

V

PARTITI E SEPARAZIONE DEI POTERI

MAURO CALISE *

1. PREMessa

Quando Massimo Morisi mi ha invitato per il nostro appuntamento annuale al Seminario, ho tirato un doppio sospiro di sollievo: il primo era per l'opportunità di tornare tra i giovani del Seminario, un'abitudine cui – confesso – mi sono un po' affezionato; il secondo sospiro di sollievo era perché, questa volta, non avrei dovuto preparare una conferenza – e un testo – specifici per l'occasione. Massimo mi aveva infatti chiesto di presentare, in forma succinta, i risultati del capitolo che dovevo scrivere per il volume conclusivo della Storia Einaudi dell'Italia Repubblicana. Il capitolo riguardava il governo, e quando – qualche mese fa – fissammo la data del nostro incontro odierno, ero animato dai migliori propositi e dalle peggiori illusioni. Insomma, l'avete già capito: io quel capitolo non l'ho scritto ancora, è arrivato soltanto a metà strada. Quella che quindi vi presento quest'oggi non è la sintesi di un discorso compiuto. Ma piuttosto una serie di interrogativi ancora aperti, quelli che – in genere – si riservano per le conclusioni: quando ci si appresta a tirare le fila, e ci si accorge che molti fili sono ancora appesi.

Contrariamente, dunque, alle mie intenzioni originarie non vi parlerò oggi delle moltissime trasformazioni – normative, organizzative, potestative e funzionali – che si sono verificate all'interno dell'istituzione governo nel corso degli ultimi vent'anni. Su questo punto mi è già accaduto di scrivere in diverse occasioni, e lo considero – ovviamente – un aspetto della massima importanza. Tanto sul piano sostantivo, perché solo un'analisi puntuale dei poteri che ruotano oggi in-

* Professore di Scienza della Politica all'Università Federico II di Napoli.

torno a Palazzo Chigi può fornire gli strumenti interpretativi adeguati per la crisi che stiamo attraversando. Quanto sul piano più strettamente culturale. Confesso, infatti, di continuare a sorprendermi dell'ignoranza e disattenzione che circonda questa tematica. Se dovessi indicare un esempio illuminante – e raggelante – del perdurare nel nostro paese di una cultura fondamentalmente anti-empirica, sarebbe questo l'esempio migliore. In cinque anni di diatribe estenuanti sulla forma di governo prossima ventura, si contano sulla punta delle dita le riflessioni che tengono conto della rivoluzione *già* avvenuta ai vertici dell'esecutivo. Si sono scritte centinaia di pamphlet su come dovrebbe essere il governo in un futuro più o meno immaginario, e forse neanche un centinaio di pagine su come il governo sia realmente, qui ed ora, alla luce delle trasformazioni già prodotte.

Perfino molti colleghi giuristi, cui – in passato – noi politologi eravamo costretti a ricorrere per sapere come stavano i fatti, si sono fatti contagiare dal virus della ingegneria istituzionale. Col risultato che, rispetto a qualche anno fa, scarseggiano ancor più le informazioni mentre aumentano le prescrizioni. Ecco perché continuo a ritenere importante e prioritario premettere a qualunque discorso sul governo una radiografia dell'esistente, che marchi con estrema nettezza la discontinuità col passato. Rispetto alla stagione originaria della Repubblica, la stagione del parlamentarismo integrale e – quindi – del governo debole, oggi possiamo dire di avere, in Italia, un governo molto più forte: più forte nelle decisioni – sia normative che amministrative – più forte nell'organizzazione e più forte, infine, nella leadership. Un fattore, naturalmente, quest'ultimo che resta inevitabilmente sospeso anche all'alea della natura umana: perché la leadership sia autorevole, non basta solo l'istituzione.

I dati del rafforzamento non sono, tuttavia, l'argomento su cui oggi vorrei intrattenervi. Un po' perché ne ho, appunto, già scritto in varie occasioni e sarò lieto di fornire qualche maggiore ragguaglio magari a margine del nostro seminario. Un po' perché mi interessa, qui, fare un piccolo passo avanti di natura interpretativa. Vale a dire, collocare il dato empirico inequivocabile del rafforzamento dell'esecutivo dentro un quadro interpretativo che tenga conto del processo di revisione costituzionale in atto. Vale a dire: quale significato assume il governo rafforzato che abbiamo faticosamente costruito in questi anni rispetto alle ipotesi in campo di riforma costituzionale.

