

I COSTITUZIONALISTI E LE RIFORME
Seminario dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti
Roma, 28 giugno 2013

Intervento del Prof. Salvatore Curreri – Università Kore di Enna

1. Nonostante i fallimentari esiti dei tentativi precedenti, forse vale la pena occuparsi ancora di riforme istituzionali. Il crescente astensionismo elettorale, che ha superato il livello di guardia della metà degli aventi diritto; l'ampio quanto contraddittorio successo elettorale di un movimento anti-sistema nato appena pochi anni fa e che ha messo forse definitivamente in crisi il già fragile bipolarismo; la perenne instabilità del nostro sistema politico, oscillante pericolosamente tra ricomposizioni e scomposizioni; la drammatica sua impotenza nell'affrontare una profonda e gravissima crisi economica e sociale che erode il lavoro, cioè il fondamento stesso della nostra Repubblica; l'eccezionale prolungarsi dell'esperienza dei governi di larghe intese tra forze politiche ieri protagoniste di quel bipolarismo conflittuale che ha eroso *ab intra* le istituzioni democratiche e oggi, invece, obbligate a convivere; il ripetersi di governi nati sotto l'egida di un Presidente della Repubblica per la prima volta rieletto, unica ancora di salvezza cui le forze politiche si sono aggrappate per sopravvivere alla tempesta politico-istituzionale che rischiava definitivamente di travolgerle; il capolinea cui sembrano definitivamente giunti i tentativi di pervenire a una compiuta democrazia parlamentare maggioritaria per via convenzionale, facendo leva sulla conformazione bipolare del sistema politico indotta dalla riforma della legge elettorale: tutti fattori che inducono a ritenere non esagerata l'opinione per cui quello appena partito sia veramente l'ultimo treno per le riforme istituzionali.

Sul successo di tale ennesimo tentativo di riforma si gioca la credibilità di un'intera classe dirigente, altrimenti destinata ad essere travolta da un'ondata anti-parlamentare ed anti-politica che, al contrario di vent'anni fa, rischia di uscire dall'alveo della critica costruttiva alla democrazia rappresentativa per sfociare in forme ingovernabili di protesta, facilmente intercettabili da quanti oggi vagheggiano di una palingenesi istituzionale, basata su una democrazia senza partiti o – come piace oggi dire – “in presa diretta”. Una democrazia basata su rappresentanti meri esecutori di una pretesa volontà generale del popolo sovrano – di cui naturalmente si ritiene di essere unici, autentici ed incontrovertibili interpreti – e che in realtà non sarebbe altro che un suo suadente inganno per l'assenza sia di dialogo tra cittadini “monadi”, sia di quella mediazione politica che kelsenianamente ne è dimensione essenziale.

Ma vi sono altre ragioni, più specifiche, che inducono ad occuparsi dell'appena avviata stagione di riforme istituzionali. Esse riguardano tanto la costituzionalità della procedura di revisione costituzionale che s'intende seguire in deroga a quella prevista dall'art. 138 Cost., già in questa sede criticata e su cui quindi non mi soffermo; quanto – ed è su questo che vorrei puntare la mia attenzione – il merito di tali riforme, con la rinnovata attenzione che sta trovando la proposta per l'introduzione di una forma di governo semipresidenziale, anche tra quanti – politici e accademici – si erano invece finora espressi per il mantenimento del sistema parlamentare, da disciplinare piuttosto “con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di

governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo”, così da dare finalmente piena attuazione, a quasi sessant’anni di distanza, all’ordine del giorno Perassi.

Al nuovo *appeal* dell’ipotesi semipresidenziale concorrono ragioni diverse: l’apposita proposta di legge costituzionale d’iniziativa popolare presentata in tal senso; lo scambio politico che si vorrebbe realizzare abbinando tale riforma, da sempre sostenuta dal centro destra, con l’introduzione di una formula elettorale maggioritaria a doppio turno, caldeggiata da buona parte del centro – sinistra; il (preteso) buon funzionamento del sistema semi-presidenziale in Francia, soprattutto dopo le riforme introdotte nello scorso decennio, paese in cui esso ha saputo egregiamente rispondere ad una situazione di crisi – quella in cui versava la Quarta Repubblica – per molti aspetti (frammentazione politica a causa della legge elettorale proporzionale, con governi conseguentemente deboli ed instabili) simile a quella italiana attuale.

