasi sistema democratico e rappresenta il necessario corollario della rigidità della Costituzione, che da sola integra esclusivamente una "qualità" del testo, anche se pur sempre importante a garanzia dei valori che connotano la Repubblica (Martines 2000, 14; Carlassare 2007, 517 ss.).

Se si esamina il rapporto tra rappresentanza e rappresentatività, si può notare come di frequente esso sia stato in vario modo messo in crisi, attraverso delle pratiche che tendono a perseguire gli interessi di cui sono portatori i gruppi che contingentemente detengono il potere, anziché quelli generali della collettività, pregiudicando, di conseguenza, le esigenze dell'eguaglianza e dando prevalenza al momento dell'autorità rispetto a quello della rappresentatività, manifestando un'autorità non sorretta dal consenso (Ruggeri 2007, 479). Il riferimento può, ad esempio, andare all'adozione delle c.d. "leggine" (Sorrentino 2007, 492), delle leggi-provvedimento, di quelle di sanatoria, che tradiscono ciò che dovrebbe essere il fine delle leggi, vale a dire non rappresentare atti espressivi di pura autorità, bensì atti espressivi «della vita della comunità, delle sue aspirazioni, delle sue esigenze dei suoi valori» (Martines 1967, 261), al fine di evitare una «disaffezione» nei riguardi delle leggi stesse, suscettibile di manifestarsi attraverso la loro violazione (Martines 1984, 310 ss.).

È evidente, tuttavia, che quel contributo collettivo di taluni tra i più prestigiosi costituzionalisti è antecedente, pur configurando esattamente i casi allora sotto osservazione, alla mole di leggi *ad personam* puntualmente ed in una successione temporale degna, se rivolta agli interessi della Comunità, di una efficienza invero mai riscontrata nelle Istituzioni della Repubblica, approvate in seguito dalla maggioranza di centro-destra (a vantaggio del proprio *leader*), per depenalizzare reati di cui egli fosse imputato, per fatti non inerenti alla sua attività politica (ad es.: falso in bilancio), ovvero a vantaggio di un *leader* di un partito della coalizione (vilipendio del tricolore), nonché la depenalizzazione dell'attentato alla Costituzione, dell'associazione sovversiva, del vilipendio della Nazione e delle Istituzioni costituzionali (con un evidente legame con l'assalto al campanile di San Marco a Venezia). E devono aggiungersi le misure legislative atte ad ottenere, come in effetti è avvenuto, l'intervento della prescrizione in processi a carico della stessa persona, e con a supporto misure legislative sul c.d. "legittimo impedimento", che hanno dilatato all'uopo i tempi dei processi. Parimenti contrario al rigore costituzionale ed all'etica repubblicana, ma soprattutto al principio di eguaglianza, è stato il tentativo, sempre con legge, di sottrarre le più alte cariche dello Stato al giudizio della magistratura ordinaria, ispirato alle medesime finalità *ad personam* (c.d. Iodo Schifani, c.d. Iodo Alfano, legittimo impedimento).

Quanto al ruolo degli organi di garanzia – ai quali viene riconosciuta una specifica e pregnante “forza politica” (Martines 2000, 206 ss.) – essi sono chiamati ad un esercizio rigoroso delle proprie attribuzioni, che non ammetta compromessi laddove sia in discussione l’osservanza della Costituzione e che sia, al tempo stesso, equilibrato e ragionevole, lontano tanto dall’eccessiva prudenza – che significherebbe, da parte di tali organi, rinuncia a svolgere il ruolo che ad essi compete –, quanto dall’eccessivo attivismo – che, viceversa, potrebbe condurre a indebite invasioni e, laddove tali pratiche si consolidassero in consuetudini *contra Constitutionem*, anche, ad inevitabili pregiudizi per i principi fondamentali dell’ordinamento (Ruggeri 2007, 478) –.

L’esercizio rigoroso degli incarichi pubblici richiede la precisa distinzione delle competenze spettanti ai vari organi nel sistema: Martines sottolineava, ad esempio, come, nell’ambito dei rapporti tra Stato ed autonomie locali, fosse indispensabile preservare il giusto equilibrio tra le istanze di unità-indivisibilità dell’ordinamento e quelle di autonomia, ritenendo, peraltro, che la cooperazione presupponesse la previa, chiara definizione e distinzione, per l’appunto, delle sfere di competenza; per quanto riguarda i rapporti tra gli organi di direzione politica, la preoccupazione riguardava, invece, il prodursi di possibili alterazioni della forma di governo parlamentare in presenza di prassi determinanti un particolare rafforzamento del Governo quale organo di direzione politica e principale motore della normazione; circa i rapporti tra organi di indirizzo ed organi di garanzia, il giudizio critico riguardava la possibile distorsione dei ruoli che si determina laddove gli organi di garanzia tendano ad invadere l’ambito riservato all’autodeterminazione della politica o quest’ultima tenda a sottrarsi ai controlli.

Nell’attività degli organi di garanzia, alcuni aspetti critici potrebbero riscontrarsi nella pratica invalsa e poco “rigorosa” della Presidenza della Repubblica di dare indicazioni, durante il procedimento di formazione della legge, segnalando informalmente al legislatore possibili profili di incostituzionalità, ma con ciò precludendo di fatto allo stesso Capo dello Stato il successivo eventuale esercizio del potere di rinvio rispetto a leggi alla cui formazione egli abbia in qualche modo “collaborato” (Sorrentino 2007, 495).

Si può osservare, tuttavia, come la c.d. *moral suasion* possa ricondursi ad una, sempre informale, attuazione del principio di leale collaborazione, proprio per evitare di dover ricorrere al potere di rinvio con relativa mancata promulgazione.

Contenuto e “rigoroso” dovrebbe essere anche l'utilizzo delle esternazioni presidenziali, in modo tale che il ricorso agli strumenti di cui gli organi sono dotati non esuli mai dall'alveo costituzionale. A meno che, in presenza di una crisi di rappresentanza di Parlamento e Governo o ad un indirizzo politico che si manifesti in atti e comportamenti contrari alla Costituzione, il Presidente non sia costretto a svolgere funzioni di supplenza ed a ricorrere al potere di esternazione, in quanto *viva vox Constitutionis*, richiamando il potere politico ai suoi compiti ed al suo ruolo. Tra l'altro, deve ritenersi che la libertà di manifestazione del pensiero del Capo dello Stato, rappresentante dell'Unità nazionale e garante politico della Costituzione, sempre che sia esercitata nell'alveo delle sue prerogative, non possa tramutarsi nel “privilegio odioso” che consista quasi in un obbligo di tacere (da nessuno oggi più sostenuto).

Il potere di esternazione va considerato, dunque, strumentale rispetto alle prerogative del Capo dello Stato, ovvero in un rapporto di connessione (Giupponi 2002, 269 ss.), o di accessorietà. Bisogna mettere nel conto, inoltre ed ad esempio, la scarsa considerazione mostrata dal Parlamento ai richiami alla legittimità del mancato rispetto della sentenza della Corte costituzionale ed in forza dell'indirizzo opposto a quello consigliato dal Presidente, tanto da indurlo al rinvio (laddove persino si dimostra una scarsa effettività del rinvio medesimo), in occasione della promulgazione del c.d. “lodo Schifani”.

Può dirsi allora che la lunga prassi delle esternazioni, anche riguardanti l'opportunità e la legittimità, è divenuta una vera e propria consuetudine, per così dire, autofondata, poiché la situazione politico-istituzionale vede ormai il Capo dello Stato in una qualità di organo di mediazione e di “raffreddamento”, un tempo attribuita al Senato, per giustificare, sin dai tempi di Jefferson, il bicameralismo perfetto.