Per interpretare il fenomeno del rafforzamento dell'esecutivo, farò ricorso ad una formula costituzionale che sta tornando di attualità, quella della separazione dei poteri. Mi guarderò bene, però, di riproporvi il figurino di Montesquieu, che viene in genere tirato in ballo solo a difesa *temporis acti*. La separazione dei poteri di cui intendo parlarvi oggi non riguarda la salvaguardia del passato, ma la difficile costruzione del futuro. Vale a dire, la difficoltà a coordinare le varie sfere istituzionali una volta che è entrato in crisi il principale collante politico, quel partito

che, fino a ieri, conferiva alla forma di governo unità di indirizzo e di uomini. Dalla unità politico-partitica ci stiamo avviando – o ritornando – verso una pluralità istituzionale con la quale, volenti o nolenti, ci toccherà convivere a lungo. Se da un lato, cioè, l'esecutivo si è, finalmente, anche da noi rafforzato ciò non significa che ci troveremo di fronte, dopo l'epoca del parlamentarismo integrale, a una stagione pangovernativa. Il governo più stabile e efficiente – per la cui descrizione ed analisi sono costretto a rimandarvi a altri miei scritti¹ – deve comunque vedersela con un quadro istituzionale frammentato – o, se preferite, pluralista. Se ciò sarà foriero di disordine o di maggiore democrazia, è presto per prevederlo.

2. DUALISMO O FUSIONE?

In un saggio di dieci anni fa, sulla RISP, Maurizio Cotta inquadra con ricchezza di riferimenti storico-istituzionali la differenza tra due sistemi di governo: il governo basato sulla separazione dei poteri e il governo basato, invece, sul principio della fusione tra legislativo ed esecutivo. Tornare a riflettere, oggi, su questo tema classico, il tema della separazione dei poteri, ci aiuta a fare chiarezza su alcuni equivoci della distinzione e contrapposizione tra parlamentarismo e presidenzialismo. Questa distinzione la trovate in tutti i manuali di diritto costituzionale, e continua a fare da vibrante spartiacque nelle posizioni di molte forze politiche nel dibattito costituzionale in corso. Ma questa distinzione significa ben poco quando si tratta di analizzare il significato e la portata della separazione dei poteri. La separazione dei poteri è posta, infatti, a principio ispiratore della Costituzione presidenzialista americana. Ma è anche alla base di molte Costituzioni dell'Europa continentale, e ne sappiamo qualcosa in Italia dove resta vivissima ancora oggi l'idea che esistano prerogative parlamentari da tenere ben distinte dall'invasione dell'esecutivo; per non parlare della sacra e inviolabile autonomia del potere giudiziario di cui sono cruda testimonianza le cronache di questi mesi.

Guardando ancora più da vicino l'evoluzione dei diversi contesti nazionali, si deve anzi dire che non solo il principio della separazione dei poteri non risulta specifico di un dato assetto costituzionale – parlamentare o presidenziale – ma è soggetto a profonde mutazioni all'interno dello stesso paese pur in presenza della medesima Legge Fondamentale. Prendiamo, appunto, il caso americano. È fuor di dubbio che, nei propositi originari dei padri fondatori, il figurino della se-

¹ M. CALISE, *Il governo*, in F. BARBAGALLO (a cura di), *Storia dell'Italia repubblicana*, III, 2, Einaudi, Torino, 1997.

parazione dei poteri assumesse un posto importante. È altrettanto, però, fuor di dubbio che risultarono molto esigui gli sforzi perché tale separazione, dalla Carta, si trasferisse nella realtà dei rapporti tra Presidenza e Congresso. Anzi, i primi quarant'anni di vita della Nuova Repubblica americana furono contrassegnati da una più o meno aperta annessione dei poteri presidenziali al controllo parlamentare. Mi limito ad alcuni esempi più significativi: l'elezione del Presidente, la nomina dei ministri, la principale attività legislativa.