Bisogna allora domandarsi se, rispetto ai problemi sopra evidenziati, il modello semi-presidenziale costituisca una risposta adeguata o se, all’opposto, esso rischi di aggravarli. In tal caso, occorrerebbe chiedersi se tra tale ipotesi e la mera manutenzione dell’attuale, imperfetto modello parlamentare si possa individuare una terza via, punto mediano di equilibrio tra le due, imperniata sull’elezione diretta non del Presidente della Repubblica ma del Primo ministro. Ipotesi questa, tranne fugaci cenni, a mio modestissimo parere non pienamente valorizzata nella discussione odierna.

2. È noto che ogni forma di governo va analizzata non solo nella sua conformazione strutturale-formale, in base ad una valutazione statica delle regole riguardanti la distribuzione del potere d’indirizzo politico tra gli organi costituzionali ed i loro reciproci rapporti, ma anche nel suo aspetto politico-funzionale, in base ad una valutazione dinamica di tutto quanto ne influenza il concreto funzionamento: formula elettorale; sistema dei partiti; cultura politica; prassi, convenzioni e consuetudini costituzionali; assetto del sistema informativo.

L’interazione tra dato giuridico-formale e dato socio-politico mira non a confondere i due piani, che vanno tenuti distinti per salvaguardare la natura prescrittiva e non descrittiva della teoria della forma di governo, ma ad integrare il secondo nel primo, altrimenti astratto e come tale incapace di ricostruire l’effettivo funzionamento del sistema di governo. Di conseguenza il sistema politico, latamente inteso, non è un elemento costitutivo delle forme di governo ma vale solo a condizionarne il funzionamento; esso può determinare le *species* in cui si può articolare un certo tipo di forma di governo (*genus*), senza però mai poterlo trasmutare.

Così nelle forme di governo parlamentari “a fattispecie aperta” il ruolo del sistema politico è tanto più ampio quanto meno razionalizzato è il rapporto di fiducia, e in generale più scarno è il dettato costituzionale sull’esercizio delle funzioni d’indirizzo politico, così da poter incidere sulla loro classificazione. Nelle altre forme di governo, invece – tra cui quelle semipresidenziali – la maggiore strutturazione dell’assetto di governo limita l’incidenza del sistema politico. Pertanto, al contrario di quanto avviene nelle forme di governo parlamentari, in quelle semipresidenziali (come in quelle presidenziali e direttoriali) è il dato formale che plasma e conforma a sé il dato politico, e non viceversa. Ed è proprio questo il motivo che induce a rafforzare le istituzioni per rafforzare i partiti.

In conformità a tali premesse, la valutazione dell’ipotesi semipresidenziale va fatta non solo sul piano strutturale-formale, a partire dalla ripartizione – più o meno netta - dei poteri tra Presidente della Repubblica e Primo ministro, ma anche su quello politico-funzionale, così da valutare quale tipo di semipresidenzialismo si instaurerebbe nel nostro ordinamento costituzionale.

Sotto questo profilo, a me pare incontestabile che quello italiano sarebbe un semipresidenzialismo forte e non debole, con un Presidente della Repubblica che, in forza della sua legittimazione popolare diretta, non si limiterebbe ad esercitare poteri di garanzia ma rivendicherebbe in pieno poteri d'indirizzo politico, ponendosi così in posizione di preminenza sul Primo ministro. Del resto, come aveva già intuito una risalente dottrina (v. le tesi di Maranini, ispiratesi a Carl Schmitt e Carlo Esposito), basterebbe l'elezione diretta del Capo dello Stato per reinterpretare l'istituto della controfirma e trasformare gli atti elencati nell'art. 87 Cost. in sostanzialmente presidenziali. Non è difficile immaginare, quindi, che le forze politiche candiderebbero alla Presidenza della Repubblica non personalità politiche di secondo piano (come avviene in Austria, Irlanda e Islanda, proprio per neutralizzare la carica politica che proviene dall'investitura diretta) ma leader politici che, usciti vincenti da un'aspra contrapposizione elettorale, si porrebbero alla guida della propria maggioranza politica e parlamentare, con buona pace della mitica visione gollista del Presidente della Repubblica come *rassembleur*. Ciò trova conferma, del resto, nella recente candidatura alla Presidenza della Repubblica di un ex leader politico candidatosi vittoriosamente per ben due volte alla testa di una coalizione elettorale; il che dimostra come le forze politiche già fin d'ora tendono a dare una coloritura più marcatamente politica ad una carica finora ricoperta da personalità non di primo piano.

