

## Una forma di governo unica al mondo

di Leopoldo Elia

di prossima pubblicazione in: “*ASTRID, Studi, note e commenti sulla riforma della seconda parte della Costituzione*”

Tenuto conto della necessità di rivolgerci ai 630 deputati di Montecitorio, riterrei opportuno cominciare, per la forma di governo, con un richiamo ai diversi modelli che ci offre l’esperienza degli stati democratici contemporanei. Malgrado che il presidente Pera, nel discorso al Forum di Cernobbio, abbia espresso la sua preferenza per la valutazione di sistema e degli equilibri relativi rispetto alle valutazioni di modello, (essendo le diverse forme di governo del tutto peculiari alle vicende dei vari stati), ritengo necessario comunicare ai nostri interlocutori che il testo approvato dal Senato costituisce un *unicum* nel panorama del diritto costituzionale comparato: una forma di governo atipica e contrastante con i principi del costituzionalismo perché realizza una concentrazione di poteri in una sola persona senza precedenti, tale da far degenerare la stessa forma di stato democratico rappresentativo (sulle cose che contano decide sempre il Primo Ministro e mai il Consiglio dei Ministri). Questo risultato si raggiunge ibridando istituti classici della forma di governo parlamentare, quali il rapporto fiduciario e il potere di scioglimento della camera politica, con le norme “antiribaltone”, *simul stabunt simul cadent*.

Da questo incrocio nasce un sistema a tenuta stagna, a circolo chiuso, che non lascia aperto nessuno spiraglio di dialettica politica seria all’indomani delle elezioni. Nel lungo intervallo di legislatura si realizza in pieno l’affermazione di Rousseau, secondo il quale il popolo inglese è libero solo il giorno in cui vota mentre è schiavo negli altri giorni. A quel punto la storia si ferma e ci si dà appuntamento tra cinque anni; mentre il tempo continua a scorrere utilmente solo per chi ha vinto le elezioni.

Quindi si va oltre il premierato inglese che, essendo correlato al bipartitismo prevalente nella composizione della Camera dei comuni, prevede la responsabilità del premier nei confronti della sua maggioranza: se ne perde il consenso, il primo ministro non ha più il potere di proporre lo scioglimento della Camera alla regina e deve dimettersi, come ci insegnano moltissimi precedenti (ad esempio: Eden, Macmillan, Thatcher).

In Germania, mancando il bipartitismo anche a causa del sistema proporzionale, malgrado la clausola di sbarramento, si provvede con l'annuncio, prima delle elezioni, del candidato cancelliere e degli schieramenti di coalizione, che possono essere dissolti soltanto con la sfiducia costruttiva: in 55 anni c'è stato un solo precedente a favore di Kohl, nell'ottobre del 1982. Peraltro la forma di governo approvata a Palazzo Madama se non trova riscontro nelle migliori esperienze di governo parlamentare, quali il premierato inglese e il cancellierato tedesco, offre minori spazi dialettici e un minori bilanciamenti di poteri di quelli che si rinvergono in una diversa forma di governo. Il semi-presidenzialismo francese, anche dopo la riforma del quinquennato, non esclude *a priori* l'ipotesi della coabitazione.

Il poco funzionale sistema israeliano, basato sull'elezione diretta e separata del primo ministro, presentava un grado minore di automatismo nello scioglimento del parlamento monocamerale rispetto al premierato ora proposto per l'Italia; inoltre manteneva l'elezione della *Knesset* con la proporzionale.

La forma presidenziale vera e migliore, cioè quella statunitense, si fonda su una forte separazione strutturale tra Presidente, Congresso e giudici, con la conseguenza a tutti nota che il Presidente eletto dal popolo non può essere "ribaltato" durante il suo quadriennio, salvo *impeachment*, ma non può porre la questione di fiducia né può sciogliere le Camere: questo sistema ha dunque una sua coerenza liberal-democratica e consente una forte dialettica politica tra Congresso e Presidente, anche quando il partito del vincitore è in maggioranza in entrambe le Camere.

Nella forma di governo direttoriale svizzera, oltre ai numerosi interventi referendari, c'è la stabilità quadriennale predeterminata del consiglio federale, ma non esiste conseguentemente né la posizione della questione di fiducia, né il potere di scioglimento delle assemblee parlamentari da parte del consiglio.

