

IL VERTICISMO SOLIPSISTICO, QUALE NUOVO PRINCIPIO MATERIALE DI ORGANIZZAZIONE ISTITUZIONALE



Tutto inizia con l'elezione diretta dei sindaci, continua con quella dei presidenti di Regione, autonominatisi Governatori, e con la concentrazione del potere nelle mani del vertice dell'esecutivo a livello statale. Una torsione democratica che ha contagiato anche la scuola dove la figura del dirigente è stata, a ragione, paragonata a quella dello sceriffo che impone l'ordine nell'ambito della sua giurisdizione o – peggio ancora – del manager che amministra la sua azienda. A spese del collegio dei docenti, l'organo che rappresenta il cuore del potere deliberante in ambito didattico.

di **Francesco Pallante**

In principio furono i sindaci. Ribaltando la consueta direzione della circolazione dei modelli istituzionali, la stagione delle “grandi riforme” realizzate – e non solo tentate – nel nostro Paese ha preso le mosse dal basso.

Oggi è un lontano ricordo, **ma un tempo i primi cittadini erano eletti dai consigli comunali** – a loro volta eletti con una legge elettorale rigorosamente proporzionale – e permanevano in carica finché ne mantenevano la fiducia. La rottura del rapporto fiduciario non implicava, automaticamente, il ritorno alle urne, essendo la sostituzione del sindaco, nel corso della consiliatura, un'ipotesi, forse non auspicabile, ma comunque vissuta tutt'altro che drammaticamente. **Con la legge n. 81 del 1993 tutto cambiò. La scelta del sindaco fu affidata direttamente ai cittadini, attraverso un meccanismo** volto a preconstituire, in capo alla forza politica o alla coalizione collegata al vincitore, la maggioranza assoluta dei consiglieri comunali. Non sussistendo più un rapporto di fiducia tra primo cittadino e organo consiliare, quest'ultimo perse la facoltà di eventualmente sostituire il sindaco tra un'elezione e l'altra: mantenne il potere di sfiduciarlo, ma provocando il contestuale e automatico scioglimento di se stesso, con conseguente

ritorno alle urne. **Dal canto suo, il sindaco acquisì un nuovo relevantissimo potere: quello di nominare e revocare, a proprio piacimento, gli assessori della giunta**, ritrovandosi, in tal modo, a dominare il potere esecutivo senza aver (quasi) nulla da temere da quello rappresentativo.

Analogamente agirono la legge n. 43 del 1995 e la legge costituzionale n. 1 del 1999 (di modifica degli artt. 121, 122, 123 e 126 Cost.) nei riguardi delle regioni. La prima modificò il sistema elettorale allora vigente, di impianto rigorosamente proporzionale (legge n. 108 del 1968), introducendo un sistema maggioritario incentrato sull'elezione diretta del presidente della regione (da quel momento in poi impropriamente chiamato «governatore»); **la seconda trasformò la forma di governo, sino a quel momento d'impianto parlamentare** (così come nei comuni, anche nelle regioni l'esecutivo era eletto dall'organo consiliare e doveva mantenerne la fiducia, essendo, in caso contrario, sostituibile senza necessità di tornare al voto), prevedendo, quale ipotesi ordinaria, un sistema analogo a quello già introdotto nei comuni e, come mera ipotesi alternativa, la facoltà che gli statuti regionali stabilissero un sistema differen-

te, ma, in tal caso, senza elezione diretta del presidente (nuovi artt. 122, co. 5, e 126 Cost.). **Nel mezzo, una campagna referendaria di grande successo convinse l'elettorato a spostare la titolarità del potere politico dai partiti ai loro capi, sino all'emergere di una ristretta cerchia di leader** che – grazie al nuovo sistema elettorale maggioritario (*Mattarellum*), sancito nel 1993 in sostituzione della precedente legge proporzionale, e poi inasprito dalle modifiche del 2005 (*Porcellum*) e del 2017 (*Rosatellum*) – progressivamente vennero a essere percepiti, e ad autopercepirsi, come destinatari di un'investitura popolare diretta. **E così, simulando l'avvento di un presidenzialismo di fatto, nel 1994 Silvio Berlusconi poté proclamarsi eletto direttamente dal popolo e pretendere il ritorno alle urne nel momento in cui il suo primo governo cadde per via del venir meno della maggioranza parlamentare.** Se non riuscì a ottenere quanto preteso fu soltanto per la fermezza dell'allora Presidente della Repubblica, Oscar Luigi Scalfaro, che seppe difendere coraggiosamente quel che rimaneva della forma di governo parlamentare sancita dalla Costituzione.

L'esito di questo insieme di trasforma-

zioni è stato la sostituzione del modello organizzativo incentrato sulla collegialità democratica – modello concepito dai costituenti come idoneo a essere riproposto a tutti i livelli di governo – con un nuovo modello improntato al verticismo solipsistico dell'uomo solo al comando. Nessuno, fuorché il sindaco, ha oramai un peso politico reale nei comuni: non l'opposizione consiliare; e nemmeno la maggioranza, sempre esposta al ricatto dell'appello alle urne. Stessa cosa dicasi per il presidente di regione nei confronti dell'intero consiglio regionale. In effetti, per definire l'assetto istituzionale dei comuni e delle regioni parlare di presidenzialismo è fin poco, dal momento che nei veri sistemi presidenziali esecutivo e rappresentativo sono, tra di loro, rigorosamente separati: iper-presidenzialismo sembra essere la definizione più appropriata.

