

Il premierato. Matrici ideali e traduzione nell'oggi

Di Stefano Ceccanti

RELAZIONE
AL SEMINARIO DELLA FONDAZIONE ITALIANIEUROPEI
Roma, 9 gennaio 2003

SOMMARIO : Premessa di metodo . La sfida politica posta dal Presidente del Consiglio e le tre coordinate per una risposta più efficace; 1. Le matrici ideali del Premierato . Duverger e Mortati: fondamenti e conseguenze istituzionali di un'impostazione culturale di matrice riformista; 1.1. Dalla difesa del Parlamento contro gli arbitri regi alla democratizzazione del Governo; 1.2. Premierato, parlamentarismo assemblearista, semi-presidenzialismo; 1.3. Perché Londra è preferibile a Parigi post 1958-1962 e alle sue confuse varianti "all'italiana"; 1.4. Il filo rosso di centrosinistra del Premierato: Duverger, Mortati, il movimento referendario, l'Ulivo; 2. Quale premierato oggi ; 2.1. Premierato, pesi e contrappesi: la ricerca di un equilibrio; 2.2. Premierato e Cancellierato: attenzione agli equivoci che ci fanno preferire il primo termine; 2.3. Dalla strategia alla struttura: l'invarianza della legge elettorale e la centralità del rapporto sfiducia-scioglimento; 2.4. L'eventuale secondo (e comunque ultimo) Governo della legislatura: la flessibilità presidenziale sulla base dei risultati elettorali; 2.5. Rafforzamento delle Garanzie e Statuto dell'Opposizione; 3. Conclusione: regole stringenti, ma non soffocanti

“La campagna per un Premier eletto dal Paese ha raggiunto un primo risultato, che è importante. Ha tolto alla destra una delle sue armi favorite: il mito della riforma costituzionale. Le reazioni (del centro-destra- Nda)... sono eloquenti: mostrano che, messi al muro di fronte ad una vera riforma costituzionale, i partiti conservatori si ritraggono confusamente cercando delle scuse... Un esecutivo forte non sarebbe così docile alle ingiunzioni delle lobbies come i nostri Governi impotenti: alla fine i travicelli sono preferibili per la protezione degli interessi e la conservazione dei privilegi... Nel XIX secolo le lotte costituzionali avevano un significato rivoluzionario. Il revisionismo (costituzionale- Nda) è passato da sinistra a destra negli anni 1890: ci si può chiedere se non sta per fare oggi il tragitto inverso... Oggi un esecutivo impotente ha per partner un parlamento debole, che è spossato da interi rigi invece di legiferare... Non si tratta (con la scelta popolare del Premier- Nda) di abbassare ancora il parlamento rafforzando l'esecutivo a sue spese, ma di stabilire un parlamento forte di fronte a un governo forte. La forza della Convenzione non indeboliva la forza del governo giacobino: la sosteneva col suo contrappeso. Dopo Termidoro, al contrario, la debolezza dell'esecutivo si è nutrita della debolezza delle Assemblee e la loro congiunzione ha condotto a Brumaio”.

Tratto da *M. Duverger, Un révisionnisme de gauche, in "Le Monde" del 18 maggio 1956*

Premessa di metodo- La sfida politica posta dal Presidente del Consiglio e le tre coordinate per una risposta più efficace

Di fronte ad un'esigenza obiettiva, quella di completare la transizione, che l'Ulivo ha sempre avuto chiara sin dalla sua nascita (tant'è che di essa si parlava proprio nella scheda 1 del programma del 1996), *l'attuale Presidente del Consiglio si è posto con un'ottica di parte.*

Infatti ha proposto, sia pur confusamente e con qualche cautela più recente, *un mix (semi-presidenzialismo più proporzionale) che è evidentemente funzionale alla sua persona, alla sua volontà di rimanere al centro della scena.* Da Presidente eletto direttamente se vincente, da detentore comunque della maggioranza relativa in parlamento se perdente nell'elezione diretta, smantellando i collegi uninominali e l'Ulivo che è ad essi legato. Il differenziale positivo dell'Ulivo rispetto alla competizione proporzionalistica è stato del resto un incubo per l'attuale inquilino di Palazzo Chigi sin dalla competizione del 1996, quando l'Ulivo andò al Governo nonostante la sconfitta sul proporzionale.

Oltre questo è difficile andare nel commentare le posizioni di Berlusconi, quanto mai ondivaghe. Forse si può aggiungere un unico altro elemento costante, oltre all'accertato timore per il maggioritario, che è quello della *fuga dal principio di responsabilità.*

Nell'ottica del Presidente del Consiglio i propri insuccessi non vanno mai riconosciuti, vanno sempre addebitati a qualcun altro: ultima in ordine di tempo la lenta approvazione della Finanziaria dovuta non certo ad un ostruzionismo dell'opposizione, ma ad un faticosissimo negoziato interno al Governo e alla maggioranza.

Quale migliore sistema, in questa logica, di un Presidente eletto direttamente, concentrato in importanti incontri internazionali in cui volta a volta si può dare ragione a leaders diversi, un Presidente che può costantemente giocare su maggioranze variabili, su vari Premier in Parlamento cambiati in corso di legislatura per scaricare su altri la responsabilità delle concrete scelte di governo?

Berlusconi ha infatti voluto dare un indirizzo di rifiuto della coabitazione, col richiamo a elezioni contestuali, ma il mix tra presidenzialismo e proporzionale, cioè tra presidenzialismo e assemblearismo, evoca scenari diversi, certo non meno preoccupanti, per chi ritiene che i sistemi istituzionali debbano fondarsi sul principio di responsabilità.

Di fronte a questa iniziativa, pur senza ignorare le anomalie dell'attuale situazione, *il centrosinistra non può limitarsi al purismo*, sia perché la riforma costituzionale è realmente incompiuta sia perché la maggioranza non starà comunque ferma per sue esigenze interne. Deve rispondere alla Lega sul federalismo pena la caduta del Governo e ciò le impone di intervenire, per riequilibrio, anche sulla forma di governo.

Ci si deve certo interrogare su cosa si cela dietro tale atteggiamento di pregiudiziale "non possumus" di parte del centrosinistra e che finirebbe inevitabilmente per ricompattare l'attuale maggioranza, a quel punto libera da qualsiasi remora nel procedere da sola

Chi invece persegua il disegno politico di un centrosinistra unito in una comune ispirazione riformista deve in queste settimane decisive verificare i margini per serie soluzioni di sistema alla transizione italiana, che ne assecondino i suoi esiti parzialmente virtuosi e che ne risolvano le anomalie emerse.

I programmi dell'Ulivo del 1996 e del 2001, senza ripetere qui un'analisi lessicale delle proposte contenute che saranno invece oggetto di sviluppo tecnico-politico, offrono le tre coordinate politiche di contorno, del resto opportunamente ribadite ieri dai responsabili della coalizione, che delimitano il range delle soluzioni tecniche:

a) *le proposte debbono basarsi su un consenso il più possibile condiviso nella coalizione, senza però accettare una logica unanimistica che impedirebbe qualsiasi proposta, esattamente come erano chiari in termini di indirizzo i contenuti del Premierato e della stabilizzazione del maggioritario proposti sia nel 1996 sia nel 2001. E' vero che una maggiore cautela è stata e cercata*

nella legislatura scorsa per senso di responsabilità nei confronti dei nostri Governi: i dissensi sulle riforme minacciavano infatti di ritorcersi contro di essi. Ciò è stato però duramente pagato al prezzo di una minore coerenza delle proposte: una debolezza che ha facilitato poi lo sganciamento del centro-destra dai contenuti della Bicamerale. Forse la rottura ci sarebbe stata lo stesso, ma certo fu facilitata dalla debolezza delle proposte di merito. In ogni caso questa esigenza di consenso interno, pagata a duro prezzo, non può che essere minore nella presente legislatura in cui non siamo al Governo, sapendo che poi le eventuali lacerazioni saranno recuperate nella parte finale della legislatura: le regole aiutano anche in questo. *Il dovere politico di ascoltare tutti rimane certo intatto, ma la responsabilità di proposte (e decisioni) efficaci perché convincenti risulta potenziata in questa legislatura;*

b) *le proposte, sin dalla loro configurazione originaria, debbono essere accettabili in parlamento e nel Paese anche da chi si riconosca senza riserve nel centro-destra e che ragioni in un'ottica corretta di sistema e non di vantaggio immediato di parte ; guai a ritenere a priori per superficialità o per cattiva coscienza che l'intera maggioranza sia impermeabile a proposte serie, o perché del tutto succuba del Presidente del Consiglio (del resto l'oscillazione delle sue posizioni in materia, con l'accettazione del Premierato, almeno come subordinata, nella conferenza stampa del 30 dicembre, dimostra che egli debba tener conto di posizioni diverse) o impegnata, in alcuni suoi settori, a sostenere rendite di posizione regressive. Anzi, la scelta degli interlocutori deve avvenire laicamente, sulla base dei loro intenti soggettivi e delle loro proposte obiettive, non per momentanee utilità di breve periodo o per la semplice esistenza di divergenze tattiche verso il Presidente del Consiglio, magari per favorire le utilità marginali del proprio piccolo gruppo. Interlocutore nella maggioranza è chiunque sia (o diventi: per chi è credente, e confida nella Grazia, nessuno è escluso dalla possibilità di pentirsi o di redimersi) sostenitore di proposte che stabilizzano gli esiti della transizione in senso bipolare e maggioritario;*

c) *le proposte debbono avere una loro coerenza interna, non si può eccedere nell'arte combinatoria oltre determinate soglie per aggiungere consensi. Sappiamo infatti che una delle finalità più importanti è quella di rimuovere ostinati poteri di veto ed è quindi inevitabile che alcuni passaggi si consumino a maggioranza. Un conto è opporsi all'idea che la maggioranza costituente si identifichi con quella di Governo, un altro è ignorare che con gli unanimismi non sono possibili oggi buone riforme, soprattutto sulla forma di governo. Il problema, ovviamente, ricadrà in questa legislatura soprattutto sull'attuale maggioranza perché sarà essa, se noi saremo in grado di tenere una linea riformista e sensatamente collaborativa, a dover rischiare lacerazioni interne con possibili contraccolpi sul Governo. Sarà essa a cercare di uscirne o provocando l'opposizione a irrigidirsi per avere la scusa di blindarsi nell'auto-sufficienza dei numeri o per cercare un accordo "tutto politico" che prescindendo dalla tenuta del merito delle riforme. Magari, come si preannuncia in certe proposte e nella tendenza a mescolarle, per accontentare il Presidente del Consiglio e tutti i suoi potenziali successori giungendo ad almeno tre elezioni dirette contestuali: Presidente della Repubblica, Vice-Presidente a lui legato in un ticket e Premier a capo della coalizione che riceve il premio nelle simultanee elezioni per il Parlamento. E' comunque evidente che chi decide di arroccarsi (per convinzione o per convenienza) su un nobile conservatorismo istituzionale si opporrà a questa nostra linea, che è però coerente coi programmi dell'Ulivo. Sarebbe però esiziale se, per volontà eccessivamente compromissoria verso tali frange irriducibili, che non rimuoverebbero comunque le loro opposizioni, si sommasse anche il dissenso di merito, per la debolezza di contenuto delle proposte, di quella parte di Paese che vuole le riforme e che si sentirebbe nuovamente tradita, soprattutto dal centrosinistra.*

Su questa strada è bene allora precisare che il documento di ieri è stato un buon punto di partenza, ma certo vi è molto da approfondire.