E' tuttavia certo che nessuna prassi presidenziale può essere paragonata ai comportamenti ed agli atti dell'ottavo Presidente della Repubblica, negli ultimi due anni del suo mandato, dissacranti taluni principi costituzionali, nonché lo stile che deve caratterizzare sempre le affermazioni del Capo dello Stato, culminate nel messaggio alle Camere con cui accompagnava un “progetto” di palinogenetica revisione della Costituzione, alla quale egli aveva giurato fedeltà e della quale avrebbe dovuto essere garante. Nel che si configura l'attentato alla Costituzione, per cui si erano incardinate le procedure di messa in stato d'accusa, anche a cagione del protagonismo nella

vicenda Gladio, struttura parallela e fino a quel tempo segreta “a difesa” della Repubblica dal pericolo del “comunismo”, prima che lo stesso si dimettesse, con la “pia” motivazione del c.d. ingorgo costituzionale (coincidenza della scadenza della legislatura e del “semestre bianco”).

Relativamente alla Corte costituzionale, è ormai indubbio il ruolo autorevole da essa assunto, soprattutto, come è stato detto, in funzione “antimaggioritaria” (Zagrebelsky 2006, 121), ma anche, in virtù dei continui “stati di necessità”, perché costretta a svolgere un ruolo di “supplenza” rispetto ad un potere politico inerte nell’attuazione della Costituzione e riguardo ai temi posti nell’agenda degli interessi della Comunità, ovvero attivo nel violare, persino ripetutamente, la Costituzione medesima.

È opportuno ed auspicabile, pertanto, che la Corte non tema di sminuire la propria autorevolezza e sia pronta sempre a proclamare fermamente valori fondamentali come il principio di eguaglianza o di tutela delle garanzie delle minoranze (Sorrentino 2007, 496), ed in sostanza a svolgere il proprio ruolo in maniera “rigorosa”. Ciò, tuttavia, non è sempre avvenuto, come testimoniano alcuni aspetti della giurisprudenza della Corte, attinenti, ad esempio, a talune sentenze in tema di pluralismo radiotelevisivo (n. 466/2002; n. 826/1988, relativa, tra l’altro, alla legge di conversione del c.d. “decreto legge Berlusconi”, n. 807/1984, ecc.), disattese o eluse dal potere legislativo attraverso la predisposizione di regimi transitori, senza che ciò abbia mai provocato una seria reazione del giudice delle leggi; oppure la sentenza n. 24/2004, dichiarativa dell’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 2, della legge n. 140/2003, che disponeva la sospensione dei processi penali per le cinque più alte cariche dello Stato, e la cui illegittimità è stata dichiarata perché, introducendo una sospensione generale, automatica e di durata indeterminata, risultava lesiva dei principi di cui all’art. 3 e 24 Cost., ma ancor prima criticabile in quanto sintomo di una scarsa sensibilità del potere politico per i valori costituzionali, come l’eguaglianza, e criticata perché introducendo un regime differenziato rispetto all’esercizio dell’azione penale in nome dell’esigenza di serenità nello svolgimento di determinate funzioni e accomunante in un’unica disciplina cariche diverse per fonti d’investitura e natura delle funzioni. Invero la Corte, ma tutto il sistema, si è trovata a confrontarsi, come si diceva, con la pratica di maggioranze volte ad approvare un considerevole numero di leggi *ad personam*, che seppure hanno beneficiato altri soggetti, hanno avuto tuttavia conseguenze sull’intera Comunità, in quanto

volte a soddisfare gli interessi soprattutto processuali di una sola persona, in un contesto che evidenzia come la democrazia e la Repubblica non sono stati in grado di difendersi dal conflitto di interessi. Ed anche *ad personam* era il progetto di legge, poi caduto in aula, sulla diffamazione a mezzo stampa che, allo scopo dichiarato (dalle forze politiche, i cui componenti nel frattempo sono stati definiti dall'interessato dei cialtroni) di salvare dal carcere un notissimo giornalista in forza di una sentenza di condanna, per quel reato, passata in giudicato, stava per restringere, a detta dello stesso ordine di categoria, gli spazi della libertà di stampa in Italia.

Si esamina, inoltre, per alcuni aspetti ulteriori, lo stato attuale delle istituzioni, chiedendosi se la loro azione si caratterizzi per etica repubblicana e rigore costituzionale, giungendo a delle conclusioni poco confortanti. L'istituto dell'autodichia delle Camere, ad esempio, può essere considerato una deroga al principio di eguaglianza e a quello di legalità, nonché al diritto di ricorrere davanti ad un giudice terzo ed imparziale per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi, ancor più se si considera che le Camere, tramite le riforme dei propri regolamenti, hanno esteso quell'istituto anche ai rapporti con terzi (Sorrentino 2007, 493-494); le decisioni relative ad interventi cc.dd. umanitari in teatri di guerra, spesso adottate in assenza della delibera parlamentare richiesta dall'art. 78 Cost. affinché l'Italia possa impegnarsi in operazioni belliche, e dunque in assenza di un dibattito parlamentare che conferirebbe a quegli interventi un'autorità ammantata di rappresentatività in quanto esercitata col consenso (Sorrentino 2007, 494-495).

Ulteriore tema di rilevanza fondamentale in relazione alla questione del rigore costituzionale e dell'etica repubblicana è quello delle revisioni costituzionali attuate o tentate negli ultimi anni, e dunque del modo in cui il potere politico si rapporta al testo della Carta fondamentale (Sorrentino 2007, 494 ss.). Si ricorda, in proposito, come la posizione di Martines non fosse di totale avversione rispetto a modifiche della Costituzione attente, però, e scrupolose (modifiche che egli paragonava a dei ritocchi sul volto di una donna non più giovanissima, ma che non aveva perso il suo antico fascino). Ciò che avversava erano interventi pretestuosi di modifica che partissero, a torto, dal presupposto che alcuni aspetti del cattivo funzionamento delle istituzioni dipendessero proprio dalle disposizioni costituzionali e non invece dal concreto funzionamento del sistema politico. Ragion per cui riteneva che le modifiche al "testo" della Costituzione, primo

elemento di garanzia dei valori in nome dei quali era nata la Repubblica, dovessero essere sostenute da un consenso particolarmente ampio affinché fossero rispettose della sistematicità dell'impianto costituzionale complessivo e dei principi fondamentali dell'ordinamento repubblicano e dunque, in sostanza, dell'"etica" e del "rigore" della Costituzione (Ruggeri 2007, 471 ss.).

Sennonché, si può constatare come, di recente, le modifiche alla Costituzione sono state adottate con estrema facilità, trasformando la Costituzione in oggetto di quotidiano scambio politico, e dunque di un bilanciamento con gli interessi contingenti delle varie parti che di volta in volta detengono la maggioranza. Senza contare che revisioni frettolose di tal fatta rischiano, peraltro, anche di determinare una volgarizzazione dello stile raffinato ed essenziale che connota la formulazione delle disposizioni costituzionali, oltre a pregiudicarne i principi fondamentali (Sorrentino 2007, 494 ss.). E non è infrequente, peraltro, che il linguaggio della politica si imponga anche alla cultura costituzionalistica, come accade con il consueto utilizzo della parola "Governatore" ad indicare il Presidente della Giunta regionale, o con la sostituzione della categoria del regionalismo con quella di federalismo, nonostante la distinzione tra Stato federale e Stato regionale sia uno dei capisaldi del diritto costituzionale (Barbera 2007, 503). Per non dire dell'espressione "seconda Repubblica", che riguarda semmai la configurazione del sistema politico non nuovo ad *escamotages*, di tipo elettorale, per ingenerare nell'opinione pubblica il convincimento che vi sia, ad esempio, una elezione diretta del Presidente del Consiglio, che non trova alcun riscontro nel dato giuridico incardinato nella Carta costituzionale, che delinea una forma di governo parlamentare. Non è dubbio poi che la modifica, la riscrittura di ben 54 articoli della Carta fondamentale, approvata a maggioranza assoluta dal centro-destra (ma poi respinta dal corpo elettorale attraverso il referendum di cui all'art. 138 Cost.) costituisca un *vulnus* pernicioso per lo stesso impianto costituzionale. Così come la modifica del Titolo V da parte del centro-sinistra nel 2001, con una risicata maggioranza lasciata coinvolgere nell'adorazione del *totem* federalismo, ha creato danni che oggi sono sotto gli occhi di tutti, in termini di confusione di competenze, di sprechi, ad esempio nel campo della sanità, di un aumento insopportabile della spesa pubblica, nelle Regioni, di una proliferazione dell'imposizione fiscale, ma anche della corruzione senza che sia intervenuto un controllo, secondo quanto a suo tempo enunciato dai fautori del