L'elezione del Presidente era stata disegnata per essere profondamente influenzata dal congresso. Oggi siamo abituati all'idea di due candidati, selezionati attraverso le primarie, che si contendono la maggioranza dei voti elettorali. Ma, per una lunga fase iniziale, la designazione dei candidati era stata la prerogativa di un ristretto *caucus* parlamentare e la Carta costituzionale rafforzava il ruolo di selezione del Congresso disponendo che fosse la Camera dei deputati a decidere tra i primi cinque se nessuno avesse raggiunto la maggioranza assoluta dei voti elettorali. E fu appunto la Camera a decidere, nel 1800, nello scontro tra Jefferson e Adams che condusse alla prima pacifica – anche se per molti versi drammatica – alternanza al potere tra due partiti contrapposti.

Ancora più significativa è la caratterizzazione dei ministri come emanazione diretta delle camere: «Dopo Jefferson e con l'inizio del periodo del dominio monopartitico dei repubblicani, l'annessione del governo al Congresso divenne perfino più pronunciata. La «cabala senatoriale» comprendeva il vicepresidente George Clinton; il gabinetto venne sempre più visto come un insieme di amministratori quasi indipendenti dal Presidente e responsabili solo verso il Congresso; e Robert Smith, il primo Ministro degli Esteri di Madison, fu palesemente imposto al Presidente dalla leadership del Senato. Tutti i governi di questo periodo furono fortemente segnati dal consenso diretto del Congresso e dalle coalizioni che vi si formavano. Essi furono ricchi di persone che rimanevano in carica da una amministrazione all'altra, compresi molti avversari nella nomination e nell'elezione del Presidente, e particolarmente poveri quanto a lealtà personale nei confronti dell'uomo che li aveva nominati. Questa istituzionalizzazione della fusione dei poteri viene confermata dall'osservazione di Wilfred E. Binkley che «è assente in questo periodo l'idea, che si affermerà in seguito, che i ministri sono rappresentanti e consiglieri personali del Presidente». L'ulteriore istituzionalizzazione è fortemente suggerita dalla affermazione di un modello di successione presidenziale attraverso i ministri degli Esteri»².

Infine, per ciò che riguarda l'attività di policy-making, è solo il caso di ricor-

² T. LOWI, *Partito, politiche e costituzione in America*, in T. LOWI, *La scienza delle politiche*, Il Mulino, Bologna, 1998.

dare che i poteri stessi del governo nazionale non erano specificati in un apposito articolo costituzionale, ma all'interno del primo articolo, quello riguardante il legislativo. A conferma di ciò, subito dopo l'inaugurazione «il Congresso fece immediatamente del ministro del Tesoro Hamilton il suo proprio rappresentante, un cancelliere americano dello Scacchiere. Alcuni lo consideravano addirittura come un primo ministro. Fu il congresso, non il Presidente, a dare mandato a Hamilton perché redigesse i tre fondamentali rapporti che avrebbero di fatto definito l'agenda del governo nazionale per diversi decenni a venire (i due Rapporti sul Debito Pubblico del '90 e del '95 e quello sulle Manifatture del '91). E i primi provvedimenti del nuovo governo nazionale erano decisioni di ampia portata, decisioni fondamentali ed essenzialmente decisioni parlamentari – comprese alcune iniziative spartiacque come il Jay Treaty, la Banca degli Stati Uniti, l'assunzione dei debiti statali, la legge sull'organizzazione della giustizia, le prime tasse federali, il pagamento dei crediti di guerra, e, soprattutto, l'adozione degli emendamenti che sarebbero confluiti nella Carta dei diritti.

In altre parole, l'America stava muovendo rapidamente verso la realizzazione e istituzionalizzazione non già della separazione dei poteri ma del suo opposto, la *fusione* dei poteri – sul classico modello di Westminster. Non è che la presidenza non contasse sotto Washington o Adams, ma era parte di un governo imperniato sul Congresso, in cui entrambi i rami elettivi (non meno che il giudiziario) erano sotto il controllo di un unico partito Federalista in parlamento»³.

