



T. E. FROSINI, *Declinazioni del governare*, Torino, G. Giappichelli, 2018, pp. 159.

Sembra però cosa tra le impossibili che abbia un buon governo lo Stato retto non dai cittadini migliori ma dai peggiori, come pure che sia retto dai cittadini migliori lo Stato che non abbia un buon governo. Ma il buon governo non consiste in ciò, che le leggi siano convenientemente poste e non osservate. Quindi una parte del buon governo si deve supporre sia l'osservanza delle leggi vigenti: la seconda che siano ben poste le leggi alle quali i cittadini si attengono (perché si può obbedire anche a leggi mal poste). Ora questo è possibile in due modi: o che sono le migliori tra le possibili per quel dato popolo, o che sono le migliori assolutamente.

Con queste parole si esprimeva Aristotele nel Libro IV della sua opera *Politica*, ed è proprio con il quesito circa il mito del buongoverno che si apre il volume di Tommaso Edoardo Frosini dal titolo *Declinazioni del governare*. Il testo è in realtà una raccolta di saggi pubblicati negli ultimi anni che l'Autore ha selezionato – con l'uso, riprendendo una sua metafora, della sciabica dei pescatori siciliani – e riunito insieme al fine di trattare le tematiche della rappresentazione politica e del governare, calate nel panorama contemporaneo.

L'A. introduce il lettore verso il cuore della trattazione richiamando alla mente l'immagine del ciclo di affreschi del Lorenzetti "Effetti del Buono e del Cattivo Governo nella campagna e nella città", con cui il pittore rappresentava due delle virtù del buon governo, ovvero la visibilità e la pubblicità. Queste qualità – se riferite alla fiducia elettorale e a quella parlamentare quali cardini della legittimazione istituzionale – paiono però essere in declino nella prassi italiana poiché minate dalla recente e sempre più frequente tendenza a ricorrere ai cosiddetti governi tecnici. Trattandosi di anomalie costituzionali, essi infatti elidono il rapporto di responsabilità esistente tra il (buon) governo e le due sovranità popolare e parlamentare (p. 5).

Il capitolo II è pertanto dedicato all'analisi dell'affermazione progressiva di tale irregolarità all'italiana, a partire dalle vicende del novembre 2011. L'A. mette invero in discussione la stessa possibile coesistenza logico-concettuale del binomio "governo tecnico" senza scadere in una contraddizione in termini, posto che l'organo esecutivo – nei regimi parlamentari – è espressione diretta della maggioranza parlamentare. La sua derivazione, dunque, è da rinvenirsi prima ancora nella volontà del corpo elettorale. Tale "doppia fiducia" (p.14) viene però a mancare nel caso in cui i governanti vengano scelti tra le fila dei tecnici e dei professionisti, soppiantata da una fiducia dei mercati che stride con i meccanismi e gli ingranaggi stessi della complessa macchina democratico-costituzionale.

La soluzione al fenomeno – nonché il problema stesso, in verità – viene individuata nel ruolo che dovrebbero ricoprire i partiti, troppe volte dimostratisi incapaci di saper essere credibili e di riuscire a selezionare una classe dirigente accorta e responsabile. All'indietreggiamento dei politici "di professione" si deve, infatti, l'avanzata dei tecnici, la cui azione viene giustificata richiamando pregnanti ragioni di governabilità e di tenuta del sistema Paese.

A parere dell'A. di fondamentale importanza si rivelano pertanto essere i sistemi elettorali adottati, trattandosi di strumenti atti a coniugare le *esigenze della rappresentanza con quelle della governabilità: una sorta di "leale collaborazione" fra il pluralismo politico e l'unità dell'indirizzo governativo* (p. 19). Nello scontro tra le due, la prevalenza – in controtendenza con i fenomeni attuali – dovrebbe essere accordata alla prima, fondamento (spesso dimenticato) del costituzionalismo e delle istituzioni democratiche stesse. La governabilità, per essere pienamente compresa nella sua essenza e correttamente declinata di conseguenza, deve infatti essere ricondotta alla dimensione sua propria di finalità o scopo cui l'azione politica è volta. Sintomatica di tale "degenerazione" è ad esempio l'attribuzione esasperata del premio di maggioranza, mero congegno matematico capace però di sostituirsi alla volontà elettorale. Nella ricerca affannata della stabilità si nasconde, pertanto, l'insidia maggiore per la democrazia, soffocata dal peso della governabilità, elevata a valore fondamentale (vedasi la sentenza del Consiglio di Stato, n. 3022/2010 citata nel volume).

A seguito di tali riflessioni, l'A. coglie l'occasione per trattare la complessa dinamica sussistente tra premierato e parlamentarismo. Una virata verso il governo del Primo Ministro, che aleggia oramai da anni nel dibattito politico italiano, parrebbe infatti garantire un Esecutivo *stabile, efficace, che duri per l'intero corso della legislatura e che risponda del suo operato presso il corpo elettorale* (p. 45). I governi parlamentari a legittimazione diretta – come quello britannico – hanno difatti il pregio di assicurare quella doppia fiducia a cui sopra si accennava, posto che il duplice legame di responsabilità (che si instaura tra la

base elettorale e il Governo e tra quest'ultimo e il Parlamento) si erige sul medesimo fondamento costituito dal programma di governo.