“federalismo all’italiana”, da parte dei cittadini più “vicini” all’ente autonomo locale, modificando e devastando persino l’estetica dell’impianto costituzionale voluto dai Padri costituenti, che si affidarono ad un letterato come Concetto Marchesi, per la “ripulitura” del testo.

Il risultato è che la Corte costituzionale ha spesso dovuto intervenire, nell’aumentato contenzioso Stato-Regioni, per riformare la riforma con lo strumento della sentenza.

È indispensabile che rigore ed etica caratterizzino anche l’azione delle formazioni sociali, in particolare quelle a rilevanza costituzionale, come i partiti politici che concorrono alla determinazione della politica nazionale e costituiscono delle formazioni in grado di concretizzare la partecipazione politica dei cittadini. Formazioni sociali e cittadini sono chiamati all’adempimento pieno e integrale dei doveri di cui sono gravati dall’ordinamento, altrimenti si paventa che la rinuncia da parte del singolo e dell’intera comunità a far valere i propri diritti e ad adempiere ai propri doveri possa condurre alla perdita della democrazia e degli altri valori fondanti l’ordinamento. Ed il pericolo maggiore è il plebiscitarismo o il populismo, da sempre, nella Storia, anticamera di svolte autoritarie. Diritti e doveri, difatti, devono essere realizzati congiuntamente. E l’etica repubblicana rappresenta proprio il metodo di esercizio dei pubblici poteri e di adempimento dei doveri da parte dei singoli e delle formazioni sociali, ed è ciò che dà, in tesi, alla loro azione una connotazione morale.

Rigore ed etica, nelle loro espressioni, non possono essere disgiunti, poichè il rigore deve avere un riferimento assiologico e l’etica deve essere messa in pratica e non solo professata. Essi rappresentano insieme il metodo e l’orientamento del costituzionalista, le finalità ed i limiti, ed entrambi sono in funzione dei valori positivizzati in principi costituzionali.

È importante allora il ruolo delle forze politiche protagoniste dell’indirizzo politico, le quali rappresentano, o dovrebbero rappresentare, l’elemento di congiunzione tra la realtà sociale e quella giuridica, sia per il “processo di produzione, ma anche per quanto attiene al processo di applicazione delle norme”, anche se ad esso non sempre partecipano “le medesime forze che hanno concorso a produrre le norme” (Martines 2000, 65). Esse interpretano e traducono in dati politici e normativi interessi e bisogni di una comunità sociale. O perlomeno dovrebbero farlo: la Costituzione, difatti, è divenuta spesso

oggetto di opportunismi politici che rischiano di minare i fondamenti stessi della democrazia, senza contare che da quasi un trentennio la Carta fondamentale è soggetta al messaggio lanciato ai cittadini - i quali, peraltro, non la conoscono – che essa vada riformata, senza che si affrontino i problemi insolubili del paradosso della decisione fondamentale e di quello del riformatore riformato, oltre ad una serie di strumentali, spesso incolti e talvolta volgari attacchi non solo sui principi, ma anche sulla parte organizzativa, la quale non è intangibile, ma rappresenta pur sempre l'impalcatura sulla quale si reggono e trovano stabilità gli stessi principi costituzionali.

Il rigore consiste pertanto nel far derivare dai principi le conseguenze finali che ne permettono la piena ed effettiva realizzazione: rigore costituzionale ed etica repubblicana sono strettamente connessi perché il rigore consiste nel ricavare soluzioni coerenti con i principi costituzionali di una vera Repubblica. Non solo. L'attenzione dovrebbe rivolgersi all'effettiva realizzazione dell'indirizzo e della norma e non solo al momento della sua formulazione. È centrale per un giurista considerare l'applicazione che alla norma è stata data nella realtà sociale e il soddisfacimento degli interessi perseguiti, da parte degli organi istituzionali e dell'apparato organizzativo preposti a tale applicazione (Carlassare 2007, 518 ss.).

Vi è chi nota, peraltro, come, in Italia, appaia molto distonico riferirsi a qualsiasi forma di etica repubblicana, di etica pubblica, individuandone storicamente le ragioni nella forte presenza di soggetti politici come i cattolici e le sinistre radicali: gli uni poiché considerano l'etica pubblica come insieme di "etiche individuali", relative cioè a valori etici individuali della singola persona; le altre perché hanno avuto come principale obiettivo la trasformazione delle strutture economico-sociali. E tuttavia l'etica repubblicana viene identificata con la "fedeltà alla Costituzione", ai valori della Costituzione repubblicana, poiché si ritiene che attualmente essi siano più e meglio radicati nella coscienza degli italiani (dei cattolici e delle sinistre) di quanto non fossero nei suoi primi anni di vita (Barbera 2007, 499 ss.).

Principi costituzionali che hanno consentito anche di battere i terrorismi, sia di destra che di sinistra, sicché oggi si ritiene possibile un "patriottismo costituzionale" (Habermas, 2007, *passim*), una "cittadinanza repubblicana" se si raggiunge l'unità nella Costituzione e nella condivisione dei suoi principi.

Si nota una progressiva caduta del rigore scientifico anche relativamente al tema dei diritti: in nome dell'evoluzione normativa

vengono riconosciuti nuovi diritti come il diritto alla sicurezza, il diritto alla giustizia, il diritto alla pace, il diritto alla qualità della vita, i diritti delle generazioni future, il diritto al territorio, ecc.; ma sembra che, così facendo, si tenti soltanto di dare una veste giuridica ad orientamenti politici, talvolta legati a valori costituzionali, ma che non sempre possono essere assimilabili a diritti soggettivi con il rigore scientifico che occorrerebbe. È giusto che il costituzionalista affronti anche questi temi, senza tuttavia farsi travolgere da impulsi pacifisti, tecnocratici, ambientalisti, liberisti, solidaristi (Barbera 2007, 506).

Si nota, inoltre, come l'attuale situazione storico-politica abbia prodotto uno scadimento tanto del rigore quanto dell'etica repubblicana, ed uno svuotamento della stessa Costituzione, e come l'obiettivo, per il costituzionalista, debba essere quello di liberare il costituzionalismo da tutto ciò che ne ha corrotto il significato più autentico. In particolare, la crisi del costituzionalismo democratico del secondo dopoguerra, sorta intorno all'edificazione dello Stato sociale, viene individuata nella crisi che ha coinvolto lo stesso tipo di Stato. Esso è oggi in crisi perché si è progressivamente trasformata la base economica sulla quale era stato costruito: la liberalizzazione dei capitali ha sottratto gli stessi alla sovranità statale; è limitata sia la potestà impositiva dello Stato, sia quella regolativa del modo di produzione della ricchezza, che resta socialmente prodotta, senza che il fattore di produzione "capitale" sia soggetto alla sovranità statale. L'obiettivo deve, pertanto, essere quello di costruire il costituzionalismo nel mondo globalizzato. Il rigore è già uno degli obiettivi del costituzionalismo, e l'etica repubblicana deve servire a renderli imperiosi ed ineludibili (Ferrara 2007, 515).