Bisogna interrogarsi seriamente sul perché sia stato recepito così male, anche da osservatori non prevenuti.

Non sarà che abbiamo veicolato uno spirito complessivo di mera manutenzione dell'esistente, necessaria, ma certo non propulsiva?

Per rispondere a questa domanda conviene allora ripartire dalle matrici ideali forti del Premierato e fare quindi proposte per superare i nostri obiettivi punti di difficoltà.

1. Le matrici ideali del Premierato. Duverger e Mortati: fondamenti e conseguenze istituzionali di un'impostazione culturale di matrice riformista

1.1- Dalla difesa del Parlamento contro gli arbitrii regi alla democratizzazione del Governo

Le forze di centrosinistra (e non solo quelle) sono nate sulla spinta dell'universalizzazione del suffragio e, in origine, non potendo accedere ai governi del Re (se non per emergenze belliche) si sono poste soprattutto a tutela delle prerogative dell'assemblea parlamentare di fronte all'esecutivo non interamente democratico, in quanto ancora espressione parziale, diretta o indiretta, del monarca.

E' questo schema di tipo assemblearista che è rimasto vivo nelle forze della sinistra più radicale, che rifiutano come peccaminosa la prospettiva di Governo.

Le altre forze in senso lato definibili come riformiste (comprese però quelle massimaliste che proficuamente si autocomprendono come l'ala più radicale di una possibile coalizione di Governo) hanno ad un certo punto raggiunto *le dimensioni quantitative e la consapevolezza di cultura politica necessarie a riflettere sul problema del Governo, della sua forza istituzionale, senza la quale non si dà la possibilità di bilanciare i poteri non democratici.*

1.2. Premierato, parlamentarismo assemblearista, Semi-presidenzialismo

Quale linea positiva imboccare di fronte alla crisi delle forme del parlamentarismo ereditate dallo Stato liberale? L'onda d'urto dell'estensione del suffragio aveva provocato problemi sconosciuti alle assemblee monoclasse e *la tensione si era scaricata sul punto-chiave dell'equilibrio del sistema: il bilanciamento tra il potere dell'assemblea di sfiduciare il governo espresso dal Capo dello Stato e il potere di quest'ultimo di indire elezioni anticipate, una dizione che, come gli autori delle Costituzioni di Svezia e Danimarca e come fece notare durante la Bicamerale il relatore sulla forma di governo Cesare Salvi, è preferibile a quella tradizionalista di scioglimento anticipato perché più conforme alla realtà (1).*

Sul lungo termine la pretesa di un Capo dello Stato, non avente pari legittimazione rispetto ai deputati e in grado di determinarne unilateralmente la sorte, non poteva reggere.

In astratto, *tre erano le soluzioni tecnico-politiche per uscire da tale contraddizione teorica e pratica rispetto agli ideali democratici.*

La prima era quella inglese del 1834 (non a caso due anni dopo la grande estensione del suffragio del 1832) con l'ultimo scioglimento anticipato imputabile al Re (dopo la creazione di un Governo di lotta contro la maggioranza parlamentare) e *lo slittamento successivo al Premier di tale potere* (avendo l'elettorato riconfermato la maggioranza sgradita al Re). Quel potere resta, ma si trasferisce (al di là della deferenza formale al Sovrano che continua a firmare il decreto) al leader della maggioranza parlamentare, scelto di fatto insieme ad essa dal corpo elettorale. Per questo lo scioglimento non appare più legato a una discrezionalità non democratica, arbitraria del sovrano.

La richiesta di espansione della democrazia non è più domanda di riconoscere il ruolo della rappresentanza di fronte al potere, ma che il potere stesso sia democratico. Se il consenso democratico sta alle spalle del nuovo "monarca elettivo", del Premier, egli è legittimato a minacciare gli spezzoni riottosi della propria maggioranza col deterrente dello scioglimento, come

sottolinea con efficacia già Bagehot nel 1867 (2), segnalando come la chiave nell'interpretazione della Costituzione inglese stia nel distinguere nettamente la parte "efficiente" nascosta da quella scenografica delle forme antiche in cui continua ad ammantarsi. Quasi impercettibilmente *il vecchio parlamentarismo basato sulla sola fiducia parlamento-Governo, diventa il neoparlamentarismo in cui il rapporto fiduciario sgorga dal corpo elettorale* per poi approfondirsi nella fusione tra maggioranza parlamentare e Governo.

La seconda via era quella francese del 1877, di fronte all'analoga crisi provocata dal Presidente Mac Mahon: la costituzione di un governo "di lotta" contro la maggioranza dell'assemblea, lo scioglimento anch'esso "di lotta" e il successo dei repubblicani che porta alla pratica inutilizzabilità del potere di scioglimento. Un successo avvelenato giacché capace sì di neutralizzare un potere non accettabile in quella latitudine da parte di un Presidente eletto dal Parlamento (che avrebbe dovuto "ou se sou mettre ou se demettre" dopo l'esito sfavorevole delle elezioni come preannunciò polemicamente Gambetta in campagna elettorale), ma che avrebbe portato la Francia, in assenza di un erede democratico di quel potere deterrente come il Premier inglese, a dibattersi fino alla fine della Quarta Repubblica *tra assemblearismo oligarchico e ondate antiparlamentaristiche.*

La terza via era quella gollista del 1958-1962: ri-democratizzare la titolarità del riabilitato potere di scioglimento tornando alla centralità della figura del Capo dello Stato, stavolta eletto, però, a suffragio universale diretto. Una via già tentata senza successo a Weimar, dove però l'elezione diretta si era coniugata con la proporzionale pura per il parlamento e le difficili vicende legate alla gestione di una sconfitta bellica. Nasce invece in Francia *il semi-presidenzialismo maggioritario a preminenza del Capo dello Stato.*

1.3. Perché Londra è preferibile a Parigi post 1958-1962 e alle sue confuse varianti "all'italiana"

Chi si ponga in un'ottica di forza di Governo (almeno potenziale) non può che:

- a. scartare la seconda via, le degenerazioni assembleariste con le quali, come aveva già spiegato con chiarezza Léon Blum (3), non si realizzano certo programmi riformisti, ma ci si limita a una subalternità delle istituzioni deboli nei confronti dei poteri forti;
- b. riconoscere in astratto la democraticità sia della prima sia della terza via, e sin qui siamo oggi, direi, nello scontato rispetto agli sproporzionati anatemi anti-gollisti perdurati sino a qualche decennio fa;
- c. ma anche (e qui si può certo concentrare la discussione), quando entrambe siano ben congegnate, in grado di evitare entrambi le degenerazioni assemblearistiche e (il che significa almeno l'attribuzione del potere di scioglimento al Premier con ossequio formale al capo dello Stato nel primo modello, o nel terzo direttamente al Capo dello Stato) riconoscere che esse non sono equivalenti.

Infatti la via inglese si pone quasi come una naturale evoluzione della lotta delle forze sociali e politiche del parlamentarismo democratico contro la Scilla degli arbitrii del Sovrano e la Cariddi dell'assemblearismo.

E' la via che:

- a. vede chi indice elezioni anticipate *rischiare di perdere il proprio ruolo, mentre un Capo dello Stato che sciolga anticipatamente rimane comunque al suo posto*, limitandosi a indebolirsi politicamente. Inoltre un Premier che assuma il giusto atteggiamento di correttezza costituzionale è costantemente presente in parlamento per rispondere alle critiche

e alle domande dei rappresentanti. Invece il Capo dello Stato è fisicamente distante, comunica tramite messaggi ed esternazioni che ben si prestano a un confronto su valori comuni ma non su scelte di governo e che in Francia sono letti in Parlamento senza poter essere discussi in tale sede (art. 18 Cost.);

- b. *appare più semplice*, meno barocca per gli elettori, chiamati a scegliere in modo sostanzialmente diretto chi governa ed è responsabile, non chi incide sul Governo restando irresponsabile o chi si ritrae dal Governo per aver perso le elezioni legislative con la “coabitazione”, a lungo vissuta da molti come un temperamento nella concentrazione di potere e poi come una condanna che appiattisce i due vertici rendendoli troppo simili in una comune “melassa” centrista che ha favorito il successo delle estreme. Forse la riforma costituzionale della riduzione del mandato a cinque anni e quella della legge organica che ha consentito la precedenza delle Presidenziali, entrambe per evitare la coabitazione, dovrebbero far meditare di più chi sostiene ancora la bontà (o comunque la non negatività) della medesima;

- c. *appare inoltre più logica di quelle strane combinazioni tra semi-presidenzialismo e premierato che frequentemente riemergono nel nostro Paese* per esigenze politiche che fanno aggio su un minimo di coerenza delle proposte: nel Premierato l'esecutivo è monocefalo e il Capo dello Stato è esterno all'esecutivo; nel semi-presidenzialismo francese (l'unico realmente considerabile perché è la sola democrazia di dimensione comparabile all'Italia) la diarchia senza coabitazione è chiaramente gerarchizzata a favore del Capo dello Stato per il combinato disposto tra testo costituzionale e dinamica politica; invece un sistema che veda il Presidente eletto direttamente e anche il Premier alla guida di una maggioranza rafforzata simultaneamente da un premio crea un “bicefalismo” confuso, indistinto, strutturalmente foriero di conflitti senza un criterio per risolverli. L'elezione diretta può avere senso solo se un organo è così legittimato, elevandosi al di sopra degli altri; eleggerne più di uno è come non eleggerne nessuno (“todos caballeros”). Se poi si introduce anche il Vice-Presidente arriviamo a un surreale tricefalismo.

1.4- Il filo rosso di centrosinistra del Premierato: Duverger, Mortati, il movimento referendario, l'Ulivo

Queste consapevolezza hanno portato il centrosinistra riformista a puntare sulla via del Premierato come soluzione ottimale dei problemi individuati.

Pensiamo in particolare al filone revisionista della sinistra francese, da Duverger al lavoro collettivo del Club Jean Moulin del 1961: si comincia a parlare di neoparlamentarismo, in alternativa all'agonizzante assemblearismo della Quarta Repubblica e alla linea gollista, di revisionismo fondato sulla restaurazione dell'autorità del Capo dello Stato.

Su questo filone incontriamo poi un testo-chiave di Costantino Mortati, uno dei padri della Costituzione, chiaramente collocabile dal punto di vista ideale in una prospettiva di centrosinistra, pubblicato esattamente trent'anni fa, nel gennaio 1973 (4).

Il testo è anzitutto interessante dal punto di vista culturale giacché coglie in modo profondo la connessione tra Prima e Seconda Parte della Costituzione, oltre le vulgate più frequenti. Come nella destra allora (ed oggi) frettolosi revisionismi tendono a presentare la revisione della Seconda Parte in connessione a una svalutazione della Prima, così, specularmente, nel centrosinistra alcuni

filoni nobilmente conservatori vivono qualsiasi innovazione sulla Seconda Parte come un tentativo di vulnus ai danni della Prima. *Per Mortati, che era stato protagonista in entrambe, si era invece aperta una contraddizione tra i fini elevati proposti dalla Prima Parte (giudicata ancora “particolarmente felice”, con un “livello superiore a quello delle altre Costituzioni emanate nello stesso periodo di tempo”) e l’impotenza decisionale legata alla Seconda che impediva di perseguirli*

Per questo Mortati prevedeva la scelta elettorale simultanea del Premier e della sua maggioranza, sulla base di sistemi elettorali maggioritari, ma si differenziava dalle proposte della sinistra francese perché prevedeva che la rigidità del *simul stabunt simul cadent* (pur essendo da lui chiaramente identificata come la “logica del sistema”) dovesse essere temperata da un grado limitato di flessibilità da affidare al ruolo arbitrale del Capo dello Stato.