Nella ricostruzione di Lowi, ci sono due passaggi importanti. Il primo riguarda la possibilità che, entro un sistema formalmente concepito in funzione della separazione dei poteri, avvenga di fatto una fusione una volta che esista un saldo controllo parlamentare da parte di un unico partito. Il secondo passaggio importante riguarda il riferimento a Westminster, preso a esempio per una fusione dei poteri – appunto – di tipo parlamentare-partitico. Nella dottrina politologica – ancor più che in quella costituzionale – il modello di Westminster incarna appunto un modello di supremazia del parlamento sul governo realizzato attraverso il braccio operativo del partito che controlla entrambi gli organi. Attenzione, qui c'è un punto delicato su cui è bene fare chiarezza. Esiste, infatti, una vulgata – tanto diffusa quanto fuorviante – che presenta il modello britannico come un sistema di predominio del governo sul parlamento. Ciò è naturalmente vero, se si imposta il ragionamento nell'ottica continentale di concepire i due organismi come distinti. In questa chiave, appare inconfutabile che il potere esecutivo concentra, nel caso inglese, le leve più importanti lasciando all'assemblea dei deputati funzioni affatto residuali. Ma questa è, appunto, l'ottica continentale fossilizzata sul figurino di

³ T. LOWI, *Party Government and the Constitution in the U.S.*, mimeo, Roma, 1997, 2-3.

Montesquieu che, applicato all'Inghilterra, è superato da oltre un secolo e mezzo.

Il modello di Westminster rappresenta, invece, un netto superamento di quella originaria separazione, istituendo un nuovo circuito politico-istituzionale imperniato sul partito politico. È ancora nel saggio di Cotta richiamato più sopra la descrizione migliore di questa evoluzione, cui vi rimando. Qui mi preme sottolineare che, da questo punto in avanti, parlare di governo e parlamento non ha più – sul piano dell'analisi politologica – molto senso. Siamo in presenza di un nuovo circuito istituzionale, quello del *party government*, imperniato, appunto, sul partito di maggioranza. E l'articolazione interna di questo circuito non è più quella tra parlamento e governo, ma tra maggioranza e opposizione. Questo chiarimento aiuta anche a capire perché, nella dottrina costituzionale britannica, resta ben fermo il dogma della sovranità del parlamento, una sovranità che anzi – in assenza dei vincoli di una Carta Fondamentale – è stata vista come fonte addirittura assolutistica del potere legittimo. In questa rappresentazione, il governo resta ciò che era ai tempi di Bagehot: il braccio esecutivo – o, più propriamente, la *executive committee* – del Parlamento. Una *executive committee* che, col tempo, è andata assorbendo quasi tutte le funzioni ordinarie dell'assemblea legislativa, incorporandole – o, appunto, più propriamente fondendole – nella macchina di Whitehall. Al punto che, come sapete, circa metà dei parlamentari del partito di maggioranza risulta a vario titolo impegnata in compiti direttamente governativi.

Chiarito questo equivoco, facciamo però attenzione a non dimenticare che l'architrave di questo nuovo assetto istituzionale resta il partito di maggioranza. Non sarebbe, cioè, possibile assistere a un processo di fusione di poteri se non ci fosse un'istituzione al di sopra delle due istituzioni originali, capace appunto di fonderle in un sistema potestativo che trae forza e legittimità dal – nuovo – circuito elettorale democratico. Senza l'innesto dei partiti, governo e parlamento resterebbero istituzioni distinte e distanti: separate da diversi contesti normativi e organizzativi non meno che da diversi circuiti di legittimazione. È solo grazie ai partiti, al loro ruolo di interpreti della nuova sovranità democratica, che può realizzarsi la fusione istituzionale che ritroviamo nel modello di Westminster. E che ha profondamente influenzato l'evoluzione di tanti moderni regimi democratici.