2. Un tempo era possibile discutere delle cc.dd. regole di correttezza costituzionale e delle convenzioni costituzionali, vedendo di scorgere un collegamento con i doveri posti dall'articolo 54 della Costituzione.

Mentre per le convenzioni, vale a dire, per le regole che nascono da accordi tra parti politiche o tra soggetti della Costituzione, vale ancora, per quanto qui rileva, la pregiudiziale proposta circa trent'anni or sono, e che l'esperienza non ha minimamente scalfito, cioè quel convincimento per il quale quelle stesse regole non hanno carattere giuridico poiché, essendo regole che nascono da accordi, cessano di essere nel momento stesso della "violazione", in quanto la violazione stessa testimonia il venir meno dell'accordo medesimo; mentre è praticamente

impossibile rinvenire una sanzione, vale a dire la conseguenza giuridica della violazione; il che può essere spia e conseguenza del fatto che la "lealtà" nel rispetto dei patti, degli accordi, non è una categoria della politica che possa pertanto ascriversi, per l'appunto, all'etica ed al conseguente rigore di cui si discorre. Per le regole di correttezza, invece, il discorso era ed è differente anche nel possibile collegamento con i doveri di cui all'art. 54 Cost. Ci sarebbe pertanto un legame, più che di sinonimia, tra principi e norme, tra rigore costituzionale, etica repubblicana e norme di correttezza costituzionale in che si sostanzierebbe lo *stile* istituzionale.

Proprio però, dovendosi confrontare i principi con la loro realizzazione, più che mai per i casi di cui qui si discorre che, in definitiva, attengono al funzionamento delle Istituzioni democratiche e, come si dirà, alla stessa forma di governo, non ci si può limitare ad un approccio giuridico formale, altrimenti si offre solo il mirabile quadro voluto dal Costituente, di modo che l'ipotetico "viandante" può ritenere di attraversare uno dei mondi migliori possibili.

Ma si ha l'impressione fondata, mentre si discorre della realtà di questi tempi, di lamentare un *essere* assai lontano dal *dover essere*, soprattutto allorquando si enunciano principi e non si può fare a meno di constatarne la violazione. Cosa che, sul piano della *res publica*, non avviene quantomeno nel restante mondo occidentale e nei sistemi democratici. E per il giurista, che si ispira al rigore ed all'etica (sopra ricordati) di Martines, sembra di vivere una realtà schizofrenica.

A tal proposito, quelle regole, nella definizione che, legando correttezza costituzionale e morale, e considerando che per gli organi costituzionali il rispetto delle norme di correttezza costituisce un vero "impegno d'onore" e che nella correttezza rientra una "morale in senso largo dei partiti", identifica la correttezza come "morale politica", "misura media di equità", di "buona fede, di diligenza e valore nella vita pubblica", "buon uso dei poteri discrezionali", "intesa, impegno d'onore fra i partiti", "educazione politica per i singoli", "mutua deferenza, rispetto, cortesia tra i pubblici poteri", "cerimoniale, etichetta, prassi routine, convenzionalismo" (S. Romano 1909, 498), si legano strettamente al dovere di adempiere le funzioni con disciplina e onore. Ciò è evidente, anche se le norme di correttezza fossero ritenute come rientranti nella disponibilità dei soggetti politici, nella loro autonomia. Esistono, inoltre, norme di etica politica

indisponibili, nel senso che non possono essere affidate al libero apprezzamento delle forze e dei soggetti politici.

Emerge in misura maggiore, in questi casi e per l'appunto, il dovere di svolgere le proprie funzioni con onore, e dunque il riferimento alle regole della correttezza non può prescindere dalla c.d. morale politica, le cui norme si distinguerebbero dalle prime in quanto sarebbero sprovviste di coattività.

Il legame tra regole di correttezza e dovere di adempiere le funzioni con disciplina e onore non viene meno se si considera che la violazione delle prime non è garantita da puntuali sanzioni, ma può ingenerare soltanto biasimo, impopolarità o censura nei riguardi del soggetto che ha agito in maniera scorretta, e dunque una responsabilità politica diffusa, con il coinvolgimento attivo dell'opinione pubblica a cui non si può escludere, in tesi, che seguano misure tipiche della responsabilità istituzionale, o che le misure sanzionatorie vengano evitate con le dimissioni del soggetto, cui sia costretto per non far emergere le responsabilità del partito politico di appartenenza.

Il legame con l'art. 54 prescinde dalla distinzione tra regole di correttezza e convenzioni anche secondo la tesi in base alla quale le regole di correttezza non sono politicamente vincolanti al pari delle convenzioni, in quanto la violazione di queste ultime determina un conflitto politico, perché esse sono indirizzate a mantenere un equilibrio politico, mentre la violazione delle regole di correttezza determina soltanto rammarico, trattandosi, invece, di norme di buona educazione politica (Rescigno 1972, 21, 122 ss.).

In realtà, anche le cc.dd. "regole di buona educazione politica" sono al primo gradino della scala di norme idonee a dare attuazione al dovere costituzionale di cui al comma 2 dell'art. 54, in riferimento a funzioni politiche. Esse, difatti, il cui rispetto era un tempo affidato esclusivamente agli usi e alla prassi, sono state progressivamente codificate nei regolamenti parlamentari, consentendo così all'istituzione Camera di svolgere un potere disciplinare nei confronti dei singoli parlamentari.

Ora, pur continuando a considerare quel lontano ragionamento, fatto in una stagione diversa e lontana, è necessario dire che, scorrendo l'intero elenco dei significati della correttezza su menzionati, si può certamente dire che nella stagione politica che dura da un ventennio non una sola di tali regole è rispettata, stante il livello sguaiato della polemica politica che vede talvolta, o spesso, come attori i detentori di cariche istituzionali, soprattutto di governo, senza che mediamente vi sia

alcun biasimo da parte dell'opinione pubblica, probabilmente assuefatta a tali livelli, oppure corriva come le tifoserie da curva di stadio. Pertanto, non si pone minimamente il collegamento con quei doveri correttamente posto in passato. E non si dimentichi che spesso tali *performances* da avanspettacolo (e talvolta diffamatorie) hanno reiteratamente colpito sia Presidenti della Repubblica che, soprattutto, appartenenti all'ordine giudiziario (comunisti, cancro, metastasi della democrazia, antropologicamente diversi dal resto del genere umano, disturbati di mente - proponendo per legge test psico-attitudinali - fino al recente *giudichesse (sic!) femministe e comuniste*, o ancora, nel giorno del "silenzio elettorale" sancito dalla legge del 1957, *la magistratura è una mafia, più pericolosa della mafia siciliana* (Sky TG 24 del 23/2/2013) e persino la Corte costituzionale. Fermo restando che i termini comunista e femminista, al di là delle intenzioni dell'interprete di tali intemerate, è lecito chiedersi se possano essere considerati degli insulti da milioni di cittadini italiani.