Proposte più moderate nei contenuti di riforma, ma con la medesima ispirazione e soprattutto col merito storico-politico di aver rotto il tabù successivo al 1953 della immutabilità delle regole elettorali, sono state poi quelle sostenute da Roberto Ruffilli (anche per merito degli inputs di Ciriaco De Mita) e di Gianfranco Pasquino (5).

Aggravandosi la crisi del sistema politico, anche in reazione alla diversa ipotesi socialista che invece muoveva dall’elezione diretta del Capo dello Stato lasciando intatta la formazione post-elettorale dei Governi, vari sono stati i contributi nel movimento referendario per un modello di premierato che partiva dalla modifica del sistema in senso uninominale e maggioritario senza però ridursi a tale aspetto: basti richiamare, come esempi principali, il saggio di Augusto Barbera su “Democrazia e Diritto” del 1990 “Un’alternativa neoparlamentare al presidenzialismo” (6) e le proposte di legge di iniziativa popolare delle Acli sotto la dinamica presidenza di Giovanni Bianchi che accompagnarono la raccolta sui quesiti referendari, nonché, più in generale, come approccio storico-culturale, l’importantissimo volume di Pietro Scoppola su “La democrazia dei partiti” (7).

Hanno poi reso reale il modello la legge elettorale per comuni e province (n. 81/1993) e la successiva riforma regionale completata con la legge cost. 1/1999 su diversi livelli di governo (privi comunque di una figura di garanzia come il Capo dello Stato in grado di gestirne una limitata flessibilità) e con qualche incongruenza (com’è a mio avviso il “voto disgiunto” dato corpo a quel modello).

Da segnalare anche, in questa lunga matrice di centrosinistra del Premierato italiano, due importanti interventi di Maurice Duverger, chiamato in entrambe le occasioni dalla Fuci, nel 1990 a Trento in un convegno per ribadire l’attualità delle intuizioni fondamentali del suo modello del 1956 (8) e nel Congresso nazionale di Firenze del 1996, di poche settimane successive alla vittoria dell’Ulivo, che Duverger coglieva con entusiasmo nella sua relazione sia da un punto di vista di sistema (come tappa di una transizione al modello neoparlamentare) sia da un punto di vista di uomo di parte (come incontro tra i diversi riformismi, reso possibile anche dalle nuove regole elettorali) (9).

Le preoccupazioni su questo modello, nel centrosinistra ma non solo, sono state concentrate sui problemi relativi ad un’elezione diretta e separata del Premier, ancorché contestuale.

Per un verso si aveva presente l’esperienza israeliana, con la legge fondamentale del 1992, applicata dal 1996 al 2001 e poi abrogata, che però sin dall’origine appariva una mera razionalizzazione che restava dentro una forma di governo parlamentare non maggioritaria, sia per le numerose eccezioni al “*simul stabunt simul cadent*” (con le cosiddette “elezioni speciali” per il solo Premier che si sarebbe trovato a convivere, come poi accaduto a Sharon, con un parlamento pre-formato) sia per il persistere della proporzionale pura. Sartori ha teso costantemente a liquidare il modello neoparlamentare in sé appiattendolo sull’esperienza israeliana, il che però appare una forzatura metodologica notevole, come lo sarebbe opporsi al semi-presidenzialismo appiattendolo sul caso di Weimar (10); oppure ha liquidato formalisticamente il riferimento al Premierato inglese sulla base dell’argomento dell’assenza di una esplicita legittimazione diretta, argomento con cui si potrebbe del resto negare anche che vi sia negli Usa l’elezione diretta del Presidente, essendo affidata a grandi elettori senza formale vincolo di mandato.

A prescindere dal caso israeliano, e quindi configurando un efficace sistema neoparlamentare, l'idea di un'elezione separata anche se contestuale del Premier, spesso collegata ad un premio di maggioranza in modo analogo ai sistemi sub-nazionali, ha suscitato legittime perplessità perché, così facendo, la scelta diretta del Premier finirebbe col diventare, anziché elemento consuetudinario alla scelta di una maggioranza, elemento dominante, capace anche di curvare unilateralmente la composizione della rappresentanza nazionale. Ciò che è opportuno a livelli inferiori, e che sarebbe irresponsabile rimettere oggi in discussione, anche per non produrre esiti regressivi (per fortuna frenati dopo il grande successo dell'Ulivo friulano nel referendum oppositivo contro la bozza assemblearistica di Statuto che ha rivelato la natura autoreferenziale a livello politico delle opposizioni al modello), non è altrettanto opportuno, nelle medesime forme, a livello nazionale.

Anche per questo non mi convince l'adozione della formula "sindaco d'Italia", cara a Mario Segni, pur efficace in termini comunicativi.

Mi sia consentito ricordare a questo proposito le analoghe obiezioni sul punto di Nino Andreatta in un analogo seminario del giugno 1999, a cui come partecipavano molti dei presenti oggi: In Andreatta, però, quella giusta preoccupazione non si collegava affatto a riserve sull'importanza dell'attribuzione sostanziale del potere di scioglimento al Premier scelto con la sua maggioranza.

Non a caso, sulla base di quella cultura politica europea, non provincialistica, che lo ha sempre contraddistinto, e senza nessuna cautela compromissoria definiva in quell'occasione tale prerogativa del Premier come un istituto "essenziale nel funzionamento del governo parlamentare perché correlato alla fiducia e in grado di ristabilire l'equilibrio tra la fiducia del parlamento e la possibilità di deterrente, in mano al governo dello scioglimento" (11). Anche su questo ci manca il suo sguardo profetico, non intimorito dai problemi della transizione, ma anzi capace di partire da essi per superarli in avanti. Così come era stato il primo esponente politico di un certo rilievo a tradurre l'insoddisfazione per la palude del Caf in adesione fattiva ai referendum elettorali sin dal settembre 1989 (due mesi prima della caduta del muro di Berlino) e tra i primi a affrontare la preoccupazione per la prima affermazione di Berlusconi non con la nostalgia del passato, ma trasformandola nella molla per favorire la nascita dell'Ulivo.

2. Quale premierato oggi

2.1. Premierato, pesi e contrappesi: la ricerca di un equilibrio

Prima di trattare in maniera separata i problemi dei pesi e dei contrappesi vorrei segnalare alcune modalità parziali con cui la ricerca di equilibrio viene presentata e proposta in modo distorto in una sorta di deformazione simmetrica a quella dei settori del centrodestra che hanno una cultura politica unilateralmente centrata sulla decisione. *Forse dovremmo anche cogliere la "deriva antiplebiscitaria" che c'è in noi, anche perché oggi all'opposizione, cioè la tendenza ad aver paura dei pesi, anziché a bilanciarli con adeguati contrappesi. Qui passa la differenza tra l'essere (o anche solo apparire) come manutentori dell'esistente o riformatori conseguenti. Non è surreale che molti, legittimamente timorosi di una concentrazione eccessiva di poteri, non affrontino minimamente il tema dei contrappesi o lo affrontino solo marginalmente, concentrandosi invece su formule bizantine per mantenere così com'è lo status del Premier?*

In primo luogo mi sembra di dover criticare una semplificazione, quella secondo cui ci sarebbero già per intero i pesi e si tratterebbe solo di aggiungerci i contrappesi: qui si confonde il momento di formazione del Governo in sede elettorale (che fa presumere un pieno transito ai "pesi" di una democrazia maggioritaria) con i passaggi successivi della vita di un Governo, che scontano invece mancate modifiche o innovazioni strabiche (regolamenti parlamentari, finanziamento della politica, ecc.).

In secondo luogo appare semplificatorio descrivere il rapporto pesi-contrappesi come un gioco a somma zero: le vicende della Finanziaria mostrano come l'ampia emendabilità del testo rafforzi a vicenda la debolezza del Governo (di fronte a tutti i pezzi della sua maggioranza e alle varie lobbies) e quella dell'Opposizione riformista (la quale, trovandosi di fronte a una maggioranza che copre tutte le posizioni possibili, è costretta schizofrenicamente tra il rifiuto urlato e la micro-contrattazione).

Modello equilibrato non significa allora sconto sui pesi (che potrebbero peraltro essere necessari e utili a noi nella prossima legislatura), cercando di svirilizzarne i contenuti, di giocare alla logica del meno uno rispetto al centro-destra, poco comprensibile e per nulla affascinante, ma contrappesi ad essi proporzionati.

Infine la questione delle anomalie illiberali, ossia il macigno del conflitto di interessi talora proposto come pregiudiziale a qualsiasi ridisegno complessivo di un equilibrio: in astratto sembra una posizione più che giusta, ma non sempre la logica astratta è quella migliore.

Il conflitto di interessi non potrebbe essere letto come una forma inaccettabile di soluzione di un problema reale, uno degli aspetti del problema dei "pesi" mancanti?

In assenza di incentivi istituzionali alla coesione post-elettorale delle maggioranze non si può vedere in quel conflitto proprio ciò che ha consentito all'attuale maggioranza di essere percepita come più coesa rispetto alla nostra?

Se così è, esso va aggredito in un modo diverso, cioè *dentro il nuovo equilibrio* di pesi e contrappesi. Segnalandolo *dentro, non prima, come priorità e non come pregiudiziale*. Il Premier che ha maggiori poteri per ruolo istituzionale, analogamente alle altre democrazie, non può nel contempo avere poteri extra-istituzionali significativi.

Non si tratta quindi di porre una pregiudiziale *all'equilibrio*, ma di porre una condizione irrinunciabile *nell'equilibrio*.

E comunque chi, tra i sostenitori del "non possumus" che insiste per avere tali garanzie, è in grado di arrivarvi senza un'intesa in sede parlamentare?

2.2. *Premierato e Cancellierato: attenzione agli equivoci che ci fanno preferire il primo termine*

Parlo sempre di Premierato perché il termine Cancellierato mi sembra compromesso o da una volontà esplicita di ritorno al passato (è il "volto umano" della restaurazione proporzionalistica che vuole promettere la stabilità mentre ne mina le fondamenta) o dalla "sindrome Coste-Floret", del politico-gi urista che proietta i propri desideri sulla realtà, mal riposti sin dall'inizio. Paul Coste-Floret era il costituente francese convinto di aver varato con la Costituzione della Quarta Repubblica, in particolare con la "investitura" parlamentare del solo Premier e col potere di nomina e revoca dei ministri, un modello che avrebbe funzionato come quello inglese (12).

Svanita la Quarta Repubblica, quella sindrome si ripropone sulla base della Legge Fondamentale di Bonn, in vigenza della quale, invece (ma niente affatto come suo effetto diretto e necessitato), la Germania ha sperimentato governi di legislatura. In assenza di un sistema di partiti con due sole forze politiche sulla soglia del 40% dei voti e coese al loro interno, anche a causa dello scioglimento dei partiti anti-sistema negli anni '50 ex art. 21 Cost., nessuna delle caratteristiche istituzionali associate all'idea di Cancellierato (proporzionale con sbarramento, elezione parlamentare, mozione di sfiducia costruttiva, potere di revoca dei ministri) né la loro combinazione garantiscono un medesimo esito.