Dunque, l'affermazione dei partiti può promuovere – ed è questo appunto il caso britannico e quello di tante democrazie continentali – la fusione istituzionale. Ma la condizione perché ciò avvenga è che il partito – un partito – si installi saldamente sul ponte di comando. Nel caso della forma di governo parlamentare, questo ponte di comando è uno solo e consiste appunto nell'unica sede in cui si forma una maggioranza, la sede elettiva dell'assemblea parlamentare. In questo caso, il fattore determinante sarà, allora, la stabilità del controllo esercitato da un partito – o da una coalizione di partiti – sul legislativo. Solo dove questo controllo è ben saldo avremo fusione di poteri. È facile dedurre che la fusione dei pote-

ri si realizza molto più facilmente in presenza di un regime bipartitico, dove i ruoli di maggioranza e opposizione sono fissati già in sede di competizione elettorale. Mentre l'integrazione tra i due rami sarà più contrastata lì dove la maggioranza risulti essere multipartitica, e quindi, inevitabilmente, a geometria variabile. Insomma, i governi di coalizione producono maggioranze instabili e, di conseguenza, fusioni dai confini sempre molto incerti.

Diverso è il caso del governo presidenziale, dove invece il circuito della legittimazione democratica si divide all'origine, prevedendo tempi e modalità di elezione distinti per il governo e il parlamento. In questo caso, il ruolo di cerniera del partito diventa al tempo stesso più importante ma anche più difficile. Occorrono, infatti, partiti molto forti per tenere insieme due circuiti istituzionali che hanno, nel Dna costituzionale, i presupposti per la scissione. E infatti è questo ciò che è avvenuto nello sviluppo del sistema politico americano dopo la fase originaria di fusione parlamentare che abbiamo analizzato sopra. Già a partire dalla fine degli anni Trenta del secolo scorso, la comparsa dell'elettorato di massa sulla scena politica genera un rimescolamento dei precedenti equilibri istituzionali. Con una fondamentale conseguenza: il rafforzamento della presidenza come potere autonomo sulla scena politica.

Se avessimo tempo, sarebbe interessante andare a rintracciare l'origine di questa innovazione proprio all'interno di quello stesso meccanismo che, in passato, aveva garantito la fusione tra le due istituzioni. Vale a dire, le prime campagne presidenziali di massa nascono in opposizione al controllo parlamentare – e elitario – della selezione e gestione delle candidature presidenziali. L'elezione di Andrew Jackson nel 1828 avviene come sfida e rivolta contro King Caucus, contro cioè l'oligarchia parlamentare che gli aveva, nell'occasione precedente, negato l'accesso al soglio presidenziale. Solo che, per realizzare questa svolta, Jackson è costretto a mettere in campo una strategia politico-istituzionale completamente nuova: fare, appunto, affidamento non più sulla designazione dall'alto, ma sulla mobilitazione dal basso dell'elettorato. E ricorrendo, quindi, alla creazione di macchine organizzative inedite fino a qualche anno prima, le prime moderne macchine di partito. A conclusione di questo processo, avremo l'affermazione della presidenza come istituzione separata, a partire da un proprio autonomo circuito di mobilitazione elettorale imperniato sulle macchine di partito. Anche in questo caso dobbiamo, dunque, parlare di affermazione di *party government*: ma è un *party government* presidenziale, separato – istituzionalmente e politicamente – dal circuito legislativo

L'originaria separazione costituzionale tra esecutivo e legislativo – che fosse quella monarchica o quella presidenziale – viene dunque modificata in ragione dei diversi pattern di interazione con il partito politico, nuovo depositario della legittimità nell'epoca della democrazia di massa. Il *party government* presiden-

ziale sperimentato, durante tutto il secolo decimonono, è un *party government* debole proprio perché rimane confinato all'interno della macchina esecutiva. I partiti, in America, tranne che per la breve fase originaria che abbiamo sopra analizzato, non riescono a conquistare – e ad assolvere – il controllo sulle funzioni legislative, sul *policy-making*. Non diventano mai, all'europea, partiti di programma capaci di orientare l'azione parlamentare con direttive di lungo periodo. Il *policy-making*, nella vicenda americana, resterà affidato a circuiti diversi e comunque, sostanzialmente, extra-partitici. A questa debolezza di carattere funzionale ne va aggiunta un'altra, di tipo più direttamente politico allorché si verifica una spaccatura nel controllo partitico di presidenza e congresso. La separazione costituzionale dei poteri può dare, cioè, adito a una forma di fusione debole, ma solo a condizione che sia lo stesso partito a controllare presidenza e congresso. Questa fusione debole sarà centrata sul congresso – come nei primi quarant'anni della Nuova Repubblica – o sulla presidenza – come nella parte rimanente del secolo decimonono, a seconda di quale risulti l'istituzione trainante per la mobilitazione partitica. Ma non può mai evolvere in una fusione forte, alla Westminster, perché inevitabilmente la separazione costituzionale dei due rami tenderà a creare differenziazioni interne nel circuito partitico-elettorale.

