

# **Seminario sulle riforme istituzionali ed elettorali**

promosso dalle Fondazioni Astrid, Basso, Crs, Glocus, Italianieuropei,  
Mezzogiorno Europa, Quarta Fase e Sturzo

Roma, 17 giugno 2008

## **LA REVISIONE DELLA FORMA DI GOVERNO**

*(Leopoldo Elia)*

Conviene ripartire, per rendere più chiara la ripartenza dalle proposte formulate nella scorsa legislatura dalla Commissione Affari costituzionali della Camera presieduta dall'on. Violante, da un aggiornamento della definizione e classificazione delle forme di governo nello Stato democratico costituzionale. Questo adeguamento è del resto imposto dalle sentenze n.2 del 2004 e n.12 del 2006 della Corte costituzionale, che hanno spazzato via ogni equivoco sull'assetto risultante per le regioni a statuto ordinario e per i maggiori comuni dalle norme ordinarie e costituzionali adottate dal 1991 in poi: si era parlato in proposito di forma neoparlamentare, ma per la Corte esistono ormai due forme di governo nettamente diversificate: quella parlamentare vera e propria, fondata sul rapporto fiduciario tra Camere che conferiscono la fiducia ed esecutivo fiduciato e quella regionale e comunale retta dalla "consonanza" tra Presidente della giunta e organo consiliare, consonanza prodotta *ab extra* dalla anteriore investitura del Presidente da parte del corpo elettorale della Regione e del Comune; con la conseguenza logica, per i casi di dissonanza, del *simul stabunt aut simul cadent*.

Avremo così altre forme di governo oltre quelle classiche: presidenziale USA, direttoriale svizzera, parlamentare (inglese, tedesca, spagnola), semipresidenziale V Repubblica; e cioè quella di parlamentarismo assoluto della III repubblica francese, quella a elezione diretta del vertice dell'esecutivo (appunto nelle regioni e comuni maggiori di Italia, e in passato nello Stato di Israele che lo abbandonò dopo la cattiva prova). Tra queste varie forme di governo ritengo necessario stabilire una nuova *summa divisio* basata sulla nozione di equilibrio, che, come ha affermato recentemente Edouard Balladur, è una "nozione fondamentale in ogni democrazia" (tra parentesi: un equilibrio che, a suo parere, è *très insuffisant* in Francia da cinquant'anni a questa parte). (Se lo

dice lui, che è stato Primo ministro...) Avremo dunque forme di governo equilibrate nel presidenziale statunitense (checks and balances), nel direttoriale svizzero (referendum), nel parlamentare caratterizzato dalla fiducia al premier in parlamento e nel partito vincitore: mentre avremo forme squilibrate nel parlamentarismo assoluto, già contestato in Francia da Carrè de Malberg, nel semipresidenzialismo della V Repubblica, nelle forme ad elezione diretta del vertice dell'esecutivo, specie se trasferito a livello statale. In questi ultimi assetti si rileva una concentrazione eccessiva di poteri o nel parlamento o nel Presidente della Repubblica (accentuata ancora dal quinquennato) o nel Premier: E' evidente che già da questa *summa divisio* emerge una ferma indicazione degli approdi a cui la "ripartenza" dal testo Violante non dovrebbe condurre. La classificazione qui tracciata, del resto, demistifica anche la formula massimamente equivoca della "investitura popolare del capo del Governo"; altro è infatti la scelta elettorale del partito vincitore, al vertice del quale sin pone il futuro premier, eletto in un solo collegio, altro è l'elezione popolare diretta del Premier o del Presidente della Repubblica del tipo V francese, che annulla in pratica ogni forma di responsabilità politica verso il parlamento, perchè i ministri si sentono responsabili solo verso il Capo dello Stato o verso quello che diventerebbe il premier assoluto. A riprova dei trends squilibranti della forma di governo semipresidenziale si può già prendere atto che il tentativo di riequilibrio costituzionale avviato con la commissione Balladur (ritenuto un imperativo democratico da Robert Badinter per limitare l'onnipotenza monocratica del Presidente) presuppone, come già è stato affermato sia da destra che da sinistra la consapevolezza di un difetto strutturale, risalente soprattutto alla richiesta di dimissioni rivolta dal presidente Pompidou al Primo ministro Chaban Delmas pochi giorni dopo che l'Assemblea nazionale aveva espresso la fiducia a lui e al suo governo.

Ma è tempo di prendere cognizione più precisa di ciò che si è realizzato in Italia con le elezioni dell'aprile 2008: la politica, anticipando sulla riforma delle regole, ha semplificato lo schieramento delle forze partitiche, con il risultato di un bipolarismo rafforzato e meno condizionato dalla scelta che sembrava prima necessitata di ampie ed eterogenee coalizioni. Non siamo certo al bipartitismo britannico, non corrispondente alla realtà italiana (basterebbe ricordare a questo proposito la coalizione tra partito berlusconiano e Lega nord), ma certo l'affermazione di due partiti nettamente preponderanti nella maggioranza e nell'opposizione dovrebbe, in linea di principio, favorire l'approccio alla revisione della forma di governo senza aspirazioni squilibranti al di fuori della forma di governo parlamentare.