Tali sistemi hanno, inoltre, il pregio di far riemergere il ruolo di mediatori e la centralità propria dei partiti politici, i quali partecipano al rafforzamento della *responsability* dell'Esecutivo e del suo capo, il quale cumula in sé, infatti, la carica di vertice del Governo con quella di leader del partito stesso. Non a caso si è arrivati a parlare di “governo di partito” in ragione dell'azione di influenza che i diversi gruppi politici hanno nell'indirizzare il consenso e pertanto il voto popolare, sfociante nell'elezione di un determinato candidato e – per esso – di una determinata formazione di governo. Come correttamente rilevato nel testo, dunque, i partiti si fanno veri e propri *strumenti di governo*, focalizzando la loro azione sulla politica istituzionale e presentandosi come portatori – ed espressione – del più alto interesse comune nazionale (p. 53).

Sicuramente difforme rispetto al modello inglese è invece il cosiddetto premierato italiano, nato sulla scia del passaggio dal sistema elettorale proporzionale ad uno a prevalenza maggioritario nel corso degli anni Novanta del secolo scorso e per effetto, in parte, dell'operazione di modifica dei regolamenti parlamentari. Numerosi sono gli interventi auspicati dall'A. se si vuole perseguire efficacemente sul cammino oramai intrapreso: dalla nomina del Premier in base ai risultati elettorali, alla cernita dei candidati a tale carica tramite l'indizione di primarie; dalla previsione costituzionale dell'opposizione, alla regolamentazione giuridico-legislativa dei partiti, passando per l'attribuzione al Capo del Governo di prerogative importanti quali il potere di nomina e revoca dei ministri e quello di scioglimento delle Camere in via anticipata. Codeste misure, se adottate, sarebbero difatti in grado di coniugare un irrobustimento dell'organo esecutivo sia con una rinvigorita (e ritrovata) funzione di garanzia dell'Assemblea parlamentare che con una rinnovata centralità dei partiti politici.

A questi ultimi è dedicato il Capitolo V, incentrato sulla crisi della rappresentanza quale male diffuso delle democrazie contemporanee, in parte determinata dalla continua ricerca della governabilità, anche nel momento della scelta del sistema elettorale da adottare. In realtà le cause di tale fenomeno sono complesse e numerose, non potendosi certo sottacere lo “smarrimento” della società civile, l'avanzata di organismi dotati di poteri normativi e regolativi estranei al circuito costituzionale, come pure la corrosione della sovranità statale insidiata dalla *governance* sovranazionale. Tutto ciò ha nondimeno comportato una crisi della legge che si esplica prevalentemente in un affievolimento della sua forza e capacità di determinare e regolare i rapporti giuridici resi sempre più complessi dai processi di integrazione sovranazionale e globalizzazione (p.72).

L'A. si sofferma su tale problematica, nelle sue diverse sfaccettature, e suggerisce di migliorare la legislazione attraverso un lavoro di *igiene legislativa* (p.81), che intervenga

sulla tecnica di redazione normativa così da rendere i precetti chiari, certi e comprensibili.

Proseguendo nella trattazione, Frosini affronta il tema del rapporto sussistente tra potere costituente e sovranità popolare, riassumibile nelle parole di Leibholz che individuava nella disponibilità del potere costituente nelle mani del popolo sovrano il fondamento e il presupposto stesso della democrazia. Dopo una panoramica comparatista sugli sviluppi del concetto di potere costituente, partendo dal pensiero rivoluzionario di Sieyès fino all'esperienza tedesca della Costituzione di Weimar del 1919, particolare rilievo viene riservato alla formulazione di Costantino Mortati della "coscienza costituente/coscienza costituzionale" intesa sostanzialmente quale adesione sincera dei cittadini all'obbligazione dettata dal precetto costituzionale in quanto volta alla realizzazione del bene comune (p. 91). Deve altresì sottolinearsi come tale concetto debba essere interpretato quale *esercizio della sovranità popolare entro il perimetro della costituzione*. La volontà dei rappresentati trova infatti la sua massima e naturale esternazione in occasione della chiamata alle urne, alimentandosi però costantemente di quei diritti e libertà riconosciuti nelle Carte costituzionali, espressione al contempo della sovranità individuale e popolare. È tale "eterno ritorno" che legittima in ultima istanza la democrazia stessa, erettasi sulla coscienza giuridica (per richiamare il pensiero di Böckenforde) della società civile che si estrinseca nelle istituzioni e regole democratiche. Il potere costituente finisce, dunque, per assumere un significato molto più ampio di quello insito nel processo di redazione di una nuova Legge fondamentale volta alla creazione di un novello Stato o ordine giuridico. Si tratta piuttosto della riaffermazione dello spirito e della volontà dei cittadini che raggiunge la sua massima potenzialità nel ricorso all'istituto del referendum. In modo particolare, deve farsi riferimento alla potenzialità costituente negativa connaturale al risultato referendario, capace di andare in direzione opposta all'opera del costituente delegato, facendo nuovamente prevalere la sovranità popolare. In buona sostanza, le previsioni fondamentali costituzionali non possono che trovare la loro legittimazione nella libera e sovrana espressione della volontà popolare (p.104), essenza e peculiare connotato della democrazia.