Non lo garantirebbero neppure le ulteriori e più efficaci norme della Legge Fondamentale di Bonn che i nostrani importatori del Cancellierato omettono di trapiantare e che tanta importanza hanno avuto nella forma di governo tedesca: non solo l'art. 21 (che faceva definire la Germania come una "democrazia autoritaria", insieme alle limitazioni nei diritti per gli aderenti alle formazioni estremiste, ad alcuni degli stessi giuristi oggi sostenitori del modello tedesco) (13), ma anche e soprattutto l'art. 68. Quest'ultimo apre al Cancelliere le porte per chiedere e ottenere lo

scioglimento anticipato in caso di rigetto della questione di fiducia o, in alternativa, il momentaneo “commis sariamento” della Camera eletta a favore del Bundesrat, composto di membri degli esecutivi regionali. E’ pertanto lo strumento che può essere utilizzato giocando d’anticipo da un Cancelliere che avverta il rischio della formazione di una nuova maggioranza a lui avversa (14).

Gli imitatori selettivi della Germania ci garantirebbero invece di andare alla Parigi del 1946 o di ritornare all’Italia del pre’93.

L’esperienza dei comuni e delle province in Italia tra la legge 142/1990 e la legge 81/1993, nonché delle Regioni ordinarie che prima della l. cost. 1/1999 disciplinavano nei propri Statuti la mozione costruttiva, senza nessuna apprezzabile conseguenza in termini di efficienza e stabilità rispetto alle altre, dovrebbe avercelo chiarito in modo definitivo.

Come hanno scritto da tempo i comparatisti più attenti che hanno ricostruito l’effettività della forma di governo tedesca, “se gli accordi di coalizione sono deboli e sempre denunciabili l’instabilità è inevitabile e l’art. 67 (sfiducia costruttiva- NdA) non è di alcun aiuto.. Il Cancelliere non ha altra scelta che le dimissioni volontarie” (15). *Nei Governi di coalizione le crisi sono di norma extraparlamentari e contro di esse tale mozione non è di alcuna efficacia. Non vale quindi per la sfiducia costruttiva ciò che si dice dello scioglimento anticipato: quest’ultimo ha una vera efficacia sulla compattezza delle maggioranze, anche se è rarissimamente utilizzato, perché è un vero deterrente, minaccia il seggio parlamentare di chi provoca la crisi; la sfiducia costruttiva non può essere invece un deterrente perché chi minaccia la crisi sa che il Governo non sopravviverebbe e che si aprirebbe una fase di ricontrattazione delle maggioranze dopo le certe dimissioni di un Premier desideroso di non farsi battere in parlamento. Quasi mai si arriverebbe ad elezioni anticipate e, comunque, in quel caso, ciò accadrebbe dopo una lunga serie di liturgie per iniziati della politica al termine delle quali si sarebbe persa la memoria del colpevole della crisi, che non ne pagherebbe il prezzo .*

La deterrenza è efficace solo se non c’è distanza significativa di tempo tra la eventuale crisi o dell’esercizio di poteri di veto che rendono il Governo impotente (e l’attuale esecutivo ne sa qualcosa, viste le vicende della Finanziaria) e il ricorso alle urne: se l’elettore può votare giudicando quegli eventi, di poco precedenti.

Ma problemi ancora maggiori accadrebbero proprio ove una mozione costruttiva dovesse mai essere approvata in un sistema indirizzato (se non stabilizzato) su una logica maggioritaria, proprio come evidenza inconfutabilmente l’esperienza tedesca. L’unico caso di approvazione di una mozione costruttiva grazie al “ribaltone” dei liberali passati dall’alleanza di centro-sinistra a quella di centro-destra (presentata il 28 settembre 1982, votata l’1 ottobre) fu immediatamente seguita dall’annuncio di elezioni anticipate per ritornare al mandato dei cittadini (13 ottobre), dall’artificiosa bocciatura della fiducia ex art. 68 Cost. per aprire la strada alle medesime (13 dicembre, facendo astenere apposta alcuni deputati della maggioranza, come aveva del resto già fatto Brandt nel 1972 per sciogliere anticipatamente, per conquistare di fatto il potere di scioglimento) e dallo scioglimento effettivo (6 gennaio). Come ha scritto P. Lauvaux, “è il successo stesso della mozione di sfiducia costruttiva, nell’ottobre 1982, che ha evidenziato la mutazione, intrapresa da lungo tempo, del sistema parlamentare tedesco in *Kanzlerdemokratie* ” (16); “legalmente designato, il Governo Kohl non sembrava essere legittimo rispetto ai nuovi principi che avevano prevalso nel funzionamento del sistema politico tedesco” (17). E’ ciò che sostenne anche il Cancelliere “ribaltato”, il socialdemocratico H. Schmidt, il quale, parlando in Aula, dopo aver segnalato che nelle elezioni di due anni prima i liberali avevano utilizzato anche il suo nome sui manifesti elettorali per trainare il loro voto di lista, l’uso della mozione costruttiva pur “legale” era in realtà illegittimo rispetto alla morale politica”, alle convenzioni stabilizzate e, proprio perché anche i suoi avversari se ne rendevano conto avevano annunciato elezioni anticipate a distanza di poche settimane (18).

Aggiungono altresì C. Grewe e H. Ruiz-Fabri, “la sfiducia costruttiva ha per effetto perverso il fatto che la nuova coalizione deve essere conclusa prima che la precedente sia rotta, da cui la sensazione di un ‘tradimento’” (19), mentre *se si vogliono immaginare effettivi deterrenti contro*

l'instabilità che deriva oggi soprattutto da crisi extraparlamentari bisogna concentrarci sullo scioglimento anticipato : “le procedure sono adatte a prevenire tali crisi solo se queste ultime sono suscettibili di essere sanzionate. La sola sanzione è elettorale, che sia immediata come nei Paesi in cui le procedure hanno per oggetto di prevenire le crisi delle maggioranze con lo scioglimento o differita... Ciò è così vero che laddove essa è differita (Germania) non si è esitato a manipolare le procedure per renderla immediata” (20).

Partendo da un sistema molto più frammentato, per ottenere le medesime conseguenze del Regno Unito e della Germania, abbiamo quindi bisogno di adottare un sistema di regole più costrittivo, più specificamente:

- a. *di mantenere una formula elettorale prevalentemente maggioritaria e non proporzionale perché in tal modo si centra la competizione tra gli schieramenti alternativi di Governo e non negli schieramenti. Dobbiamo perfezionare il tetto, non rifare le fondamenta; interpreto così, come silenzio-assenso, la mancanza di riferimenti al tema nel documento di ieri dei leaders della coalizione;*

- b. *di continuare a risolvere in sede elettorale il nodo della premiership , senza rinviarla alla sede parlamentare, come fatto in modo un po' artigianale nei simboli elettorali del 2001, esplicitando a quale premier in parlamento in tenda raccordarsi il candidato nel collegio (quindi con un unico voto per il deputato che esplicita il premier comune della coalizione) rendendo manifesto all'elettore ciò che altrove, in contesti bipartitici, non è invece necessario in quella forma perché frutto “naturale” del sistema dei partiti stabilizzato. Giusta quindi la scelta confermata ieri dai dirigenti del centrosinistra, anche se, francamente, la vera distinzione da veicolare è quella tra scelta popolare di un Premier *insieme* alla sua maggioranza e non *separatamente* da essa, non tra designazione ed elezione. Perché voler sminuire la realtà? La nomina del vincente delle elezioni è atto dovuto del Presidente della Repubblica.*

- c. *di avere un Premier che possa disporre , tranne un ossequio formale al ruolo del Capo dello Stato, del deterrente della possibilità di indire elezioni anticipate , l'unico efficace contro le crisi extra-parlamentari, e non accorgimenti barocchi quanto inefficaci sulla regolazione della sfiducia o che si concentri solo sul potere di revoca dei ministri. Quest'ultimo è utile, ma è oggettivamente sovrastrutturale se è sconnesso dallo scioglimento perché in quel caso è impraticabile da parte del Premier contro esponenti di partiti diversi dal suo, che, se revocati, avrebbero automaticamente la solidarietà del proprio partito e provocherebbero una crisi non sanzionabile col voto anticipato. Rispetto invece ai tecnici senza affiliazione partitica o a esponenti del proprio partito nei fatti vi è già oggi un potere di revoca del Presidente del Consiglio, mascherata con le dimissioni spontanee (come, rispettivamente, nei casi Ruggero e Scajola). Da notare, peraltro, che mentre i due interventi precedenti sono di fatto di manutenzione dell'esistente, questo sull'indizione di elezioni anticipate è l'unico veramente innovativo.*

Voglio porre subito in modo chiaro un interrogativo: è soddisfacente a tale proposito *la formula del documento di ieri* che parla del potere di proporre al Capo dello Stato “il decreto per lo scioglimento anticipato del Parlamento, qualora venga meno la fiducia della sua maggioranza, a

meno che sia avanzata una mozione di sfiducia costruttiva, coerente col mandato elettorale”? Credo proprio di no e per varie ragioni: al di là dell’ambiguità del termine “proposta” (anche perché è già prevista dall’ art. 89; comunque ne parlo più oltre, soprattutto alla nota 22), *la soluzione proposta non è chiara né nelle sue finalità né nelle sue modalità* . Quanto alle finalità: si vuol rendere possibile il mero cambio di Premier all’interno di una maggioranza del tutto invariata o in parte invariata? Se siamo nel primo caso nessun problema, ma se accettiamo il secondo non si capisce più il senso di una riforma. Non volevamo riparare istituzionalmente ai limiti della formazione dei Governi nella legislatura precedente? Quanto alle modalità: cosa significa in un Paese in cui tutte le crisi meno una sono state extraparlamentari che il potere di richiedere elezioni anticipate scatta nel momento in cui viene meno la fiducia? Che bisogna aspettare l’improbabile solenne sfiducia? Ricadiamo esattamente nella regolazione del potere di scioglimento immaginato dal già citato Coste-Floret nella Quarta Repubblica francese nel suo art. 51, già dimostratosi inutile. Vorrei poi capire come si valuta dal punto di vista quantitativo se una mozione costruttiva è stata approvata dalla medesima maggioranza: si contano i deputati che avevano votato la fiducia e che ora votano la mozione? E se, ad esempio, 350 deputati avevano dato la fiducia, qual è la soglia per dire che la mozione è accolta? Ne bastano nove decimi, quattro quinti? Si possono aggiungere altri nel computo che non avevano dato la fiducia? E quanti possono essere? Comunque si cerchi di uscirne sono disposto a scommettere che non si trova una soluzione valida. Lo dico per esperienza diretta perché con Antonio Soda perdemmo alcuni giorni all’epoca della Bicamerale a partire da un’ipotesi del genere perdendo inutilmente tempo. E se non c’è riuscito neppure Soda, il cui livello di creatività è notevole, dubito ci possa riuscire qualcun altro. Anzi, ad abundantiam, segnalo che oltre alla ragione tecnica ci fermammo anche per una ragione logica: quantificare precisamente che cosa sia una maggioranza immodificata provoca una paradossale eterogenesi dei fini. Se infatti, ad esempio, con la migliore delle intenzioni stabilizzatrici scriviamo che almeno i nove decimi dei deputati che avevano votato la fiducia debbono votare la mozione costruttiva, finiamo a rovescio per dare il potere di minacciare lo scioglimento anticipato (e non più solo la caduta del Governo) a qualsiasi gruppo che sia in grado di riunire una trentina di deputati!