Ed il nuovo che avanza in modo apparentemente inarrestabile si caratterizza per una caotica furia *destruens*, supportata da una retorica volgare che evidentemente piace ad una parte consistente del popolo e del corpo elettorale. E non basta dire che ciò è determinato dalla crisi incontestabile dei partiti che si riflette sulle istituzioni o che un dissenso così incanalato sostituisce il fenomeno di rigurgiti fascisti o neonazisti che, in casi analoghi, ha colpito altri Paesi europei. Il tema è, come che sia, sempre il rispetto della democrazia interna dei partiti o movimenti (non della demagogia) e del metodo democratico che si esprime anche in una dialettica adeguata fatta di critica, anche aspra, di proposte ed indirizzi. Ma la democrazia sembra nella fase attuale e per certi versi subire un vero e proprio corto circuito, un *black out* della ragione. Di modo che il "*sovversivismo*" di una classe dirigente (Gramsci ed. 1975, 326-327) o una "*follia eversiva*" (Scalfari 2012, 35) ed una rivoluzione urlante e, almeno per il momento, incapace di proposte di governo e che definisce *golpe* (poi derubricato a "*golpettino istituzionale furbo*" per poi "risalire" a "*morte della Repubblica democratica*" e quindi, in crescendo tragicomico, a "*colpo di stato subdolo*") con relativa manifestazione di piazza, la rielezione del Presidente Napolitano, miglior Rappresentante dell'Unità nazionale e Garante della Costituzione di sempre, sono stati premiati dal corpo elettorale, con evidente blocco delle istituzioni, che non passi per soluzioni politiche contraddittorie, che

dovrebbero essere impraticabili, magari solo nel nostro Paese, a causa di “anomalie” di cui diffusamente qui si discorre.

Correttamente pare di poter dire che, ancora una volta, il rieletto Presidente della Repubblica, accettando la proposta, prima risolutamente rifiutata, abbia dimostrato alto senso dello Stato (come dimostra il messaggio, di altissimo profilo, pronunciato davanti al Parlamento in occasione del suo secondo giuramento). Ciò dinanzi all’esplosione della politica e del suo naturale responsabile potere di decisione, all’implosione del maggiore partito del centro-sinistra e dinanzi a proposte di superficiale e tutt’ora improbabile democrazia e delle sue forme.

Per vero dire, il progressivo, inarrestabile decadimento dei costumi e del linguaggio politico-parlamentare, cui si aggiunge, prima ancora di quella già citata, la definizione di *golpe* (con evidente “primogenitura” con reazioni meno sdegnate, anche se si trattava di frase detta da un ex Presidente del Consiglio, dell’altra testé citata) per l’elezione a maggioranza assoluta dei due Presidenti delle Camere e di un possibile, futuro *golpe* se ciò fosse avvenuto per l’elezione del Capo dello Stato, prima della sua rielezione del 20 aprile, potrebbe senz’altro essere documentato da centinaia di esempi che nulla aggiungerebbero alle valutazioni qui fatte e che potrebbero, a torto, essere considerate come enunciazioni di parte. A meno che, per avventura e inverosimilmente, non si intenda (e sarebbe un merito) di parte a vantaggio della Costituzione. E qui, anzi, si tace volutamente dei continui attacchi, anche volgari, all’Unità nazionale, da parte di esponenti di un’altra forza politica di centro-destra. Ma su questa linea non si può non citare la “marcia” su e dentro il Palazzo di Giustizia di Milano, con definizioni come “*congiura*”, “*persecuzione*”, “*stalking*”, “*tortura*”, nei confronti della magistratura, sempre da parte del *leader* del centro-destra sottoposto a provvedimenti di giustizia, come sarebbe qualsiasi altro cittadino, effettuata dai parlamentari di Camera e Senato di quel partito (*Corriere della Sera* 12 marzo 2013). Opportune sono apparse le parole del Capo dello Stato esprimenti “*rammarico per una manifestazione senza precedenti all’interno del Palazzo di Giustizia di Milano*”, nell’ambito di un equilibrato e complesso comunicato rivolto anche alla magistratura in cui egli ricorda come “*il più severo controllo di legalità è un imperativo da cui nessuno può considerarsi esonerato in virtù dell’investitura popolare ricevuta*” (*La Stampa* del 13 marzo 2013). E che giudica “*aberrante*” l’*ipotesi di manovre tendenti a mettere fuori giuoco – per via giudiziaria come con inammissibile sospetto si tende ad*

affermare – uno dei protagonisti del confronto democratico e parlamentare nazionale” (La Stampa del 13 marzo 2013).

E' indubbio, tuttavia, che vi sia stato un pur comprensibile, data la situazione politica e il ruolo della persona in questione, rallentamento di un processo che stava per giungere a sentenza.

Ma prima, nel momento della morte del Premio Nobel Rita Levi Montalcini, che ha avuto eco di cordoglio e di profondo rispetto in ogni parte del mondo, sono venuti alla mente gli insulti (necrofori, venduti, parassiti, immorali), con relativo dono di stampelle, rivolti magari anche da chi avesse beneficiato della non applicazione della legge del 1956, tutt'ora in vigore, che prevede lo scioglimento di qualsiasi partito o movimento che si richiami al disciolto partito fascista, proferiti non solo nei confronti della Scienziata ma anche contro altri senatori a vita o di diritto (ex Capi dello Stato), per i quali si proponeva di togliere loro il diritto di voto in Senato, per il fatto che essi, come era nel loro pieno diritto, votavano la fiducia al Governo Prodi e ne sostenevano i provvedimenti.

Il paradosso, ma la coerenza non è dote politica, era che la stessa parte, nel 1994, ottenne la fiducia al Senato per il suo Governo, con l'appoggio di tre Senatori a vita, di cui due ex Capi dello Stato.

Etica repubblicana, rigore costituzionale, correttezza?

Alcuni individuano nell'art. 54, comma 2, Cost. un richiamo particolare alla materia costituzionale con una funzione di mera "pressione emotiva", ma ritengono inoltre che la "correttezza" non avrebbe rilievo giuridico, pur se contenuta in un testo normativo, per di più costituzionale, per via dell'assenza, come si diceva, di altre norme che ne sanzionino l'inadempimento. Ma non appare nessuna pressione emotiva. Emerge l'assuefazione da simpatia; meglio, da empatia, ovvero da processi di identificazione e persino di ammirazione.

È forse il tempo, al di là di etica e rigore che sembrano concetti ormai obsoleti, di aggiungere ad una prospettiva mite e raffinata di un Maestro del Diritto costituzionale (Zagrebelsky, 2013, *passim*), che correttamente fotografa il significato delle parole (stereotipato e kitsch), il loro uso ripetitivo e la loro naturale diffusione nella vita pubblica, come, in una visione invero implacabile del diritto e di forse vano rispetto delle Istituzioni, la violenza triviale delle parole medesime e la loro ripetizione possa contribuire, in sinergia con il disagio sociale determinato dalla crisi economica, coniugata talvolta al disagio mentale, a generare mostri-vittime e sangue (28 aprile 2013 - giuramento del

Governo-Letta). Mentre a soccombere sono sempre servitori dello Stato, figli del popolo.

È ciò che penso da oltre trent'anni, allorché il campione di digiuni e di violenza verbale, gandhiano, pacifista, non violento e demagogo, definiva la Corte costituzionale una "cupola ...", perché dichiarava inammissibile un referendum sulla caccia. Evidentemente il tempo non è trascorso invano.

Se l'etica della responsabilità, che è parte fondamentale dell'etica repubblicana, non ha radici profonde nel nostro sistema politico costituzionale, che tuttavia è espressione del modo di essere della società e della cosiddetta società civile (categoria hegeliana spesso disinvoltamente evocata), sia per ragioni storiche che religiose, tuttavia la morale individuale in molti casi difetta ed ha anch'essa influenza nefasta sulle istituzioni.

Invero, la morale individuale non può essere separata dall'etica della responsabilità ed è in posizione servente alla stessa etica repubblicana. In nessuna democrazia costituzionale può rimanere in vigore il "principio" del "vizio privato, pubblica virtù", poiché i vizi privati dell'uomo pubblico incidono fortemente, oltre che sul suo onore, sulla credibilità e sullo stesso funzionamento delle istituzioni. E ciò prescinde dal fatto che si commettano o meno reati.