D'altra parte sconsigliano fortemente soluzioni di questo tipo tre dati che caratterizzano a tutt'oggi (e non sappiamo fino a quando) la situazione italiana: I) il potere dei vertici di partito di determinare, con un vero e proprio potere di vita o di morte politica, la composizione delle Camere mediante il posizionamento delle candidature nelle liste bloccate. Non contesto in questa sede l'esercizio che è stato fatto di questo potere nelle scelte preelettorali, ma l'esistenza di questo stesso potere, assolutamente abnorme nel panorama dei partiti negli stati democratici; II) l'esautoramento della dirigenza dei ministeri per la mancata osservanza della distinzione tra indirizzo politico e autonomia di gestione, aggravata da talune modalità sullo *spoil system*; III) il potere governativo sulla RAI in contrasto con la giurisprudenza della Corte costituzionale fin dagli anni della presidenza Bonifacio. E' evidente che se il primo potere (di composizione von oben del personale parlamentare) è condiviso tra leader della maggioranza e leader dell'opposizione, i risultati dell'esercizio di questi interventi riescono particolarmente rilevanti per la composizione del partito parlamentare vincitore: ed i poteri sulla burocrazia e sulla RAI giocano entrambi a esclusivo vantaggio del leader della formazione politica che ha guadagnato il premio maggioritario.

Questi motivi spingono non ad una imitazione del modello Westminster, caratterizzato dalla peculiarità delle *conventions*, ma piuttosto ad una oculata acquisizione dei dispositivi adottati nella Legge fondamentale tedesca e nella Costituzione spagnola nonché nell'esperienza dei paesi scandinavi per stabilizzare e consolidare i poteri del Premier. Ed è su questa linea che muove il testo trasmessoci dalla Commissione Camera della passata legislatura: a partire dalla unicità del rapporto fiduciario tra Premier, governo e Camera dei deputati, unicità che era presente nel progetto di Costituzione della Commissione dei 75 in quanto la fiducia correva tra governo e Assemblea nazionale, composta dai membri delle due Camere. E' altresì affermato il potere del Premier di proporre al Capo dello Stato la nomina e la revoca dei ministri: ed anche il potere del governo di chiedere che un disegno di legge sia iscritto con priorità all'ordine del giorno di ciascuna Camera e sia votato entro una data determinata, nei limiti e secondo le modalità stabilite dai regolamenti parlamentari.

Sarebbe auspicabile, dato che la fiducia nel nuovo articolo 94 Cost. è in primo luogo conferita al Presidente del Consiglio, che venisse adottato anche il congegno della sfiducia costruttiva: tale istituto, secondo i dati della esperienza tedesca e spagnola, se presuppone logicamente la possibilità di cambiare maggioranza nel corso di una legislatura, si è in pratica rivelato un deterrente efficace per impedire le sfiducie

distruttive derivanti dal voto da parte di maggioranze eterogenee, che sarebbero incapaci di indicare il nome di un nuovo Presidente del Consiglio. Altro problema riguarda invece la posizione della questione di fiducia per iniziativa del governo, di cui si è fatto probabilmente un uso eccessivo nelle precedenti legislature.

Con queste ed altre revisioni indicate nel testo 2007 della Commissione Camera si realizzerebbe finalmente l'odg. Perassi, tanto famoso per la scelta della forma di governo parlamentare, quanto negletto per l'adozione "dei dispositivi idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo e ad evitare la degenerazione del parlamentarismo". Rimanere all'interno della forma di governo parlamentare, sia pure integrata con l'adozione dei predetti dispositivi, esclude dunque non solo il semipresidenzialismo francese, ma anche l'elezione popolare diretta del premier, senza dire della degenerazione parlamentaristica consistente nel parlamentarismo assoluto della III Repubblica.

La situazione italiana (finora di bipolarismo conflittuale) sconsiglia di affidarsi troppo alla ingegneria costituzionale, scompagnata dalla considerazione delle tendenze politiche e dalla condivisione, necessariamente ampia, delle opinioni in tema di revisione: come è accaduto nel giugno di due anni fa, allorché gli elettori bloccarono una riforma che non rispettava i paletti richiesti dagli equilibri fondamentali della nostra forma di governo.

Ergo, riforme da volere fortemente, ma rifiuto di parlamentarismo assoluto come di premierato e di iperpresidenzialismo dello stesso tipo, perchè l'elezione del popolo non giustifica la monocrazia, cioè il potere di uno solo di decidere di tutto senza vera responsabilità politica o senza i limiti che incontra il Presidente statunitense.