Se, quindi, quello italiano sarebbe un semipresidenzialismo forte, contro di esso si potrebbero invocare gli argomenti che, essendo a voi tutti noti, qui mi limito solo ad evocare: l'eccessiva concentrazione di poteri in capo ad un Presidente della Repubblica, novello monarca repubblicano che somma in sé i poteri del Presidente statunitense e del *Premier* britannico, ciò nonostante senza esserne politicamente responsabile (responsabilità volentieri scaricata su quel comodo "fusibile" che spesso è il Primo ministro); un bicefalismo dell'esecutivo o inutile, in caso di concordanza politica, oppure dannoso, per il rischio di paralisi istituzionale a cui espone il sistema quando tale concordanza non c'è; la debolezza del Parlamento; il ruolo marginale e servente dei partiti rispetto ai candidati alla Presidenza della Repubblica; l'accentuazione dell'elemento carismatico; l'estraneità di tale modello rispetto alla nostra cultura istituzionale; l'assenza delle condizioni politiche e sociali in grado di produrre le necessarie convenzioni interpretative e autolimitazioni. Tutti difetti che si è cercato di correggere in Francia con le riforme del 2000-2008, ispirate non a caso al tentativo di ridurre le distanze tra il modello semi-presidenziale e quello neo-parlamentare.

A tali considerazioni, che sarebbero già di per sé sufficienti a considerare quantomeno con molta attenzione una riforma in senso semi-presidenziale, se ne aggiungono altre, riguardanti gli effetti che, con tutta probabilità, una tale riforma produrrebbe nel nostro sistema politico e di governo.

In primo luogo non pare convincente la tesi, sostenuta dai fautori del modello semi-presidenziale, per cui gli effetti dell'elezione diretta del Capo dello Stato sarebbero meno traumatici di quanto temuto. Secondo costoro, infatti, l'indubitabile dilatazione che i poteri presidenziali hanno avuto in questi ultimi anni (la c.d. fisarmonica sempre aperta) induce a ritenere che l'introduzione dell'elezione diretta del Capo dello Stato contribuirebbe a saldare la frattura oggi esistente tra il dato sostanziale di un Presidente che esercita poteri politici ed il dato formale che lo vuole privo di una legittimazione e responsabilità politica diretta. Pur dovendo tralasciare in questa sede la questione – estremamente dibattuta nell'ultimo numero di Quaderni costituzionali – se, nonostante tutto, siamo o no dinanzi a manifestazioni che, per quanto patologiche, rientrano comunque nell'alveo dei sistemi parlamentari, si può comunque *in limine* osservare che l'elezione diretta del Capo dello Stato rischia di legittimare l'esistente, trasformando l'eccezionale Presidenza Napolitano in regola, secondo un'ottica troppo legata al contingente e che come tale non si addice allo spirito

costituente, peraltro in una direzione – quella, come detto, dell’irresponsabilità politica del vertice dell’esecutivo – che è esattamente opposta a quella di cui necessita il sistema.