Al contrario, è possibile che si realizzi il passaggio da una fusione debole a una divisione forte, qualora i due rami elettivi finiscano sotto il controllo di due partiti diversi. È questo il caso, l'abbiamo visto sopra, degli Stati Uniti negli ultimi quarant'anni. Un sistema di governo diviso in cui le due istituzioni tendono a marciare lungo linee politiche separate perché sono diversi i partiti che le controllano. È chiaro che, in un contesto simile, il ruolo stesso dei partiti quali attori decisionali tende ad essere drasticamente ridimensionato. Ci troviamo di fronte a un quadro interpretativo che ci riporta all'indietro, a una demarcazione di confini tra istituzioni in cui finisce col contare poco il colore del partito che controlla questo o quel territorio.

O forse, questo sistema di governo diviso ci proietta in avanti. A uno scenario politico post-partitico – e, secondo alcuni, addirittura post-elettorale – dove il confronto e lo scontro tra i poteri risponde a logiche diverse da quelle cui c'eravamo abituati nella stagione del *party government*.

3. PARTITI E SEPARAZIONE DEI POTERI

Provo a riepilogare con uno schema le cose dette finora. Nella figura 1, sono indicate le diverse possibilità di governo che si realizzino a seconda che un sistema presidenziale o parlamentare impatti con un controllo monopartitico o pluri-

partitico⁴. La tabella ci permette di individuare una tipologia della maggiore o minore fusione dei poteri una volta che si mettano in relazione le variabili critiche del sistema politico: istituzioni e partiti.

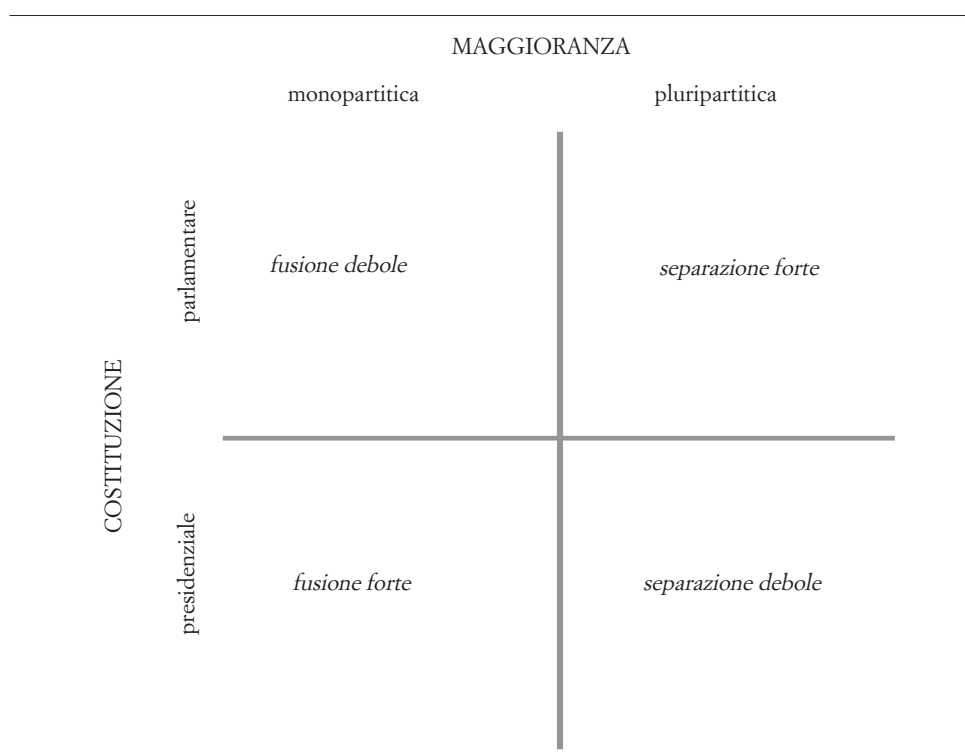


FIGURA 1. – *Partiti e separazione dei poteri*

Questa tipologia, naturalmente, può essere sviluppata in varie direzioni. Il suo obiettivo principale resta quello di rimettere al centro della riflessione un tema classico, quello della separazione dei poteri. Emancipandolo però dalla rigidità