Nel capitolo VII l'A. giunge così ad affrontare la spinosa questione circa la necessità di dotare i partiti politici di una disciplina giuridica, dibattito sorto in seno all'Assemblea costituente e mai completamente sopitosi. In assenza di una regolamentazione giuridica degli stessi, il loro *modus operandi* pare essere inevitabilmente dettato dalle dinamiche interne delle forme di governo. Rifuggendo l'idea della "burocratizzazione" e volendo privilegiare il dinamismo interno, si è finiti però per cedere alla personalizzazione dei partiti. Negli ultimi anni, infatti, i partiti paiono aver perso la carica ideologica iniziale, soccombendo alla figura del leader e dando vita a quella che è stata definita nel testo "partitocrazia senza partiti" (p.108). In un siffatto scenario si riaffaccia, dunque, la

prospettiva del ricorso a una disciplina e a una legalità interiore a tali soggetti politici, così da garantirne la stabilità nonché il funzionamento trasparente e realmente democratico. Solo in tal modo si potranno ricucire i lacerati rapporti tra elettori ed eletti, ancor di più se optando per una regolamentazione operata attraverso un intervento di revisione costituzionale. L'A. non si esime dal fornire alcuni suggerimenti per la suddetta disciplina giuridica dei partiti che dovrebbe prevedere, ad esempio, l'incompatibilità tra cariche di partito e governative, la creazione di grandi strutture articolate su base regionale e locale e l'adozione di regole meritocratiche nella selezione della classe dirigente. Non meno importante appare, inoltre, la definizione delle relazioni tra gruppi portatori di interessi e rappresentanti politici. La dialettica tra partiti e *lobbies* richiede, infatti, elevati livelli di trasparenza nel processo decisionale pubblico, andando così a beneficio dell'intero sistema democratico.

La strada per il superamento della crisi della rappresentanza sembra quindi passare per i sentieri – più o meno battuti - della trasparenza e della regolamentazione legislativa interna, in funzione di un inedito ruolo dei partiti, ridivenuti soggetti democratici responsabili dell'azione pubblica intrapresa in un contesto di nuova legalità del sistema.

Il capitolo conclusivo del volume è infine dedicato al tema dell'antiparlamentarismo. Se il parlamentarismo deve essere inteso quale prodotto del tempo e della storicità, il suo negativo pare piuttosto essere relegato alla sfera delle emozioni e dei sentimenti. L'antiparlamentarismo è stato, infatti, qualificato come frutto dell'amarezza e della conseguente ostilità nei confronti dell'organismo parlamentare, o meglio della sua degenerazione (p.124). Già nell'Ottocento, l'affarismo dilagante, l'opportunismo e l'allontanamento dai bisogni della realtà civile emergevano quali note caratterizzanti l'Assemblea parlamentare, finendo per disaffezionare la base popolare dai membri delle Camere e per rivelare le debolezze dei partiti politici medesimi.

Interessante è la reazione concettuale a tale fenomeno elaborata da Carl Schmitt, il quale individuava le ragioni del montare del sentimento antiparlamentarista nella mancanza di discussione, di pubblicità e di carattere rappresentativo (p. 143), problematiche che possono essere individuate in una certa qual misura ancora oggi. All'epoca del giurista tedesco, però, l'antiparlamentarismo portava con sé anche una carica di rinnovamento volto a ridare valore e dignità al Parlamento, distruggendo per ricostruire e auspicando un ritorno al costituzionalismo puro. L'A. rileva come, al contrario, nell'epoca contemporanea, la soluzione sia diametralmente opposta poiché rinvenuta nella valorizzazione esasperata della governabilità a sacrificio della rappresentatività.

Ebbene, il monito che si ricava da tali lucide considerazioni parrebbe essere quello di un pericoloso allontanamento dal paradigma – almeno teorico – del buon governo inteso quale corretta gestione del bene comune, attuazione trasparente di un chiaro e preciso

(nonché condiviso) programma politico e valorizzazione delle aspettative e delle esigenze della cittadinanza. Se è ancora vero che “Asfaltar no es gobernar”, ciò che diviene più che mai necessario è allora la riaffermazione convinta della democrazia liberale e del concetto di rappresentanza politica, contro l'avanzata dei populismi e la minaccia ai valori costituzionali. In breve, rialimentare la fiducia nella Costituzione - per affermare i diritti e le libertà in essa contenuti - attraverso la leale collaborazione tra governanti e governati. Per fare ciò appare imprescindibile un ritorno sincero al dibattito politico e alla trasparenza.

Il buon governo non è, infatti, originato dal predominio cieco della governabilità quanto dalla convergenza della rappresentanza e della responsabilità politica, unite dalla rinata coscienza costituzionale della comunità.

Laura Pelucchini