Anche a livello statale la concentrazione del potere nelle mani del vertice dell'esecutivo ha subito un'accelerazione vertiginosa: l'emergenza da Covid-19 ha semplicemente esasperato lo svuotamento, già da tempo in atto, dei poteri normativi del Parlamento, ma per la prima volta lo ha fatto, in modo strutturale, a favore non del governo nel suo complesso, ma del solo presidente del Consiglio. Da ultimo, siamo arrivati al punto che gli atti normativi deliberati collegialmente dal governo sono, poi, unilateralmente modificati dal vertice dell'esecutivo, in spregio manifesto della disposizione costituzionale per la quale «i ministri sono responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei ministri» (art. 95, co. 2, Cost.).

Se mi sono, forse troppo a lungo, soffermato su questa ricostruzione è perché, inizialmente impressa a livello politico, la torsione del sistema democratico in senso verticistico si è estesa a contagiare il livello sociale in molte delle sue articolazioni. Tra queste, quella che l'ha subita in maniera forse più incisiva è l'articolazione che qui più interessa, quella scolastica, là dove – in particolare dopo l'approvazione della legge n. 107 del 2015 – la figura del dirigente è stata, a ragione, paragonata a quella dello sceriffo che impone l'ordine nell'ambito della sua giurisdizione o – peggio ancora – del manager che amministra la sua azienda, imponendosi in tutte le questioni maggiormente rilevanti (gestionali, organizzative, formative, disciplinari), a discapito del ruolo degli organi collegiali.

A farne le spese, in particolare, è il collegio dei docenti, l'organo che, pur nel rispetto della libertà di insegnamento di ciascun

insegnante, rappresenta il cuore del potere deliberante in ambito didattico e che funge da snodo dell'intero sistema dei consessi, di più ampio e di più ristretto livello, previsti dalla normativa sull'organizzazione scolastica. È ben vero che a presiedere tale collegio è il dirigente scolastico, ma è particolarmente significativo che per definire i poteri del collegio dei docenti la normativa impegni il verbo «deliberare»: «deliberare» non equivale, infatti, a «decidere», perché – come insegnava Hans Kelsen – implica una previa discussione di carattere pienamente democratico, basata sul confronto di tutte le diverse posizioni e volta a sintetizzarle in una posizione condivisa, di compromesso, che non sia il frutto della mera conta delle parti contrapposte. Che sia, in definitiva, volta a includere, anziché a escludere. In quest'ottica, la presidenza del dirigente scolastico dovrebbe essere correttamente intesa come una presidenza di coordinamento, da facilitatore della discussione; non certo – come oggi sempre più tende ad accadere – di superiore gerarchico che si fa forte del potere di imporre la propria volontà di comando.

Colpisce notare come quello passato dalla politica alla scuola sia un contagio uguale e contrario a quello auspicato da Norberto Bobbio sul finire degli anni Settanta del secolo scorso, quando (*in Democrazia rappresentativa e democrazia diretta*, in G. Quazza (a cura di), *Democrazia e partecipazione*, Stampatori, Torino 1978, pp. 34-36) scriveva: «quello che sta avvenendo è che il processo di democratizzazione, intendo il processo di espansione del potere ascendente, si va estendendo dalla sfera dei rapporti politici, cioè dei rapporti in cui l'individuo viene preso in considerazione nel suo ruolo di cittadino, alla sfera dei rapporti sociali, dove l'individuo viene preso in considerazione nella varietà dei suoi status e dei suoi ruoli specifici, per esempio di padre e di figlio, di coniuge, di impresario e di lavoratore, di insegnante e di studente ed anche di genitore di studente, di medico e di malato, di ufficiale e di soldato, di amministratore e di amministrato, di produttore e di consumatore, di gestore di pubblici servizi e di utente, ecc.». E proseguiva: «Con un'espressione sintetica si può dire che se di processo di democratizzazione oggi si può parlare, esso consiste [...] nel passaggio dalla democrazia politica in senso stretto alla democrazia sociale, ovvero nella estensione del potere ascendente, che sinora aveva occupato quasi esclusivamente il campo della società politica

[...], al campo della società civile nelle sue varie articolazioni, dalla scuola alla fabbrica. [...] Da questo punto di vista credo si debba parlare a buon diritto di una vera e propria svolta nello sviluppo delle istituzioni democratiche, che può essere riassunta in una formula come questa: dalla democratizzazione dello Stato alla democratizzazione della società».

Nel pensiero di Bobbio, quella allora in atto costituiva un'evoluzione non solo positiva, ma decisiva, dal momento che, a suo avviso, era ineludibile domandarsi: «è possibile la sopravvivenza di uno Stato democratico in una società non democratica? [...] La democrazia politica è stata ed è tuttora necessaria, affinché un popolo non cada sotto un regime dispotico. Ma è anche sufficiente?». Impossibile non cogliere la drammaticità di queste domande nel nostro presente. Un presente in cui non soltanto la democraticità non ha conquistato il livello sociale, ma è regredita, sin quasi a scomparire, anche a livello politico.



FRANCESCO PALLANTE

È professore associato di Diritto costituzionale nell'Università di Torino. Si interessa di fondamento di validità delle Costituzioni, processi costituenti, interpretazione del diritto, diritto non scritto, rapporto tra diritti sociali e vincoli finanziari, diritto regionale. Oltre ad articoli scientifici su questi temi, ha pubblicato: *Francesco Pallante, Il neoinstituzionalismo nel pensiero giuridico contemporaneo* (Jovene 2008); *Gustavo Zagrebelsky, Valeria Marcenò, Francesco Pallante, Lineamenti di Diritto costituzionale* (Le Monnier 2014); *Gustavo Zagrebelsky e Francesco Pallante, Loro diranno, noi diciamo. Vademecum sulle riforme istituzionali* (Laterza 2016); *Contro la democrazia diretta*, Einaudi, 2020). Scrive per il Manifesto e collabora al Blog, *Volere la luna* www.volerealuna.it.