⁴ Ovviamente, in questo schema, la dimensione del pluripartitismo assume significati diversi, ma convergenti. Nel caso del sistema presidenziale, controllo pluripartitico significa che sono diversi i partiti che controllano presidenza e parlamento. Nel caso del sistema parlamentare, il pluripartitismo si riferisce alla presenza di un governo di coalizione in parlamento.

della dottrina costituzionale, che continua ad avere in proposito una visione sostanzialmente statica. In realtà, come abbiamo visto, si tratta invece di un assetto dinamico, e il principale fattore di dinamismo è rappresentato dal ruolo dei partiti. L'ingresso in campo dei partiti ha comportato un superamento di fatto – se non nella forma – della antica separazione istituzionale. È questo, appunto, il modello della fusione dei poteri realizzatosi col *party government*.

Nel saggio di Cotta che ho citato, l'approdo del *party government* viene presentato come uno stadio più avanzato rispetto al modello originario della separazione dei poteri. Questo, dobbiamo convenirne, è stato vero per una lunga stagione storica, anche se con una gradualità di fusione – più o meno forte – a seconda dei diversi contesti nazionali. Ma il trend degli ultimi decenni sembra muovere in una direzione diversa, se non addirittura contraria.

Innanzitutto nel caso americano, l'abbiamo visto, ha ripreso quota la pratica del governo diviso. In un suo recente contributo, Theodore Lowi ha parlato di «assoluta separazione dei poteri», proprio a sottolineare la natura ormai quasi strutturale dei due distinti circuiti partitico-istituzionali. E l'affermazione del regime semipresidenziale in Francia presenta, seppure con diversa intensità, un fenomeno per molti versi analogo. Non si tratta, qui, di soffermarsi sui casi estremi della coabitazione. È sufficiente cogliere, nell'impianto costituzionale semipresidenziale, la riproposizione di una diversa articolazione – e maggiore autonomia – nei rapporti tra esecutivo e legislativo. Una autonomia, ovviamente, destinata ad accentuarsi ogniqualvolta il controllo partitico dell'Eliseo non sia lo stesso che all'Assemblea nazionale.

Su questo nuovo trend ha inciso molto, naturalmente, la crisi del partito politico come architrave delle moderne democrazie di massa. Se il modello della fusione dei poteri aveva nel partito il suo dominus, il declino – organizzativo, elettorale, ideologico – dei partiti mette inevitabilmente in crisi quel modello. Non sto dicendo che il *party government* e, più in generale, la fusione dei poteri che ne conseguiva sia ormai una forma di governo del passato. Ho scritto in varie occasioni che il declino dei partiti, e della loro capacità di governo, si rivela sempre un poco più lento del previsto. Nondimeno, mi sembra difficile oggi condividere le affermazioni che relegavano il modello dualistico della separazione dei poteri all'epoca della monarchia costituzionale, vedendo nella fusione realizzata dal *party government* la forma di governo destinata a prevalere. Questo, sul piano empirico, non risulta più vero.

Altra cosa, ovviamente, è ragionare sulle implicazioni prescrittive dei due modelli, su cosa comporti – in termini di efficacia e legittimità democratica – il prevalere dell'una o dell'altra tendenza. Ma non è questo l'ambito della mia riflessione. La tipologia che vi ho presentato non ha uno scopo prescrittivo, ma semplicemente descrittivo e – almeno si spera – predittivo. Quali sono gli strumenti

di riflessione che ci offre, nel merito della transizione italiana?