In secondo luogo, come accennato, il bicefalismo dell’esecutivo, anziché un elemento di garanzia del sistema, si è rivelato ora inutile, ora – peggio – dannoso, tant’è che dopo le riforme del 2000-01 in Francia l’ipotesi della coabitazione è stata di fatto rimossa. Ed infatti, delle due l’una. Se le due teste dell’esecutivo fossero di segno politico diverso, la coabitazione sarebbe estremamente deleteria per la tenuta delle nostre istituzioni, già corrose da due decenni di bipolarismo conflittuale che hanno ampiamente dimostrato l’incapacità delle forze politiche di avere quella cultura istituzionale e quindi di produrre quelle regole convenzionali bipartisan grazie a cui la Francia è riuscita a fronteggiare le coabitazioni, specialmente quella lunga (1997-2002). Ma effetti deleteri si produrrebbero anche nell’ipotesi – più che probabile - in cui Presidente della Repubblica e Primo ministro appartenessero allo stesso schieramento politico, perché in tal caso la coabitazione proietterebbe sul piano istituzionale i dissidi politici interni al partito o alla coalizione elettorale vincente, con tutte le intuibili conseguenze negative del caso. Del resto, indizi in tal senso sono già rintracciabili negli episodi di contrapposizione - striscianti ma non meno importanti – verificatisi tra Presidente del Consiglio e Presidente della Camera dei deputati, da quando tale carica è ricoperta dal *leader* del secondo partito della coalizione vincente (Pivetti, Casini, Bertinotti, Fini, Boldrini).

In terzo luogo, dalla premessa – secondo me esatta – che bisogna rafforzare le istituzioni per rafforzare i partiti, essendo l’ipotesi inversa ormai inattuabile, si trae la conclusione – secondo me errata - che solo il modello semipresidenziale risponderebbe efficacemente a tale scopo. A mio parere, infatti, esso contribuirebbe invece a marginalizzarli e destrutturali ulteriormente, facendoli divenire meri comitati elettorali a supporto del candidato Presidente di turno. Il semipresidenzialismo si espone maggiormente del premierato al rischio di deformazione carismatica perché non prevede correzioni. L’alternativa tra semipresidenzialismo e neo-parlamentarismo si gioca per l’appunto sulla minore o maggiore incidenza dei partiti nel sistema politico-istituzionale. La questione è, infatti, se fondare il nuovo sistema sul consolidamento in senso bipolare del sistema dei partiti ovvero trovare tale fondamento fuori di essi, in personalità carismatiche investite direttamente dal popolo. Sotto questo profilo, i due modelli non sono affatto equivalenti. Se il momento istituzionale cruciale è quello tra due candidati premier, due squadre e due programmi di governo, due schieramenti politici già confrontatisi nel Parlamento, il peso di figure carismatiche trascinati – anche se non si elimina del tutto - certo diminuisce. Se, invece, il confronto decisivo è tra due candidati alla Presidenza della Repubblica, in un’elezione staccata da squadre di governo, allora i candidati naturali non saranno quelli espressi da una più o meno matura classe politica ma, inesorabilmente, quelli più carismatici, più in testa nei sondaggi di opinione, più distaccati dal mondo della politica, del Parlamento, dei partiti. La vera differenza tra semipresidenzialismo e neo-parlamentarismo, tra elezione diretta del Presidente della Repubblica ed elezione diretta del Primo ministro, oltre alla conformazione dei poteri, sta quindi nel loro legame con il sistema politico nella condizione storica che è peculiare del nostro Paese, e che è assai differente da quella francese. Anche sotto questo profilo, quindi, quella semipresidenziale sarebbe una risposta sbagliata ad un problema correttamente individuato.

3. Scriveva Paladin che l’elezione diretta del vertice dell’esecutivo non va criticata per se stessa; piuttosto si tratta di circondare l’eletto “di adeguate garanzie e di effetti contropoteri”. Il dibattito sviluppatosi questo pomeriggio mi pare eccessivamente concentrato sul problema dell’investitura popolare dell’esecutivo, sottovalutando il problema dei pesi e contrappesi che devono essere introdotti.