Se ci confrontiamo con Paesi in cui un membro del Governo viene "scoperto" per aver copiato una parte della sua tesi di dottorato e viene costretto ad immediate dimissioni; se, sempre in Germania, di recente il ministro della pubblica istruzione si dimette immediatamente perché risulta annullata la sua tesi di dottorato per plagio; se allo stesso modo finisce la carriera politica di un ministro di sua Maestà, perché la moglie non pagava i contributi sociali alla sua collaboratrice domestica, si comprende quanta e quale distanza vi sia tra noi e gli altri Paesi europei. E gli esempi potrebbero continuare a lungo. Il fatto è che in altri Paesi, per l'appunto, l'etica dell'uomo pubblico non è negoziabile come nel nostro, poiché quantomeno scatta la riprovazione sociale, come un cartellino rosso, in caso di "fallo". La mancanza anche episodica di etica privata si riflette immediatamente sulle funzioni pubbliche.

E non c'entrano nulla le categorie in voga da vent'anni come "garantismo" e "giustizialismo". Esse, semmai, dovrebbero rilevare nei processi penali e, anche lì, non essere strumentalmente equivocate rispetto al valore giustizia.

Ma finché le cose andranno in un certo radicato senso, difficilmente potranno essere presi in considerazione i temi del

malfunzionamento della giustizia e la riforma dell'Ordine giudiziario, anch'esso non esente, come del resto il sistema universitario, o come tutti gli altri luoghi del potere, da problemi di etica repubblicana, di rigore costituzionale e di semplice onestà individuale.

Ciò detto, qui non si approfondirà il tema della corruzione dilagante e dei reati contro la pubblica amministrazione (che hanno effetti nefasti non solo sull'economia del Paese, ma sul buon andamento e l'imparzialità della pubblica amministrazione) semplicemente perché l'etica e la correttezza sono un *prìus*, l'antefatto, anche culturale, rispetto alla violazione dell'ordinamento penale dello Stato.

La responsabilità politica, ed in certi casi quella amministrativa, dovrebbero precedere l'intervento della magistratura.

E, rispetto alla violazione dell'etica, non c'entra affatto la presunzione d'innocenza fino a sentenza passata in giudicato. Insomma, il giudizio etico-politico e quello giudiziario non possono essere commisti. Ma se non funziona la responsabilità politica, questa viene inevitabilmente sostituita da quella penale. E ciò avviene costantemente, sin dal tempo in cui, all'inizio degli anni novanta del '900, emersero le vicende di "tangentopoli". Prima di quel periodo la politica neutralizzava, nei modi storicamente verificabili, ogni forma di accertamento giudiziario. Né si può escludere (ma ciò dipende anche dai comportamenti e dai fatti commessi) che dopo la sanzione di responsabilità politica, possano scattare l'indagine ed eventualmente il giudizio penale.

Nel caso di reato, la fuoriuscita dalla politica, o l'abbandono di determinate cariche per motivi etici, non possono significare, almeno nel nostro sistema di giustizia (diverso è quello statunitense – penso alla vicenda Nixon –), l'impunità in cambio delle dimissioni.

Quelle dovrebbero essere, per dirla con il principe De Curtis, "a prescindere".

In questo contesto andrebbe letta la vicenda del "generoso" passo indietro del *leader* del centro-destra (24.10.2012) seguito da una sentenza di condanna a quattro anni e tre mesi di reclusione (26.10.2012), di cui tre condonati, e con l'interdizione dai pubblici uffici con conseguente passo avanti (26.10.2012) se non altro per la candidatura a *leader* della coalizione.

Se non è possibile, in questa sede, fare processi alle intenzioni nonostante i commenti della stampa e conseguenti frasi

virgolettate¹ non è possibile attribuire al passo indietro un collegamento negato dall'interessato con l'imminente sentenza (poi di condanna) da parte del giudice penale di primo grado.

Tuttavia, volendo solo fare un ragionamento logico, in un ipotetico sillogismo a) passo indietro, b) sentenza, c) passo in avanti, il termine medio e la conclusione sono *per tabulas* (perché ampiamente spiegati), oltre che logicamente collegati. Il che farebbe pensare che anche la premessa ed il termine medio lo siano. Ma questa è un'induzione che deve tener conto, per etica professionale del costituzionalista, delle dichiarazioni dell'attore principale, secondo cui i primi due fatti non hanno avuto alcun collegamento.

Resta, peraltro, la circostanza che il ritorno pieno alla politica (ammesso, dato il seguito, che ci sia stata mai la volontà di sottrarsi) dipende *in bonam* o *in malam partem* da una sentenza di condanna, definita nei soliti modi: "omicidio politico", "sentenza politica" "sentenza mafiosa" etc., al solo scopo dichiarato di riformare la giustizia per far sì che in futuro cose del genere non abbiano a ripetersi per i comuni cittadini.

Ma c'è di più: il ritorno nell'agone significa immediata, informale (ma non tanto) sfiducia (6.12.2012) nei confronti del Governo Monti (che, difatti, le annuncia l'8.12.2012 e si dimette il 22.12.2012). Successione, pertanto, rilevante: a) condanna, b) ritorno in campo, c) caduta del governo, cui dal novembre 2011 si era ceduto il passo e concesso formalmente con altre forze la fiducia. Ne deriva un secondo sillogismo. Ma tant'è.

3. Come pure si accennava all'inizio, il campo in cui il linguaggio della politica e degli organi di informazione si è imposto ai costituzionalisti (fatta salva qualche voce fuori dal coro), con buona pace quantomeno del rigore costituzionale, si è avuta nella mistificazione dei principi sulla forma di Governo, con una confusione perniciosa con il sistema politico. La forma di governo è caratterizzata e consiste in determinate regole giuridiche contenute nella Costituzione; mentre il sistema politico (con la sua conformazione e con le sue dinamiche) agisce come un cerchio concentrico all'interno della forma di governo senza che

¹ Per tutta la vicenda, v. *La Stampa.it* del 26.10.2012; *La Stampa.it* del 27.10.2012, *Corriere della Sera*, del 27.10.2012; *La Repubblica* del 27.10.2012; *Il Giornale.it* del 27.10.2012; *Corriere della Sera*, del 29.10.2012; *Corriere della Sera*, del 29.10.2012; *La Repubblica* del 27.10.2012; *Il fatto quotidiano* del 27.10.2012; *La Repubblica* del 9.12.2012; *La Repubblica* del 22.12.2012.

con essa possa confondersi (Rescigno 1989, 12 ss.). È proprio una questione di metodo oltre che di rigore. E quella italiana è una forma di governo parlamentare, che prevede la nomina da parte del Capo dello Stato del Presidente del Consiglio e, su proposta di questi, dei Ministri, e la fiducia parlamentare. Nelle condizioni normali ed ordinamentali, il Capo dello Stato, pertanto, nominerà la personalità che sia in grado di ottenere la fiducia della maggioranza nei due rami del Parlamento, che diverrà maggioranza di governo. A questo sono finalizzate le attività preliminari del Presidente della Repubblica, in particolare le consultazioni dei partiti politici presenti in Parlamento.

Quindi, anche in presenza di tentativi di introdurre forme di democrazia più immediata, l'investitura del Governo e la sua legittimazione derivano dal Parlamento. Con la conseguenza che, in caso di crisi di governo, se esiste una maggioranza in Parlamento che dia la fiducia ad un altro governo, il Capo dello Stato non può sciogliere le Camere, massimamente, ma non solo, se la maggioranza è quella che ha vinto le elezioni, anche se integrata da altre forze. Tale passaggio non è criticabile giuridicamente alla luce della forma di governo prevista dalla Costituzione vigente, per quanto siano elastiche le norme ed interpretabili alla luce dei fatti della politica. E, come si diceva, dimostra l'assunto della separazione tra forma di governo e sistema politico la circostanza che la riforma costituzionale, approvata nella scorsa legislatura e respinta dal corpo elettorale, modificava la forma di governo, mentre nel contempo, con legge ordinaria, come è pur ovvio, si era già tornati al sistema elettorale proporzionale.