Parlare di “premierato” allude quindi quasi immediatamente alla risoluzione coerente di questi nodi nel senso precisato, come infatti accade con piena coerenza finora soltanto nel ddl Tonini, Morando e altri, atto Senato n. 1662 ; parlare di Cancellierato presenta invece ambiguità su tutti quegli aspetti, se non addirittura un chiarimento di quelle ambiguità nel senso esplicito (legittimo, ma opposto a quello qui delineato) di voler restaurare una forma di governo parlamentare non maggioritaria anche se semplificata nelle sue degenerazioni assemblearistiche (almeno nelle intenzioni), come nelle autorevoli prese di posizione (tra le altre) del senatore Andreotti.

Il ddl Tonini è del resto il pressoché naturale sviluppo dello schema sul Premierato presentato come Testo A il 28 maggio 1997 alla Commissione Bicamerale per le riforme dal relatore Cesare Salvi, e bocciato nella votazione del 3 giugno successivo, che prevedeva la formalizzazione delle candidature alla Premiership sulla scheda elettorale e l’attribuzione al Premier del potere di scioglimento “sotto la sua esclusiva responsabilità” (formula mutuata dall’art. 115 della Costituzione spagnola) mentre, sempre sul modello spagnolo, la controfirma del Capo dello Stato in tal caso era configurata inequivocabilmente come atto dovuto con la formula “che sarà decretato”, spesso tradotta letteralmente, talora (meglio) con “deve essere decretato” o con “che è decretato” perché il vincolo ne emerge in modo più limpido.

Del resto, a ben vedere, il discrimine sta nella continuità o meno che si assume per completarla (o che si rifiuta per negarla) col referendum elettorale del 18 aprile del 1993 (l’unica vera riforma sin qui realizzata sul piano nazionale) e con le leggi elettorali che, pur in maniera imperfetta, hanno cercato di rispondervi, riuscendovi sostanzialmente bene anche per l’interpretazione evolutiva datane dal corpo elettorale. Il cosiddetto Mattarellum è un figlio del referendum del 1993, anche se non è proprio uno dei figli migliori che ne potevano nascere. Ma anche se dovessimo concludere che ne è un figlio illegittimo, la nostra Costituzione li equipara comunque

giustamente ai figli legittimi e, in tempi, di clonazioni e consimili, meglio tenercelo anziché affidarsi a tecniche quanto mai discutibili sotto vari profili.

2.3. Dalla strategia alla struttura: l'invarianza della legge elettorale e la centralità del rapporto sfiducia-scioglimento

Se infatti il bipolarismo è stato possibile col cosiddetto "Mattarellum", persino l'indicazione costituzionalmente corretta del Premier sulla scheda (vincolo politico di trasparenza, non vincolo giuridico, quindi già corretto anche a Costituzione invariata) se ne deduce che *chi voglia una forma di governo maggioritaria non ha alcun interesse sistemico a modificarlo nella sua struttura di fondo.*

L'unico adattamento possibile su cui meriterebbe di ragionare è quello immaginato dal ddl Tonini, che riprende un'analoga proposta parlamentare Soda (A.C. n. 1613) e una precedente suggestione di Barbera: ridurre la quota proporzionale ad un 10% incompressibile ed usare il 15% dei seggi, così liberato, come eventuale "clausola di garanzia maggioritaria": se col rapporto 75-25, in una prima assegnazione provvisoria, la prima coalizione non avesse raggiunto il 55% dei seggi, quella quota mobile servirebbe a riportarla a tale livello, recuperando i migliori tra i non eletti di tale schieramento.

Non un premio in seggi affidato al Premier, ma una garanzia nel caso in cui il sistema non avesse funzionato in modo congruente alla sua finalità (prevalenza del maggioritario e, in subordine, recupero proporzionale). Altrimenti tutto il 25% resterebbe assegnato in ragione proporzionale.

Ulteriori modifiche non sembrano essenziali. Infatti è vero che il cosiddetto Mattarellum non scoraggia in maniera forte la frammentazione intra-coalizionale, ma è quanto mai dubbio che un parlamento che per il finanziamento dei partiti e i regolamenti parlamentari è stato ancor meno capace di farvi fronte approdi a risultati migliori se mette in discussione la legge vigente. Né è immaginabile che, a partire dalle ingegnose capacità combinatorie del ministro Urbani, intenzionato a cumulare premio di coalizione e sbarramento, sia possibile approvare una legge in cui una forza politica minore che contribuisce in modo decisivo alla vittoria del proprio schieramento sia esclusa dalla rappresentanza.

E' immaginabile proporre, ad esempio, alla Lega che essa col suo 3 o 4% possa essere decisiva nel far arrivare primo il centro-destra facendo scattare un premio del 20% per tale schieramento per poi ritrovarsi senza alcun parlamentare perché al di sotto della soglia di sbarramento? Ed infatti in comuni, province e regioni gli sbarramenti consistenti sono solo per le liste al di fuori dei poli maggiori. Non è più semplice profetizzare che, se vi fosse una prima seria formalizzazione parlamentare di proposte del genere da parte di membri influenti dell'attuale maggioranza, la crisi di governo da parte delle forze che sanno di essere al di sotto della soglia (al di là della retorica dei comizi domenicali) si tradurrebbe in crisi di Governo ad horas?

Imboccata la strada della proporzionale, descritta all'inizio come piena di bei correttivi, essa resterebbe nuda, progressivamente erosa dei correttivi significativi.

Per inciso segnalo che potremmo comunque provare tutti insieme a seguire tale strada per la legge elettorale europea del 2004, in cui invece una soglia significativa di sbarramento sarebbe quanto mai opportuna. Qui gli esercizi alla tedesca sarebbero benemeriti, ma per ora scarseggiano. Sarebbe interessante capire perché.

Inoltre, rispetto alle forze minori tentate di manovre "corsare" ai fini dell'uso spregiudicato del proprio potere di veto un conto è tentare di eliminarne la rappresentanza o di ridurla sensibilmente col doppio turno di collegio (l'unico sistema realmente efficace per disincentivare la frammentazione perché può portare a verificare al primo turno la consistenza di ciascuno) che provoc herebbe durissime reazioni sul quadro politico in nome del proprio "primum vivere" (si tratterebbe di resistenze "perinde ac cadaver"); un altro conto è invece tentare una riduzione del danno che ne limiti il potere di provocare crisi, senza intaccarne i seggi col deterrente dello

scioglimento anticipato . Anch'essa sarà un'operazione delicata, ma che riduce il potere, non che elimina l'esistenza e pertanto politicamente più praticabile, anche per il concorso stabilizzante delle regole stringenti sui livelli inferiori di governo.

Se allora partiamo dai problemi effettivi, più che dai modelli astratti e sappiamo quindi di dover fare i conti con una frammentazione partitica che non è più di tanto comprimibile, ne consegue che:

- a. è errato isolare la regolamentazione del rapporto fiduciario - come elemento a parte di una possibile riforma - *dal vero elemento deterrente che nei sistemi parlamentari è in grado di spingere la maggioranza alla coesione, cioè il potere di indire elezioni anticipate. Senza questo potere riconosciuto al Premier, salva deferenza formale al Capo dello Stato, non ha alcun senso procedere ad aggiustamenti degli articoli sulla forma di governo, sarebbe un mero lifting sovrastrutturale;*

- b. se si accetta tale passaggio come imprescindibile, resta il problema di come congegnarlo in un modo che sia al tempo stesso efficace, ma non così rigido come per province, comuni e regioni. *La via maestra mi sembra l'adozione, con qualche modifica, del modello svedese, già richiamato da Enzo Cheli alla Bicamerale e riproposto dal ddl Tonini Senat o 1662: il Premier conserva il potere di indire elezioni anticipate, che possiede normalmente, anche per una settimana dopo la sfiducia* (art. 5 del Cap. 6 della Costituzione per tale caso specifico; mentre l'art. 4 prevede in generale il potere di scioglimento anticipato in capo al Governo). Il Premier cioè, in tal caso, decide se andarsene (perché il nuovo equilibrio parlamentare è espressione di un nuovo equilibrio nel Paese) o andare alla prova delle urne. Resta così il privilegio di chi ha vinto le elezioni di scegliere se tornare al voto o no, coerente con un sistema maggioritario ma senza blindature (21). Francamente: si può avere paura dei poteri del Primo Ministro Goran Persson? A differenza del modello svedese, che è radicalmente monista e che esclude del tutto un ruolo del Sovrano in merito, la medesima cautela non è comunque accettabile nei confronti di un Capo dello Stato repubblicano. Dovrebbe pertanto restare la firma presidenziale sul decreto di scioglimento, sia pure chiaramente trasformata in atto dovuto (come in Spagna, pur monarchica anch'essa, art. 115 già citato, e come fa il ddl Tonini nel suo art. 4 usando l'indicativo che nel linguaggio giuridico vale classicamente com e un imperativo: "Su richiesta del Primo Ministro, il Presidente della Repubblica, sentito il Presidente della Camera dei deputati, indice elezioni per la Camera dei deputati, anche anticipate rispetto al termine della legislatura"). Più convincente la soluzione spagnola (nonché del testo Tonini e del testo Salvi) di porre tale potere in capo al Premier e non all'organo collegiale Governo come in Svezia, perché in alcuni casi di maggioranze molto composite in cui la forza politica del Premier non abbia la maggioranza dei ministri la deterrenza sarebbe ridotta: infatti questa è l'esperienza delle coalizioni svedesi di centro-destra che danno vita a più Governi in corso di legislatura. Lì ci pensa in anticipo l'elettorato facendo vincere quasi sempre la coalizione più coesa di centrosinistra;

- c. dovrebbe altresì rimanere, nel nostro Paese, un autonomo potere presidenziale di scioglimento in casi ben tipizzati in cui non sia possibile ad inizio legislatura o durante il mandato costituire un Governo sulla base dei risultati elettorali (come in Spagna, art. 99: scioglimento-sanzione) in cui quindi il Capo dello Stato è un notaio dell'impossibilità di permanere nel rapporto fiduciario generato dalle elezioni. Come ricordava Mortati, sul piano della forma di governo nazionale il Capo dello Stato è la risorsa decisiva che consente di regolare la flessibilità nel rapporto maggioranza-Premier, di valutare cioè quando vi sia una

sostanziale invarianza di indirizzo e di maggioranza, senza dover predeterminare numeri, quote, frazioni, mentre non sia possibile procedere col medesimo Premier.