La principale riflessione riguarda la natura ormai obsoleta di tutti quei modelli – e relative proposte di riforma elettorale e costituzionale – che puntano senza mezzi termini verso la realizzazione di una fusione forte, la costruzione di un *party government* sul modello inglese. Nel dibattito di questi anni, queste posizioni hanno goduto di una straordinaria egemonia culturale, almeno in termini di opinione pubblica. Non mi dilungo adesso sulle ragioni che hanno contribuito a costruire l'egemonia del modello di Westminster nel panorama politico-culturale italiano, fin dentro alle stanze del parlamento e della Bicamerale. È un discorso che ci porterebbe lontano. Su un punto, però, voglio soffermarmi, perché ritengo che possa avere una qualche influenza sull'esito finale dei lavori della Bicamerale. Fra le molte frecce al suo arco, il modello di Westminster ne ha una particolarmente efficace: quella della propaganda. Il modello maggioritario – un solo partito che controlla contemporaneamente parlamento e governo – è una micidiale formula comunicativa: facile da comprendere, rassicurante, e – almeno nelle intenzioni – virtuosa.

Sull'altro fronte, il modello della separazione dei poteri – comunque declinato – provoca invece una reazione opposta. Pensate, per esempio, a perorare le virtù – ammesso che ce ne siano – di un sistema come quello americano in cui Presidente e Congresso tendono sempre più a funzionare ciascuno per conto loro. O ad affacciare il dubbio che tale possa essere, più o meno e prima o poi, il destino dell'Italia una volta affidatasi alla formula semipresidenziale. Anche per questo, se ci fate caso, i propugnatori della linea presidenzialista – liscia o dimezzata – puntano piuttosto le proprie carte sulla forza della soluzione proposta. Una forza tutta concentrata sulla figura del Presidente, e tale da innescare la reazione di quanti si ergono – come alle Termopili – a difesa del Parlamento.

Almeno in questa sede, però, non facciamoci ingannare dalla propaganda, che è fuorviante nel primo caso come nel secondo. Le promesse del *party government* sul modello di Westminster sono promesse da marinaio. Per realizzarle non bastano le più perfette leggi elettorali, monoturniste o doppioturniste che siano. E neanche bastano tutte le difese che una nuova Costituzione intenda erigere a difesa del povero premier che il popolo eleggerebbe. L'unico vero baluardo di un sistema di fusione di poteri è rappresentato da un forte partito capace di controllare, insieme e da solo, parlamento e governo. Un partito di tale fatta, in Italia, non esiste e non esisterà, quali che siano gli accrocchi che usciranno dalla testa della Bicamerale. Lo dico con qualche tristezza o, se preferite, con rimpianto. Ma, nondimeno, lo dico – temo – senza possibilità di smentita.

Le promesse del semipresidenzialismo sono anch'esse, in una qualche misura, ingannevoli. Perché fanno intravedere una stabilità molto maggiore di quella che riusciremmo mai a conquistarci. Se Mitterand ha potuto cambiare tre gover-

ni in cinque anni, come dubitare che il nostro eventuale Presidente saprà contare qualcuno in più? Ciò detto, gli elementi a favore di una soluzione semipresidenziale riposano, invece, proprio nella sua debolezza. Nel fatto, cioè, di rappresentare una soluzione più adeguata alla complessità degli attori istituzionali oggi in campo, una complessità che appare illusorio ridurre drasticamente: sul breve come sul lungo periodo. Il modello semipresidenziale lascia spazio per più attori in ruoli diversi, non necessariamente confliggenti anche se certo competitivi. Rappresenta un riconoscimento alla difficoltà di inglobare troppi ruoli – e leader e istituzioni – sotto un'unica unificante bandiera di partito. Proprio tale riconoscimento di pluralismo istituzionale e politico mi sembra, in una fase difficile come quella che attraversiamo, una misura di prudenza che può aprire le porte a un accordo. Il semipresidenzialismo può offrire quel minimo di stabilità che, di questi tempi, è realistico sforzarsi di conquistare. E può lasciare, ad altri partiti e ad altre istituzioni, lo spazio per quella dialettica che resta, dopotutto, il pane della politica.

O, comunque, il pane che passa il convento dopo il tramonto del *party government*.