È noto come la forma di governo italiana sia stata caratterizzata, dal 1947 al 1993, dal multipartitismo estremo o polarizzato, con i partiti alle ali del sistema politico (definiti *antisistema*) non legittimati a governare, sia per motivi di carattere internazionale, in quanto la c.d. *guerra fredda* e, prima, il Patto di Jalta tra le tre potenze vincitrici del secondo conflitto mondiale, che divise il mondo in sfere di influenza rispettive tra le due superpotenze, impedivano che il PCI potesse andare al governo e, di conseguenza, per la *conventio ad excludendum* stipulata tra le forze politiche destinate a governare nei confronti delle forze destinate all'opposizione, qualunque fosse il loro consenso e la loro forza elettorale. Ciò ha determinato l'impossibilità dell'alternanza di forze al governo (*democrazia bloccata*). Lo *swing of pendulum* che caratterizza tutte le autentiche democrazie non a sovranità limitata (cioè la normale alternanza

delle forze politiche al governo del Paese anche per effetto dell'esito di elezioni politiche che cambino gli equilibri) non poteva essere completo, con al centro il forte partito cattolico, la DC, che poteva allearsi ora con le "mezzuali" di destra ora con le "mezzuali" di sinistra, ora con tutti i partiti intermedi tra il centro e le estreme.

Con la legge elettorale proporzionale, che favoriva fortemente quel tipo di assetto politico, il corpo elettorale non sceglieva i governanti ed i programmi, ma dava ai partiti un peso politico da spendere all'interno delle coalizioni non scelte dagli elettori. Debole era il rapporto tra Presidente del Consiglio e ministri delegati di partito ed il primo aveva il compito continuo di mediare tra ministri, tra partiti, tra correnti di partito. La perdita di controllo del legislativo da parte dell'esecutivo era un'ulteriore conseguenza, per cui tutte le decisioni erano frutto di mediazioni interne ed esterne al Parlamento, nonché con sindacati ed il maggiore partito di opposizione (escluso dal Governo) che rappresentava, talvolta, oltre un terzo dell'elettorato. La "funzione" di indirizzo politico era spostata verso i partiti e fuori dal circuito Parlamento-Governo. Vi era un continuo succedersi di crisi di governo, mentre, per paradosso, c'era una forte stabilità e durata di formule politiche e di personale di governo che magari periodicamente, con crisi e rimpasti, ruotava nella direzione dei vari ministeri.

Negli anni settanta si è sostenuto (Cheli 1978, 171) che, dal dopoguerra in poi, ci fossero state ben tre forme di governo caratterizzate la prima dal centrismo, la seconda dal centro-sinistra, la terza di tipo consociativo, con la sinistra in maggioranza, ma non al governo del Paese. Seguendo tale schema, in verità, ci sarebbe stato poi il ritorno al centro-sinistra (nelle forme del c.d. pentapartito e del CAF); poi ancora, con il crollo del sistema politico degli inizi degli anni novanta, i governi tecnici del Presidente ed infine, con la legge elettorale a tendenza maggioritaria, la c.d. Il Repubblica, quella che avrebbe dovuto avere come regola politica l'alternanza di coalizioni. Sei forme di governo a Costituzione invariata, dunque. In realtà si può dire che ci sono stati sei cambiamenti importanti nel sistema politico che hanno sicuramente influito sul modo di essere reale della forma di governo italiana, ovvero sei fasi (Volpi 1995, 471 ss.) della stessa forma di governo.

Ma se si considera l'esperienza del Governo tecnico presieduto da Monti, appoggiato dal partito vincitore delle elezioni del 2008 e da due partiti prima collocati all'opposizione, si

tratterebbe non già della “settima repubblica”, ma, per l'appunto, della settima fase della forma di governo prevista dalla Costituzione.

Ma ora che, in seguito alle dimissioni del Governo dei tecnici, ed all'impegno di Monti di guidare un polo moderato di centro, si scompone il quadro preesistente, tramonta l'incompiuto bipolarismo muscolare, quale è stato conosciuto nell'ultimo ventennio, si ritorna al multipartitismo che taluno vorrebbe definire ancora una volta “estremo” (il “taglio delle ali” suggerito dallo stesso Monti a tanto equivale) e che soprattutto le coalizioni nasceranno dopo la consultazione popolare, si parla paradossalmente di “*Terza Repubblica*” (un Movimento la evoca nella sua denominazione “Verso la *Terza Repubblica*”), mentre ci sono tutti gli elementi politici della c.d. “prima”. Con un ulteriore dato caratterizzante-unificante quasi tutte le fasi ed i tentativi di darvi diversa “veste”: il fenomeno endemico della corruzione, e la c.d. tangentopoli che segnò la fine di un sistema politico, assieme ad altre cause di natura internazionale, hanno forse cambiato forme e modalità, ma non sono mai tramontati e fanno ancora parte dequalificante del quadro, essendo sotto gli occhi dei cittadini e dell'opinione pubblica, in guisa di legame e prova della continuità. Ed è emblematica l'ondata di arresti avvenuta il giorno di S. Valentino del 2013, preceduta e seguita da varie raffiche di rinvii a giudizio e di condanne.

Ciò dimostra come si fosse visto e solidariamente teorizzato con ragionevole precisione.

Tuttavia, dal 1994 in poi, con il primo cambio di legge elettorale si è cercato di dar vita al bipolarismo senza i caratteri del bipartitismo e di conseguenza alcune forme di più immediata democrazia che sono state troppo enfatizzate, tanto da essere smentiti dalla stessa dinamica politica.

La novità più rilevante era costituita dal formarsi delle coalizioni prima delle elezioni, con l'indicazione politica di un *leader* e con delle linee di programma in forma semplificata tipica di una campagna elettorale.

L'avvio del bipolarismo non supera il multipartitismo. Anzi il numero dei partiti è fortemente aumentato, di modo che le maggioranze ed i governi sono rimaste di coalizione e, come tali, con la relativa “legge” che vede sovradimensionati, in termini di rappresentanza istituzionale e di peso politico, le formazioni piccole o esigue rispetto ai partiti più forti. Col sistema maggioritario, integrato dal 25 per cento di quota proporzionale, era assoluta la signoria dei partiti, soprattutto nella formazione