- d. *è bene chiarire, sempre nella logica di proposte che si muovono per risolvere le tensioni emerse nella transizione più che secondo modelli astratti, che il significato sostanziale (e quindi il meccanismo procedurale) con cui è configurata la firma presidenziale sul decreto di indizione delle elezioni su proposta del Premier non può essere esteso fino al punto di intenderlo come una convergenza paritaria di volontà o comunque come una possibilità di diniego per ragioni politiche anziché come un atto dovuto.* Fare proposte di questo genere significa restare più o meno al testo costituzionale nell'interpretazione da tempo consolidata (22). *Se non c'è certezza che un Capo dello Stato acconsenta non vi è alcun effetto deterrente. Certo, vi è un elemento in chi parla di "proposta" che può essere tenuto presente anche restando più convincentemente nella categoria dell'atto dovuto: quest'ultima espressione lascia comunque qualche margine di rifiuto per motivi non politici: esattamente come gli altri atti dovuti (emanazione di un decreto-legge, di una legge riapprovata dal Parlamento nello stesso testo dopo un rinvio presidenziale, ecc.) non sarebbero più tali quando si porrebbero fuori dalla logica costituzionale, al punto da poter far ricadere contro il Presidente che dia il proprio consenso, al limite, anche le accuse di alto tradimento o attentato alla Costituzione. Ma un conto è parlare di "atto dovuto" per immaginare poi casi-limite di uscita dal vincolo rispetto a imprescindibili esigenze dell'ordinamento e non per discrezionalità politica, un altro di generica "proposta". Restare al testo vigente su questo aspetto significa peraltro uscire dall'idea-guida di risolvere i problemi insoluti della transizione e fare nel contempo un'operazione politica provocatoria perché significa ripartire dal mancato scioglimento del 1994, non solo giustificandolo per il passato (cosa del tutto legittima), ma proponendolo anche per il futuro come modello: un granello di sabbia che, richiamando la scena dell'agenda del Presidente aperta sulle date possibili per le elezioni anticipate poi non svolte, finirebbe obiettivamente per compattare l'intera maggioranza odierna nel rifiuto del modello. Si può anche decidere scientemente di mostrare un drappo rosso di fronte a un toro, ma non ci si può poi stupire delle conseguenze del tutto prevedibili;*
- e. *per i medesimi motivi di puntare a riforme condivisibili non è neanche proponibile a mio avviso, non solo una qualsiasi soluzione che importi tout court la mozione di sfiducia costruttiva per le ragioni prima addotte (impotenza contro le crisi extra-parlamentari, legalizzazione dei ribaltoni quando dovesse funzionare) ma anche la razionalizzazione dell'esperienza tedesca tra 1982 e 1983, cioè ammettere la possibilità di una mozione costruttiva, i cui effetti però sarebbero limitati nel tempo (entro sei mesi-un anno alle urne) in modo da avere una verifica popolare ai nuovi equilibri parlamentari; ricorderebbe all'attuale maggioranza la genesi del Governo Dini (durato infatti circa un anno) e risulterebbe pertanto provocatoria, anche se in essa siedono Bossi e Bottiglione, cioè due protagonisti-chiave di quella vicenda. Per di più quella soluzione è anche teoricamente contraddittoria con la valorizzazione in senso arbitrale della figura del Capo dello Stato, l'argomento più forte che utilizziamo, in continuità con la transizione, contro un esito presidenzialistico: essa infatti, per un verso è troppo flessibile rispetto al mandato elettorale e per un altro verso è troppo rigida, obbligando il Capo dello Stato ad accettare automaticamente il nuovo equilibrio di Governo. Ci si può legittimamente contro-obiettare: ma il configurare la firma presidenziale sul decreto di indizione di elezioni anticipate come*

un atto dovuto, al di là dello scioglimento che resta invece presidenziale nei casi in cui non sia possibile proseguire la legislatura con una maggioranza coerente col verdetto elettorale, non indebolisce anch'essa il Capo dello Stato? Qui si tratta di intendersi: *il ruolo del Presidente della Repubblica da mantenere e valorizzare è limpidamente quello di garante sia rispetto alle scelte che con le elezioni il corpo elettorale determina per tutta la legislatura (garanzia anti-trasformista) sia nei rapporti maggioranza-opposizione in un Paese che non ha ancora metabolizzato l'alternanza (garanzia anti-prevaricazioni) sia in que lli centro-periferia in un'esperienza costituzionale che intende realizzare l'unità in forme non centralistiche (garanzia di unità tra i territori).* Un conto è, sullo scioglimento anticipato, attribuire una competenza a rbitrale per la quale, se il Premier ha deciso di dimettersi il Capo dello Stato verifica la possibilità di un secondo Governo coerente col voto degli elettori anziché procedere a nuove elezioni: fin qui siamo nell'ambito di un penetrante (anche se giustamente inquadrato) potere arbitrale. *Un altro conto sarebbe quello di consentire a un Capo dello Stato di poter impedire a un Premier scelto dagli elettori insieme alla sua maggioranza di ricorrere a un deterrente contro le fibrillazioni nella sua maggioranza: in tal caso non si tratterebbe di un garante, ma di un organo di governo a cui è attr ibuita una decisione politica, la possibilità di fare da sponda a pezzi riottosi della maggioranza contro il Premier in carica.* La conseguenza logica sarebbe, prima o poi, la richiesta che il detentore di una prerogativa così forte, dovrebbe allora essere lui legittimato dall'elezione diretta e non il Premier. *Un organo di garanzia deve avere poteri di garanzia e la discrezionalità su uno scioglimento richiesto (anche solo per minacciarlo) al fine di compattare la m aggioranza non lo è, costituisce invece uno dei momenti di massima politicità del sistema.* Come ha scritto con ferrea logica e conoscenza storico-comparatistica S. Merli ni, "la scelta del momento nel quale si tengono le elezioni finisce, inevitabilmente, per favorire uno schieramento e danneggiare un altro. Del resto, come si è già osservato parlando di Bagehot, fu proprio partendo da questo dato di realismo politico che *gli inglesi ritennero che il potere di scioglimento anticipato non aveva nulla di neutrale: tanto da attribuirlo a governo in carica*" (23). Pertanto il Capo dello Stato può e deve avere un ruolo forte, ma la forza deve derivare dalla sua chiara configurazione fuori dall'esecutivo, da decisioni politiche di parte. Un'ulteriore contro-obiezione è però la seguente: può una decisione così importante essere configurata come un atto dovuto rispe tto a un capo dello Stato repubblicano e non monarchico? Basti fare l'esempio del già richiamato art. 51 della Costituzione della Quarta Repubblica, pur mal congegnato per il vincolo di verificarsi di previe crisi parlamentari: vi si parlava di possibile decisione in Consiglio dei Ministri, rispetto alla quale lo scioglimento era poi pronunciato dal Presidente "in conformità a tale decisione";

- f. non solo l'esistenza della sfiducia costruttiva non avrebbe evitato la crisi del Governo Berlusconi (infatti la mozione di sfiducia firmata da una maggioranza assoluta venne enfaticamente presentata da Buttiglione proprio come una simulazione della sfiducia costruttiva) ma, con tutta probabilità, proprio perché avrebbe comportato un obbligo di accettazione da parte del Capo dello S tato della nuova combinazione parlamentare, non si sarebbe verificata nella forma di un Governo tecnico. Essa fu decisa per l'intervento del Presidente Scalfaro, oltre che per la sensibilità di vari esponenti della nuova maggioranza, come soluzione rispettosa della tensione tra risultati elettorali e forma di governo formalmente immutata; se invece vi fosse stato l'automatismo della mozione costruttiva e della nomina presidenziale dell'eletto come atto dovuto, la soluzione più consequenziale sarebbe stato il "ribaltone" vero e proprio, l'assunzione di incarichi ministeriali da parte degli sconfitti delle elezioni oltre alla Lega. Mi si potrebbe

ulteriormente contro-obiettare: ma allora, proprio perché sarebbe stata un'operazione così doverosamente esplicita, o non si sarebbe verificata perché ne avrebbe imbarazzato gli autori che avrebbero preferito andare subito alle urne oppure avrebbero fatto come Kohl nel 1982-1983, andandoci comunque entro pochi mesi. Ammesso e non concesso che queste obiezioni siano fondate (nel caso tedesco era quasi un obbligo perché la scelta popolare dei Cancellieri e delle maggioranze erano realtà stabilizzate da decenni, a cui non si poteva derogare impunemente, in Italia una novità recentissima) resta un problema di principio: chi deve decidere della flessibilità da dare al sistema? Chi ha vinto le elezioni decidendo eventualmente di lasciare o chi ha fatto la crisi? Ci deve essere un garante dell'indirizzo voluto dagli elettori, nella persona del Capo dello Stato, o se ne può prescindere? La sfiducia costruttiva risponde in modo errato a entrambe le domande.

2.4. *L'eventuale secondo (e comunque ultimo) Governo della legislatura: la flessibilità presidenziale sulla base dei risultati elettorali*

Se si apre una finestra per un eventuale secondo Governo nella legislatura (non andrei oltre nella flessibilità) come evitare appunto che sia troppo divaricante rispetto al voto e troppo facile da utilizzare come risorsa?

Sul primo aspetto lascerei, sulla linea mortatiana, come nel ddl Tonini 1662 (e come in varie proposte della Bicamerale, ispirate soprattutto alla Costituzione e portoghese) la flessibilità nelle mani del Capo dello Stato a partire da una formula come *“sulla base dei risultati per le elezioni delle Camere”* che esclude radicali ribaltamenti rispetto al voto, consentendo limitati scostamenti di confine rispetto alla maggioranza uscita dalle urne. Anche qui, in fondo, siamo in linea con la transizione: al di là dell'importante innovazione sullo scioglimento (che, penso, avrebbe comunque frenato o, eventualmente, punito la Lega nel 1994 e Rifondazione nel 1996) sia Scalfaro sia Ciampi hanno effettivamente utilizzato tale criterio (anche se non da solo) nelle varie crisi. Qui si tratta in fondo di renderlo esplicitamente come l'unico utilizzabile perfezionando la transizione, non sovvertendola. Anche così il Capo dello Stato sarebbe anche *il garante della continuità dell'indirizzo espresso dagli elettori*.

Sul secondo aspetto analogamente a ciò che già faceva la Bozza Salvi sul Governo del Premier *scoraggerei il ricorso alle dimissioni* stile Andreotti (per ritornare nell'esecutivo seguente ancora alla guida o in un ministero di spicco dopo contrattazioni oligarchiche) *con l'impedimento a tornare al Governo per la legislatura in corso e quella seguente al Premier dimissionario o impedito*. Non c'è altro modo per distinguere la sincerità delle intenzioni di chi vuole mollare dagli intenti di produrre rimescolamenti oligarchici.

Per inciso segnalo che il rapporto fiduciario, come nelle principali forme di governo parlamentari, dovrebbe essere limitato al solo Premier (non alla lista dei ministri), che presenti obbligatoriamente il programma, ma senza voto obbligatorio (la bozza Salvi alla Bicamerale usava l'espressione *“Entro dieci giorni dalla formazione del governo, il Primo Ministro presenta il suo programma al Parlamento”*); l'odierna formulazione della fiducia con obbligo di voto iniziale nei confronti del Governo, come tale, non è prevista in nessuna delle altre grandi democrazie parlamentari. Romano Prodi, cercando di chiarire la logica del rapporto fiduciario in una democrazia maggioritaria, parlò, poco dopo la vittoria dell'aprile 1996 di *“contratto di legislatura che abbiamo stabilito con il paese e che presto confermeremo in sede parlamentare”* (24). Ora il modo migliore di articolare questa conferma, non è quello di un voto formale, ma di un vincolo a presentarsi per esporre il programma, che sarà necessariamente più dettagliato di quello essenziale presentato agli elettori e che prefigura un sistema di sessioni su base annuale in cui scandire l'attuazione e l'eventuale aggiornamento del medesimo, un metodo più funzionale su cui ragionare.

Inoltre aprirei alla *costituzionalizzazione delle primarie*, sia pure non obbligatorie, in forma incentivata (anche qui come già aveva previsto la bozza Salvi: *“La legge può stabilire e*

regolamentare lo svolgimento di elezioni primarie per la candidatura alla carica di Primo Ministro”; con le conseguenze in termini di legislazione ordinaria sviluppate dalla pdl Chiaromonte, Atto Camera n. 598), a partire dal Premier perché esse sono al tempo stesso un elemento di democraticità ulteriore del sistema, ma anche di stabilità, di deterrenza verso cambiamenti di vertice delle coalizioni.