Anche sotto questo profilo l'ipotesi semi-presidenziale sembra non idonea, non solo perché rinuncia al ruolo di garanzia che – tra alti e bassi – il Presidente della Repubblica ha prevalentemente esercitato nella nostra storia repubblicana, trasformandolo in organo d'indirizzo politico, ma anche perché potrebbe ulteriormente aggravare la crisi politica ed istituzionale del Parlamento. Le percentuali elettorali dimostrano inequivocabilmente che l'elettorato francese considera decisiva l'elezione del Presidente della Repubblica, mentre finisce per snobbare quella parlamentare, cui riserva un'attenzione marginale che indebolisce in partenza l'autorità politica e la capacità rappresentativa del Parlamento francese, tant'è che i parlamentari preferiscono sfruttare la compatibilità tra cariche elettive locali e mandato parlamentare non per proiettare a livello nazionale i problemi locali ma, al contrario, per sfruttare la visibilità nazionale a livello locale (ed infatti il Parlamento francese registra un preoccupante tasso di astensionismo dai lavori parlamentari). Non credo di essere accusabile di pessimismo se ritengo che in Italia avremmo effetti non dissimili. Il che è esattamente ciò di cui non hanno bisogno le nostre istituzioni parlamentari, già indebolite come detto dall'astensionismo crescente e dal micidiale mix maxiemendamenti – questione di fiducia – contingentamento dei tempi che atrofizza, con effetti talora paradossali, l'essenza stessa del Parlamento, e cioè la discussione parlamentare.

Piuttosto vi sono ulteriori contrappesi su cui si dovrebbe riflettere, come non a caso sta facendo in questi ultimi anni la dottrina d'oltralpe, e che in questa sede mi limito soltanto ad accennare: lo statuto dell'opposizione; l'accesso diretto alla Corte costituzionale, anche da parte del Presidente della Repubblica in sede di promulgazione; l'eliminazione della controfirma per gli atti sostanzialmente presidenziali, nell'ottica di una ridefinizione in senso meramente-pienamente garantista delle sue attribuzioni; il rafforzamento degli istituti di democrazia diretta, sfruttando le possibilità offerte dalla rete, magari ponendoli in connessione (come nel caso del referendum propositivo su iniziative legislative popolari su cui le camere non si siano nemmeno pronunciate).

In assenza di simili contrappesi, qualunque rafforzamento dell'esecutivo – Presidente della Repubblica o Primo ministro che sia – produrrebbe non più equilibrio ma più squilibrio istituzionale.

4. Se, come detto, il semipresidenzialismo è la risposta sbagliata ad un'analisi corretta, rimane in ogni caso ineludibile la questione di come rafforzare l'esecutivo, senza poter più contare sulla stabilità del sistema politico e sulla sua capacità di produrre sintesi politiche. A tale esigenza, la migliore risposta, in termini di continuità con l'attuale esperienza parlamentare e di equilibrio istituzionale, è costituita a mio parere dalla trasposizione a livello nazionale del modello neo o simil-parlamentare, sperimentato in certa misura a livello locale e regionale. Dico in certa misura per l'assenza, a quel livello di governo, di uno dei tre lati del triangolo, e cioè del Presidente della Repubblica.

La contrapposizione tra semi-semipresidenzialisti, neo-parlamentaristi e sostenitori del premierato non è nuova. Basta andarsi a rileggere il dibattito che si sviluppò nel club Jean Moulin tra i sostenitori delle rispettive tesi: Vedel, Duverger e Mendès-France. Esso consente innanzi tutto di precisare che il modello neo-parlamentare non è una delle tre varianti in cui si articola il premierato (a fianco della designazione politica del candidato Primo ministro e dell'indicazione formale del suo nominativo nella scheda elettorale), ma un modello a sé stante, di cui l'elezione diretta del Primo ministro, introducendo un vincolo non politico giuridico, costituisce l'elemento essenziale e peculiare.

Poiché il premierato ha dimostrato in questi anni tutti i suoi limiti per l'incapacità delle forze politiche di produrre convenzioni costituzionali su cui fondare governi di legislatura, occorre a mio

parere andare oltre la mera indicazione o designazione del Primo ministro, per pervenire alla sua elezione diretta. Solo l'introduzione dell'elezione diretta del Primo ministro, a doppio turno ed abbinata ovviamente ad una riforma della formula elettorale che produca effetti maggioritari, consentirebbe di pervenire ad una democrazia parlamentare d'investitura in una situazione, come l'attuale, in cui l'assetto politico non è strutturato in senso bipolare, cioè con coalizioni solide basate su un partito nettamente dominante e con leadership indiscussa.