delle candidature nei collegi, ma anche nelle liste proporzionali. Con la legge elettorale proporzionale (c.d. *porcellum*), approvata al termine della XIV legislatura, dalla maggioranza di centro-destra, la signoria dei partiti è viepiù aumentata. Tale legge, che non si è riuscito o voluto modificare, nonostante i pressanti e reiterati inviti del Capo dello Stato, stabilisce un doppio premio di maggioranza e una pluralità di clausole di sbarramento, differenti per Camera e Senato, anche sul piano della determinazione (su base nazionale alla Camera e su base regionale al Senato). Tali clausole, alla Camera, sono pari al 10% per le coalizioni, al 4% per i partiti che non fanno parte di una coalizione e per quelli che fanno parte di coalizioni che non abbiano raggiunto la soglia prevista, nonché del 2% per le liste collegate ad una coalizione che abbia raggiunto tale soglia. Peraltro non prevede la possibilità di scelta da parte dell'elettore di candidati all'interno delle liste preconfezionate dalle formazioni politiche. Il voto elettorale, pertanto, determina soltanto il peso politico delle liste, ma non la scelta dei rappresentanti. Con in più, diversificando le norme relative alla elezione del Senato, dove il premio di maggioranza è determinato su base regionale e le soglie di sbarramento sono doppie rispetto a quelle della Camera (e precisamente pari al 20% per le coalizioni, all'8% per i partiti che non fanno parte di una coalizione e per quelli che fanno parte di coalizioni che però non raggiungano la soglia del 20%, nonché del 3% per le liste che si sono presentate in coalizioni che non abbiano raggiunto tale soglia) non assicura scientemente alla coalizione che acquisisca la maggioranza alla Camera di ottenerla al Senato. Inoltre, con il premio di maggioranza alla Camera, dato alla coalizione vincente, senza l'indicazione di un tetto da raggiungere allo scopo, circostanza stigmatizzata dalla Corte costituzionale, conferisce un potere enorme (premio) ad una coalizione (o un partito) pur primi, ma, in ipotesi, con il 20% o anche meno. Più che *porcellum* si tratta di un *diabolicum machiavellum*. Francamente incomprensibile anche per un costituzionalista, figuriamoci per il semplice cittadino. La qual cosa dimostra che le riforme elettorali dovrebbero essere predisposte da *tecnici* e non...da *odontotecnici*.

La fase del "bipolarismo", peraltro, non ha determinato e consolidato l'omogeneità e la stabilità. Difatti, le prime due legislature di quella nuova fase bipolare sono state caratterizzate da crisi, dimissioni dei Presidenti del Consiglio *leaders* delle coalizioni e loro sostituzione con altre personalità politiche; mentre si è verificato il fenomeno del passaggio di parlamentari

eletti in una coalizione all'altro campo. Fenomeno questo criticabile quanto si vuole, ma legittimo in presenza del divieto di mandato imperativo e della rappresentanza della Nazione da parte di ciascun deputato o senatore. Nella terza legislatura formata con la legge tendenzialmente maggioritaria, con l'integrazione di una quota proporzionale, vi è stata una documentabile condizione di perenne conflittualità, dimissioni e sostituzione di molti membri del Governo ed anche una crisi formale con l'incarico allo stesso *premier* che non ha avviato alla continua *conflittualità*. Conflittualità, peraltro, che anche per effetto della nuova legge elettorale ha condizionato pesantemente la XV legislatura.

In sostanza non è azzardato dire che l'unità e l'omogeneità dei Governi non sono state un dato acquisito.

Essendo mutata la Storia e quindi essendo mutato il sistema politico bloccato dalla *conventio ad excludendum*, con la conseguente legittimazione a far parte del Governo di tutte le forze, non sono mutati, tuttavia, i vizi del sistema politico precedente. Anzi, se ne sono aggiunti altri che pongono seri problemi all'assetto democratico dello Stato, con un accentramento nelle mani di uno dei *leader* delle due principali coalizioni, peraltro più volte Presidente del Consiglio del centro-destra, accanto al potere politico, di uno smisurato potere economico e mediatico, che si concilia per nulla con la separazione dei poteri tipica dello Stato di diritto e dei sistemi liberaldemocratici.

Tenendo anche conto che la tradizionale separazione tra legislativo ed esecutivo nella forma parlamentare, e segnatamente in quella italiana, può dirsi inesistente o confinata sul piano esclusivamente formale, le tendenze ed i provvedimenti legislativi approvati e finalizzati a ridurre l'indipendenza della magistratura dal potere politico rendono ancora più evidente il problema. Ma tutto questo va riportato al modo di essere del sistema politico, al modo di essere delle sue coalizioni una delle quali è caricata di forme di tendenziale cesarismo (d'immagine e non solo) ed ambedue costrette a contenere nelle proprie fila forze (che dovrebbero essere) tra loro politicamente e filosoficamente inconciliabili.

Ma, mentre l'elemento della forma di governo, rimanendo invariata la Costituzione, che è ciò che rileva sul piano dell'analisi giuridica, rimane per l'appunto invariato, è proprio il sistema politico che, in forza della sua consustanziale irregolarità, per le

osservazioni dinanzi fatte, fa ritorno all'assetto che si riteneva superato da vent'anni.

Così si ricongiungono forma di governo e sistema politico per tornare a dar vita, a tutto tondo, alla c.d. "prima repubblica" mai tramontata. E poco importa che illustri e meno illustri personaggi della politica e del mondo scientifico ci continuino a narrare dell'avvento della "terza repubblica".

È forse un gioco o un esercizio (persino involontario) che dimostra che tutto cambia senza che nulla cambi.

Forum di Quaderni Costituzionali

Nota bibliografica

- AA. VV., *Rigore costituzionale ed etica repubblicana* (Tavola rotonda nel decennale della scomparsa di Temistocle Martines. Università "La Sapienza" di Roma, 26 maggio 2006), in *Rassegna parlamentare*, 2007, II;
- A. BARBERA, in AA. VV., *Rigore costituzionale ed etica repubblicana*;
- L. CARLASSARE, in AA. VV., *Rigore costituzionale ed etica repubblicana*, cit.;
- E. CHELI, *Costituzione e sviluppo delle Istituzioni in Italia*, Bologna 1978;
- G. FERRARA, in AA. VV., *Rigore costituzionale ed etica repubblicana*, cit.;
- T. GIUPPONI, *L'immunità presidenziale e gli atti "extrafunzionali"*, in *Quaderni costituzionali*, 2/2002;
- A. GRAMSCI, *Quaderni del carcere*, vol. I, ed. a cura di V. Gerratana, Torino 1975;
- J. HABERMAS, *Morale, diritto, politica*, trad. it., Torino 2007;
- T. MARTINES, *Contributo ad una teoria giuridica delle forze politiche*, Milano 1957, ora in *Opere*, I, Milano 2000;
- T. MARTINES, *Governo parlamentare e ordinamento democratico*, Milano 1957, ora in *Opere*, cit.;
- T. MARTINES, *La disaffezione alla legge*, in *Legalità e giustizia*, 1984, 310 ss., ora in *Opere*, cit.;
- G. U. RESCIGNO, *Le convenzioni costituzionali*, Padova 1972;
- G. U. RESCIGNO, *Forme di Stato e forme di governo*, in *Enc. giur. Treccani*, XIV, Roma 1989;
- S. ROMANO, *Diritto e correttezza costituzionale*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1909, I;
- A. RUGGERI, in AA. VV., *Rigore costituzionale ed etica repubblicana*, cit.;
- E. SCALFARI, *Una follia eversiva*, in *La Repubblica* del 29 ottobre 2012;
- F. SORRENTINO, in AA. VV., *Rigore costituzionale ed etica repubblicana*, cit.;
- L. VENTURA, *La fedeltà alla Repubblica*, Milano 1984;
- L. VENTURA, *Art. 54*, in *Commentario della Costituzione*, II, *Rapporti politici*, a cura di G. Branca-A. Pizzorusso, 1994, 112 ss.;
- L. VENTURA, *Giuramento*, in *Dig. disc. pubbl.*, X, 1995;
- L. VENTURA, *Forme di Stato e forme di governo*, in L. VENTURA-P. NICOSIA-A. MORELLI-R. CARIDÀ, *Stato e sovranità. Profili essenziali*, Torino 2010;

L. VENTURA, *L'irriducibile crisi della democrazia repubblicana*, in *Studi in onore di Aldo Loiodice*, Bari 2012;
M. VOLPI, *Le forme di Governo*, in G. MORBIDELLI-L. PEGORARO-A. REPOSO-M. VOLPI, *Diritto costituzionale italiano e comparato*, Bologna 1995;
G. ZAGREBELSKY, *Principi e voti*, Torino 2006;
G. ZAGREBELSKY, *Sulla lingua del tempo presente*, Torino 2013.

Forum di Quaderni Costituzionali