2.5. Rafforzamento delle Garanzie e Statuto dell’Opposizione

Per ciò che concerne i bilanciamenti, mi sembra che da tempo vi sia una sostanziale convergenza, da più parti nel centrosinistra, almeno tra coloro che non essendo in preda a una deriva anti-plebiscitaria hanno lavorato anche su questi temi, anziché cercare di sminuire i simmetrici (e necessari) pesi, nella individuazione della loro grande maggioranza, soprattutto se le si considera, come ha fatto il Presidente Ciampi nel suo discorso di fine anno, garanzie *nel* maggioritario e non *dal* maggioritario.

Rinvio pertanto per completezza all’ottimo lavoro di Astrid sulla materia, che rappresenta, come spesso accade anche per l’inesauribile spinta propulsiva di Franco Bassanini (ben conosciuta dalle caselle di posta elettronica di molti di noi) il migliore contributo organico in materia (25) e mi concentro pertanto soprattutto sui punti critici.

Quanto al *rafforzamento delle garanzie i punti condivisi nel centrosinistra mi sembrano* :

1. stabilire costituzionalmente il divieto di concentrazione nella proprietà e nel controllo dei media;
2. spostare in via d’appello sulla Corte la verifica dei poteri sui parlamentari (come nel pdl Montecchi, Atto Camera n. 2585).
3. modificare l’elezione del Capo dello Stato ampliando la base regionale;
4. dare alla Corte, sul modello tedesco, il potere di decidere sui conflitti interni ad organi dello Stato (ad esempio tra un gruppo parlamentare e il presidente di una Camera);

Due invece mi sembrano i punti problematici, più sul come che non sul se, in quanto in termini generici la loro opportunità sembrerebbe condivisa:

5. innalzare i quorum per la revisione costituzionale, l’elezione dei Presidenti delle Camere e del Presidente della Repubblica, l’approvazione dei Regolamenti parlamentari, l’elezione dei giudici della Corte di provenienza parlamentare. I problemi dei quorum più alti sono legati al rischio di paralisi per cui bisognerebbe ove possibile, prevedere meccanismi sussidiari che funzionino in alternativa ponendo l’organo inadempiente. Di norma il procedimento sussidiario non dovrebbe attivarsi, ma solo funzionare da deterrente. Preferirei comunque, in genere, soglie dei tre quinti dei componenti, quasi impossibili da raggiungere da un solo schieramento (ancor più in caso di modifica della seconda Camera) anziché arrivare a quella molto elevata dei due terzi: se essa non appare tale in altre esperienze costituzionali ciò è dovuto a un fair play che tutti ci auguriamo in futuro, ma che sarà comunque una conquista lenta e faticosa, in attesa della quale è meglio non disseminare troppo la Costituzione di soglie troppo elevate. Per le elezioni degli organi monocratici per cui sono imprescindibili procedimenti sussidiari (Capo dello Stato, Presidenti delle camere) prevederei comunque la maggioranza assoluta dopo molte votazioni a vuoto: l’inazione mi sembra di gran lunga più pericolosa che non il diktat di una maggioranza, almeno in quei casi. Sdrammatizzerei la questione dei Presidenti di assemblea chiarificandone in sede regolamentare i poteri in senso notarile (come già oggi al Senato) anziché dare poteri pregnanti sulla programmazione che lo trasformano in una specie di super-mediatore del Governo in parlamento (come nel Regolamento Camera odierno, alquanto anomalo in un

quadro comparatistico, pur storicamente comprensibile e meritorio come via d'uscita dall'unanimità precedente). Sulla revisione renderei sempre possibile il referendum oppositivo: del resto il referendum friulano ci ha proprio dimostrato che anche una maggioranza di oltre due terzi dei componenti di un'assemblea può non essere realmente rappresentativa;

6. prevedere il referendum propositivo (non in materia costituzionale) in caso di mancata considerazione di iniziative popolari da parte del Parlamento; per questo però rinvio all'organico progetto Soda, Atto Camera n. 1617). In subordine, se questa innovazione sembrasse oggi non ben motivata, vi è comunque il nodo della perdita del ruolo di contropotere del referendum abrogativo, da quando l'effetto della caduta della partecipazione elettorale si è sommato alla scelta di attori politici che temendo di perdere con una campagna esplicita per il No spingono i propri seguaci all'astensione per affermarsi grazie al mancato quorum. Ciò è particolarmente delicato in una democrazia maggioritaria, in cui il vincolo di maggioranza in parlamento può far approvare leggi sgradite e a una maggioranza potenziale dei cittadini, compresi alcuni di coloro che hanno votato per lo schieramento uscito vincente dalle urne, ma in dissenso su quello specifico aspetto. La soluzione non può essere semplicistica: abolire il quorum porterebbe all'affermazione di minoranze molto ristrette. Tuttavia un ridimensionamento del quorum di partecipazione, tale da richiedere che i Sì rappresentino almeno il 25% dell'intero corpo elettorale, mi sembrerebbe ragionevole. Il quorum deve essere mirato non a un generico tasso di partecipazione al voto, come se si dovesse far carico ai Sì di portare a votare i sostenitori del No che non lo desiderano, ma ad accertare una significativa consistenza quantitativa dei soli Sì.

Rispetto allo *Statuto dell'Opposizione* mi sembrano *elementi condivisi*:

1. prevedere l'istituzione di commissioni d'inchiesta decise da una minoranza;
2. riconoscere esplicitamente il leader dell'Opposizione, della minoranza più consistente.

Più disputata (certo, per il momento, minoritaria tra i costituzionalisti italiani) appare l'attribuzione a minoranze parlamentari del diritto di ricorso preventivo alla Corte sulla costituzionalità delle leggi, ma mi chiedo: come evitare che la maggioranza non vada oltre i limiti costituzionali senza attendere un giudizio incidentale che nel frattempo crea comunque una lunga tensione temporale prima che si arrivi all'inevitabile giudizio della Corte? Se deve giungere a quel giudizio non è meglio che accada subito? Come evitare anche che l'opposizione sia tentata di usare costantemente di fronte alle leggi che non condivide l'argomento della loro incostituzionalità senza prevedere un ricorso da usare in modo parco perché può tradursi in una loro piena legittimazione? I sistemi come il nostro che non hanno storicamente vissuto l'alternanza come fisiologia e che si ritrovano a metabolizzarla all'improvviso hanno più il problema di preservare i poteri terzi da indebite politicizzazioni o quello di disporre di "moderatori dell'alternanza" in grado di entrare in campo quando non vi è ancora sufficiente fair play reciproco? Se guardo all'esperienza francese, simile sino al 1981 per le medesime caratteristiche, nonostante timori e critiche ricorrenti, vedo oggi (a parte i criteri di nomina da parte di tre autorità monocratiche) un largo apprezzamento per un

organo che ha saputo limitare la sacralità della legge. All'idea rivoluzionaria della legge come "espressione della volontà generale" si è da tempo aggiunto grazie al Conseil "nel rispetto della Costituzione" e non mi sembra francamente poco: la politica è stata giuridicizzata ben più di quanto il diritto si sia politicizzato (26).

La civilizzazione del nostro bipolarismo ha bisogno anche e soprattutto di questo.

3. Conclusione: regole stringenti, ma non soffocanti

C'è un frase-chiave nelle riflessioni del centrosinistra francese degli anni sessanta, del Club Jean Moulin, che spiega la logica del Premierato: "Dove le condizioni politiche di base sono diverse, occorrono delle procedure formalmente diverse, una regolamentazione esplicita, per arrivare al risultato che gli Inglesi ottengono implicitamente" (27).

Ho qui cercato di motivare come e perché queste regole stringenti devono esserlo effettivamente, ma nel contempo ho cercato di trovare, soprattutto sullo scioglimento, quelle soluzioni, che non lo siano a tal punto da soffocare la dinamica politica di una democrazia equilibrata. Spero di esserci riuscito, in misura accettabile o, quanto meno, in modo stimolante. Come già rilevato in più punti queste soluzioni hanno finora un unico punto di caduta coerente col modello di Premierato, il progetto Tonini. Non svelo certo un segreto per nessuno dicendo che sono stato tra i vari costituzionalisti che hanno contribuito a quel testo. Del resto, esattamente vent'anni fa, nel gennaio del 1983, in un congresso della Fuci a Padova, avevamo insieme lanciato l'ipotesi di una ristrutturazione in senso bipolare del sistema politico italiano. Avendo entrambi avuto l'onore di succedere indegnamente ad Aldo Moro alla Presidenza nazionale della Fuci, abbiamo sempre cercato di raccoglierci, in un quadro politico da mutare, uno degli insegnamenti più preziosi, quello di non appiattare anche i peggiori avversari, politici o intellettuali, sui loro difetti passati e presenti, sulle loro arretratezze, anche quando esse sono particolarmente evidenti. In questo senso mi sembra particolarmente adatta all'oggi, a questo dialogo che dobbiamo aprire davvero con l'altro schieramento, quanto Moro ebbe a dire nel suo ultimo discorso ai gruppi parlamentari democristiani, il 28 febbraio 1978: "Di fronte a questa situazione vogliamo fare della testimonianza? Cioè una cosa idealmente perfetta, rendere omaggio alla verità in cui crediamo, ai rapporti di lealtà che ci stringono al Paese? O vogliamo promuovere un'iniziativa coraggiosa, un'iniziativa che sia misurata, che sia nella linea che abbiamo indicato e sia pure nelle condizioni nuove che abbiamo indicato? .. Se io dovessi decidere in base alla difesa, che pur tocca a noi, di alcuni interessi, non grandi interessi, ma i normali, legittimi interessi di questi 14 milioni di elettori, se io dovessi scegliere per quanto riguarda la loro integrità, la loro difesa, ecco, io avrei qualche esitazione a scegliere la via della testimonianza" (28).

Note

Ringrazio il dott. Francesco Clementi per la preziosissima collaborazione nella stesura di questo testo.