In questi anni, tale modello ha secondo me dato buona prova di sé, assicurando stabilità di governo senza con ciò marginalizzare i partiti politici o personalizzare eccessivamente la competizione politica; il Presidente o il sindaco, infatti, sono eletti non *uti singuli*, in virtù delle loro capacità personali, secondo la logica "coppiana" dell'uomo solo al comando, ma in quanto esponenti di una coalizione di partiti che li appoggia e assicura loro la necessaria maggioranza parlamentare, secondo una logica che mira a privilegiare il confronto sui programmi rispetto allo scontro sulle persone. Questa è, del resto, la *ratio* della scheda unica e dell'obbligo di collegamento dei candidati al vertice dell'esecutivo ad una o più liste. Il sistema si basa, quindi, su una duplice dialettica: quella tra Presidente o sindaco e maggioranza assembleare da un lato, posti in posizione di reciproco controllo, in grado l'uno di provocare con le proprie dimissioni lo scioglimento dell'assemblea elettiva, quest'ultima in grado di sfiduciare il presidente, venendo a sua volta sciolta; dall'altro, quella tra il *continuum* Presidente o sindaco e maggioranza assembleare e l'opposizione, a cui attribuire rispettivamente poteri di indirizzo politico e di controllo.

Si tratta di un modello che andrebbe sviluppato e perfezionato a livello nazionale, soprattutto correggendo l'eccessiva rigidità del *simul stabunt simul cadent*. Mi pare, infatti, innegabile che la mozione di sfiducia "distruttiva", da un lato, e le dimissioni del vertice dell'esecutivo, dall'altro, si siano rivelate, di fatto, strumenti impraticabili per le loro drastiche conseguenze, cioè lo scioglimento anticipato dell'assemblea e l'indizione di nuove elezioni. Così, in caso di crisi di maggioranza, le assemblee elettive preferiscono intralciare l'azione di governo, senza avere il coraggio di sfiduciare l'esecutivo e chiamare gli elettori ad arbitri del contrasto politico, per non essere a loro volta sciolte. Quella della sfiducia è, quindi, un'arma scarica, che non funziona nemmeno in chiave deterrente. Di contro, i Presidenti delle regioni, com'è avvenuto in Sicilia, non disegnano di cambiare maggioranza parlamentare, pur di restare in carica. L'inceppamento dei due istituti su cui si regge l'equilibrio (qualcuno l'ha definito "del terrore") tra i due organi d'indirizzo politico priva il sistema dei suoi necessari contrappesi, sbilanciandolo a vantaggio dell'esecutivo e in danno del legislativo.

Per riequilibrare il sistema credo si debba tornare a guardare con attenzione alla forma di governo vigente in Israele dal 1992 al 2001; modello accusato ingiustamente, complice una certa stampa disinformata, di aver prodotto un'eccessiva instabilità governativa, imputabile piuttosto ad una legge elettorale proporzionale pura che, iperframmentando la rappresentanza politica, ha di fatto reso impossibile l'azione di governo.

Della forma di governo neo-parlamentare israeliana mi piace qui ricordare quelle disposizioni che prevedevano l'elezione diretta del solo Primo ministro e non anche della Knesset in caso di: dimissioni volontarie, morte e impedimento permanente del Primo ministro (introducendo magari il divieto d'immediata rieleggibilità); sua rimozione a maggioranza assoluta della Knesset a seguito di condanna penale per reato implicante interdizione dai pubblici uffici; venuta meno del numero minimo di ministri; approvazione della sfiducia a maggioranza dei due terzi. Si tratta d'ipotesi che consentono quindi al Parlamento di far decadere il Primo ministro, sostituendolo fino al termine della legislatura senza contemporaneamente essere sciolto (la sua sostituzione con il Vice-presidente eletto in ticket con il Presidente, infatti, potrebbe portare ad una logorante concorrenza