1. Per i dettagli mi limito a rinviare al mio *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Il Mulino, Bologna, 1997, e alla bibliografia lì citata. Cfr. anche A. Barbera, *Tendenze nello scioglimento delle assemblee parlamentari*, in "Rassegna Parlamentare" n. 2/1996, pp. 233 ss.
2. Come ricordava Bagehot "o il Gabinetto riesce a legiferare, o scioglie l'assemblea" e "l'efficienza di un'assemblea richiede una solida massa di voti stabili" che viene tenuta insieme almeno "dalla paura

- che se si vota contro si potrebbe presto non ricevere più alcun voto per se stessi”, in *La Costituzione inglese*, Il Mulino, Bologna, 1995 (ed. orig. 1867).
3. Cfr. le pregnanti e profetiche riflessioni di L. Blum, *La riforma del Governo*, traduzione, note e introduzione a cura di F. Clementi, Roma, ediz. provvisoria, 2001, in particolare p. 15, p. 62 e p. 68. Inoltre, si rinvia a F. Clementi, *L'elezione diretta del primo ministro nel quadro della forma di governo neoparlamentare*, Roma, 2003, (Tesi di dottorato in corso di pubblicazione).
 4. C. Mortati, *La Costituzione e le crisi*, in “Gli Stati” n. 10/1973; l’ho ripubblicato nel mio *Le istituzioni della democrazia tra crisi e riforme*, Dehoniane, Roma, 1991, pp. 217 ss., ma meriterebbe ben altra diffusione. Sulla evoluzione del pensiero istituzionale di Mortati, anche in relazione al dibattito costituzionale francese sul neo-parlamentarismo e alle precedenti prese di posizioni anti-assemblearistiche di Maritain e Mounier, cfr. A. Barbera - S. Ceccanti, *La lenta conversione maggioritaria di Costantino Mortati*, in “Quaderni Costituzionali” n. 1/1995, pp. 67 ss.
 5. Cfr. almeno R. Ruffilli, *Il cittadino come arbitro*, Il Mulino, Bologna, 1988 e G. Pasquino, *Restituire lo scettro al principe*, Laterza, Roma- Bari, 1985.
 6. Nel fascicolo 2/1990, pp. 23 ss., poi trasfuso l’anno seguente nel più ampio “Una riforma per la Repubblica”, Editori Riuniti, Roma, in particolare pp. 224 ss, dove Barbera registra il sostanziale consenso, tra gli altri, di Paolo Flores D’Arcais (garantisco che non è un caso di omonimia), Diego Novelli, Luigi Pedrazzi, Guido Neppi Modona, Andrea Manzella, oltre quello dello scomparso Paolo Barile, nonché il dissenso di Gianni Baget Bozzo per il quale, allora, la matrice del Premierato sarebbe stata leninista.
 7. Il Mulino, Bologna, 1991.
 8. Riassunto in un’intervista all’allora Presidente della Fuci nonché ideatore (insieme al prof. Serio Galeotti) dei quesiti referendari (ed oggi costituzionalista) Giovanni Guzzetta, pubblicata in “Appunti di cultura e di politica” n. 5/90, cfr. in particolare pag. 9.
 9. “Le nuove frontiere della democrazia” in “Rassegna parlamentare” n. 2/1996, pp. 265 ss.
 10. In un saggio su “Quaderni Costituzionali” n. 1/2002 (*La forma neoparlamentare di governo alla prova della dottrina e della prassi*), pp. 107 ss., ho spiegato nel dettaglio perché, nonostante l’elezione diretta, Israele resti nel sottotipo non maggioritario di forma di governo parlamentare, a differenza delle principali forme di governo maggioritarie (cioè neoparlamentari), mentre le forme semi-presidenziali sono distinguibili in quattro sottotipi (a seconda che via sia continuità di indirizzo politico nella legislatura o meno, e che essa sia assicurata dal Premier o dal Presidente). Su Israele, ad analoghe conclusioni, mostrando la difformità sin dall’origine dal modello neoparlamentare, arriva in chiave costituzionalistica F. Clementi, *L’elezione diretta del Primo ministro: l’origine francese, il caso israeliano, il dibattito in Italia*, in “Quaderni costituzionali”, n. 3, 2000, pp. 579-607. Al tempo stesso, sulla riforma della riforma, v. anche F. Clementi, *La riforma della Legge Fondamentale sul Governo in Israele*, in “Quaderni costituzionali”, n. 2, 2001, pp. 372 ss.; **invece, chiave politologica arriva alle stesse conclusioni anche il recente E. Ottolenghi, in “Rivista Italiana di Scienza Politica”, n. 2/2002, in particolare pp. 249 s.**
 11. Quaderni di Carta quattordici giugno, *Il nuovo Ulivo e le primarie*, n. 1/1999, p. 43.
 12. “Il Presidente del Consiglio dei Ministri diventa quindi nel senso inglese del termine ‘Primo Ministro’. La Costituzione gli dà tutti i poteri necessari al compimento di questa alta missione”, allegato al processo verbale della seduta del 9 agosto 1946 dell’Assemblea Costituente, ripubblicato in “Pouvoirs” n. 76/1995, pp. 7 ss.
 13. Parlava ancora nel 1983 l’attuale presidente Rai A. Baldassarre (allora su posizioni di sinistra radicale), tra l’altro, di “democrazia autoritaria fondata sull’egemonia e sul potere personale del primo ministro”, tale da concentrare il potere al vertice con “aspetti deteriori” e da bloccare “alla base anche ogni dialettica politica”. Nota nel volume di J. Raschke, *I partiti politici dell’Europa occidentale*, Editori Riuniti, Roma, pp. 563 s., curato dal medesimo Baldassarre.
 14. P. Lauvaux, *Les grandes démocraties contemporaines*, Puf, Paris, 1998, p. 626. Il «gioco d’anticipo» è ancor più limpidamente possibile in Spagna, dove i Costituenti intesero mutuare col potere di scioglimento del Presidente del Governo (art. 115) la dinamica effettiva invalsa in Germania, sommando tale elemento alla mozione costruttiva. Ma siccome quest’ultima comporta necessariamente trattative politiche preventiva, il Presidente del Governo può battere sul tempo tali manovre utilizzando in anticipo lo scioglimento e quindi svuotando con tale deterrente la mozione costruttiva. Essa ha peraltro subito un’interessante mutazione, essendo stata usata in almeno due occasioni a scopo simbolico-dimostrativo da parte delle opposizioni, per segnalare solennemente al Paese la presenza di un nuovo leader dell’Opposizione (Gonzalez a sinistra nel 1980, Hernandez Mancha a destra nel 1987) pronto a sfidare nelle elezioni successive il Premier in carica (*Ivi*, 875 s.).
 15. *Ivi*, p. 625.
 16. *Ivi*, p. 664. Similmente per P. Avril, *Essais sur les partis*, LGDJ, Paris, 1986, p. 167, tale esito “urtava contro una sorta di convenzione che reclamava il consenso dei cittadini” e per S. Merlini l’istituto in sé del la mozione costruttiva pone problemi alla “coerenza interna del modello tedesco”

- rispetto alla consolidata appartenenza alle “democrazie immediate” che concepiscono la scelta di Governi come frutto del voto degli elettori (*Appunti sulle forme di governo*, Giappichelli, Torino, 1998, p. 82). Sulla stessa linea, per la dottrina spagnola, tra gli altri, L. Lopez Guerra, *Modelos de legitimación parlamentaria y legitimación democrática del Gobierno: su aplicación a la Constitución española*, in “Revista española de derecho constitucional, n. 23/1988, in particolare p. 96
17. P. Lauvaux, *Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif*, Bruylant, Bruxelles, 1988, p. 102. Cfr. anche F. Lanchester, *Crisi di governo e crisi di legittimazione nella Rft: il ruolo del Tribunale costituzionale federale*, in “Quaderni costituzionali” n. 1/1984, pp. 83 ss.
 18. P. Lauvaux, *Les grandes démocraties...*, cit., p. 660.
 19. C. Grewe - H. Ruiz-Fabri, *Droit constitutionnels européens*, Puf, Paris, 1999, p. 554.
 20. *Ivi*.
 21. Cfr., amplius, S. Ceccanti, *L'esperienza svedese tra monismo radicale del testo costituzionale e bipolarismo asimmetrico del sistema dei partiti, ovvero un neoparlamentarismo alternante?*, in S. Gambino (a cura di) *Modelli stranieri e riforme costituzionali*, Maggioli, Rimini, 1997, pp. 537 ss.
 22. Come ricostruiscono in modo puntuale R. Bin e G. Pitruzzella (*Diritto pubblico*, Giappichelli, Torino, 2002, pp. 186-188) il nostro testo costituzionale sullo scioglimento è interpretabile in astratto (e lo è stato anche in modo concreto) nelle direzioni più varie, a seconda di come si incroci l'art. 88 che ne tratta specificamente con l'art. 89 che impone la controfirma a tutti gli atti presidenziali su proposta del ministro competente. Chi muove dall'art. 88 e si concentra altresì sull'impossibilità di scioglimento nel semestre bianco ne fa un atto presidenziale; chi dall'art. 89 e dalla proposta governativa ne fa un atto governativo e chi, come Elia, bilancia i due elementi, ne fa un atto “duumvirale”, di uguale partecipazione. Il punto-chiave, però, è il seguente: come nota G. M. Salerno nel suo commento all'art. 88 contenuto nel *Commentario alla Costituzione* curato da V. Crisafulli e L. Paladin (Cedam, Padova, 1990, p. 550) *la proposta governativa era stata “ritenuta... necessaria in sede costituente”; la sua mancanza va “fatta risalire alla forma assunta nel 1953 dal primo decreto di scioglimento; a tale forma si adeguarono i successivi decreti presidenziali”*. Nel 1953 i dissensi nel Consiglio dei Ministri tra de Gasperi e gli alleati minori impedirono una proposta motivata del Governo sullo scioglimento (come era invece invalsa nel periodo statutario). E' questo un caso tipico in cui si evidenzia il carattere decisivo dell'imprinting costituzionale, delle prime interpretazioni che si danno a norme suscettibili di varie declinazioni interpretative. Paradossalmente si tratterebbe ora di ritornare all'intenzione dei Costituenti. Lo si potrebbe fare, come in altri momenti, è stato proposto (cfr. A. Barbera, *Convenzioni costituzionali e ricorso anticipato alle urne*, in *Scritti giuridici in onore di Sebastiano Cassarino, Vol. I, Cedam, Padova, 2001, pp. 125 ss.*); anche nella scorsa campagna elettorale, con un semplice accordo tra i Poli, con una “convenzione costituzionale”? Lo ha riproposto anche in questi giorni L. Gianniti sul sito Internet della rivista “Quaderni Costituzionali” (www.unife.it/forumcostituzionale). Mi sembra francamente che, dopo tanti decenni di interpretazioni consolidate, la via della revisione si presiti meglio a garantire una certezza del diritto. Sempre che con tale revisione non si voglia perpetuare una nuova ambiguità: occorre chiarire infatti il significato che con essa si intende dare a termini come “proposta”, cioè al carattere vincolante della medesima. Altrimenti già si possono immaginare le possibili e legittime ironie. *L'ex-Presidente Cossiga, a suo tempo, bollò come “Premier sussurrato” la mera indicazione politica del medesimo, senza tracce sulla scheda; oggi lo stesso Cossiga (o qualche suo felice imitatore) potrebbe ben parlare di “proposta sussurrata” di scioglimento.*
 23. [S. Merlini, *Autorità e democrazia nello sviluppo della forma di governo italiana*, Giappichelli, Torino, 1997, p. 149](#)
 24. [Cit. in S. Ceccanti, *Cronache costituzionali italiane 1 aprile-31 luglio 1996*, in “Quaderni Costituzionali” n. 3/1996, p. 537.](#)
 25. [Astrid, \(gruppo di lavoro coordinato da M. Cammelli\), *Il bipolarismo e le regole della democrazia maggioritaria*, dattiloscritto, marzo 2002, reperibile nel sito \[www.astridonline.it\]\(http://www.astridonline.it\).](#)
 26. [Cfr. da ultimo D. Rousseau \(a cura di\), *L'ordinamento costituzionale francese*, Giappichelli, Torino, 2000. Per inciso segnalo che il più equilibrato bilancio della forma di governo francese, dopo il quinquennato presidenziale e l'inversione dell'ordine delle elezioni tra Presidenziali e legislative, è ora contenuto in P. Lauvaux, *Destins du présidentielisme*, Puf, Paris, 2002](#)
 27. [Club Jean Moulin, *L'Etat et le citoyen*, Seuil, Paris, 1961, p. 352.](#)
 28. [Citato e ampiamente commentato in G. Tonini, *La mediazione culturale. L'idea, le fonti, il dibattito*, Ave, Roma, 1985, pp. 312 ss.](#)