interna tra i due), e che per questo motivo consentirebbero di riequilibrare il rapporto tra i due centri di potere. Tale modello potrebbe essere ulteriormente implementato attraverso la mancata previsione della fiducia iniziale, così da consentire governi di minoranza, come avviene in altre democrazie parlamentari tramite la fiducia presunta (Danimarca, Finlandia, Islanda, Norvegia, Gran Bretagna, Austria, Lussemburgo, Paesi Bassi) oppure votata solo su richiesta del Governo (Francia, Portogallo); così come pure si potrebbe pensare all'introduzione della sfiducia costruttiva, sempre da approvare a larga maggioranza.

È evidente che l'elezione diretta dell'esecutivo dovrebbe abbinarsi ad una legge elettorale (proporzionale con premio di maggioranza oppure un maggioritario di coalizione con turno di ballottaggio) che consenta al Presidente eletto di avere la maggioranza parlamentare, pena governi deboli e instabili. L'esperienza insegna, infatti, che questo è fatalmente l'esito quando c'è l'elezione diretta del capo dell'esecutivo ma non una legge maggioritaria (Weimar, Israele) oppure c'è quest'ultima senza la prima (III Repubblica francese). Una legge elettorale che quindi preveda l'elezione del Primo ministro e dell'assemblea elettiva in unica scheda, di modo che l'elettore non voti direttamente il capo dell'esecutivo collegato ad un partito, ma voti per il partito e conseguentemente per il capo dell'esecutivo.

5. Un'ultima considerazione, nel breve tempo che mi è rimasto. In democrazia conta non solo scegliere chi governa ma anche incidere sulle scelte di chi governa. Il richiamo che è stato fatto poc'anzi al ruolo ineliminabile dei partiti politici, come strumento essenziale attraverso cui i cittadini sono in grado di concorrere quotidianamente alla determinazione della politica nazionale, deve valere come monito perché non si debba, dopo più di duecent'anni, dare ragione a Rousseau ("il popolo inglese crede (...) di essere libero, ma si sbaglia di grosso: lo è soltanto durante l'elezione dei membri del parlamento; appena questi sono eletti, esso torna schiavo, non è più niente"). La crisi che attraversano i partiti - e di cui i partiti "personali" ed il transfughismo parlamentare sono i fenomeni più vistosi - è così grave e strutturale da indurmi a ritenere che sia ormai scaduto il tempo per poter efficacemente intervenire - come si sarebbe potuto e dovuto fare - per via legislativa su alcuni gangli vitali, primo fra tutti il tema della democrazia interna e del finanziamento pubblico.

Oltreché partiti rappresentativi, qualunque riforma istituzionale necessita di una cultura e di un senso di rispetto delle istituzioni che questi decenni di sciagurato bipolarismo tribale hanno distrutto. Mi sia consentita solo una battuta finale al riguardo: fin quando ci sarà una maggioranza parlamentare che vota compatta perché Ruby sia la nipote di Mubarak oppure ci sarà chi compra i parlamentari e un parlamentare che si fa comprare, discutere di riforme istituzionali non servirà a nulla: *intelligenti pauca*.

Lo scritto intende mettere in evidenza i difetti a cui andrebbe incontro una riforma in senso semipresidenziale della nostra forma di governo, sia in generale sia in riferimento allo specifico contesto italiano. Il rafforzamento dell'Esecutivo si dovrebbe tuttavia perseguire introducendo l'elezione diretta del Primo ministro, secondo un'interpretazione del modello neo-parlamentare meno vincolata al rigido *simul stabunt simul cadent* secondo l'esempio israeliano.

The paper aims to highlight the flaws which would face a reform in the sense of our semi-presidential form of government, both in general and in specific reference to the Italian context. The strengthening of the Executive, however, should pursue introducing the direct election of the Prime

Minister, according to an interpretation of the neo-parliamentary less bound to the rigid simul stabunt simul cadent according to the Israeli example.