Il sistema proposto per l'Italia è invece l'unico che chiude il cerchio in modo tale da sottrarre il primo ministro ad ogni verifica fiduciaria da parte della sua maggioranza per cinque anni, dandogli sempre un potere di vita e di morte sulla camera politica.

Si dice spesso che questo potere avrebbe una efficacia deterrente e non verrebbe esercitato se non in casi eccezionali, ma si dimentica che la sua minaccia, mediante la posizione della questione di fiducia, può consentire l'approvazione parlamentare di disegni di legge che nulla avevano a che fare con il programma presentato agli elettori; ciò è quanto è avvenuto in questa legislatura, ma potrebbe accadere anche in altre, perché è troppo forte la tentazione di fare ricorso a questo mezzo per varare leggi – provvedimento, in senso sostanziale, che nessuna Camera approverebbe in condizioni normali.

Il Presidente Pera ed anche il sen. D'Onofrio, concedono “qualche riserva qua e là per evitare che il premierato sia troppo rigido”; addirittura il relatore promette due modifiche, una sulla forma di governo e un'altra sul Senato federale, ma afferma anche di non poter dire di più per ora (1° aprile). Perciò noi restiamo con la nostra fame anche perché non vediamo come si possano graduare rigidità e automatismi dato che sono, nella logica “antiribaltone”, l'essenza stessa del progetto “senza interstizi”. Tanto più che, prima del meeting di Lorenzago, predominava un'opinione, condivisa anche dal sen. D'Onofrio, che quei congegni escogitati per garantire la stabilità di governo negli enti locali e nelle regioni non potevano trovare applicazione a livello nazionale per una ragione molto semplice: la differenza di competenze in campo normativo tra questi enti e il Parlamento, nel quale si possono approvare leggi che toccano i principi fondamentali della Costituzione e i diritti ed doveri dei cittadini.

In particolare, nella rivista “*Amministrazione civile*” (1.IX.2003) può leggersi un dialogo cortese tra i senatori Mancino, Fisichella, Bassanini e D'Onofrio in cui, il futuro relatore dell'AS 2544 consente su questo punto cruciale con gli altri colleghi e, direi, con la forte maggioranza dei costituzionalisti italiani. E' difficile dunque spiegare la conversione del sen. D'Onofrio “sulla via di Damasco”; quel che è certo è che in Senato, né in Commissione né in Assemblea, la maggioranza ha voluto recedere da un'impostazione tanto costrittiva.

L' assoluta singolarità della forma di governo proposta dovrebbe far riflettere i deputati di tutti i gruppi, perché esistono limiti di compatibilità e di coerenza (limitazione e bilanciamento dei poteri) che non si possono superare senza uscire dalla forma di governo parlamentare e dalla forma di stato democratica (v. Art. 139 Cost.: forma repubblicana intesa in senso forte); tenendo conto che con queste soluzioni si va più lontano anche dal progetto della Commissione bicamerale D'Alema, dopo la scelta dell'elezione diretta del Presidente della Repubblica, determinata dal voto leghista.

A questa nostra conclusione decisamente negativa non vale opporre che c'è il contropotere del Senato federale che, anzi, depotenzierebbe il Premier, paralizzando l'attuazione del suo programma. Ma io considero il Senato federale, a parte la sua non rappresentatività delle regioni e degli enti locali, come un organo coperto da una coltre oscura di incertezza ed aleatorietà. Mentre la realizzazione del “superpremier” è immediatamente operativa nei confronti del Parlamento e del Capo dello Stato, il Senato come contropotere è una mera virtualità, a cominciare dalla sua composizione: intanto dal testo votato è caduto il carattere proporzionale del sistema di elezione, anche se questo non è un dato decisivo perché, se per ipotesi si applicasse il sistema proporzionale spagnolo per la formazione della Camera dei Deputati ad un Senato di duecento seggi elettivi, si potrebbe ottenere un risultato fortemente maggioritario. Sicché la differenza della struttura politica

dei due rami del Parlamento tenderebbe azzerarsi fino a scomparire, precludendo in larghissima misura il ricorso alla questione di fiducia in mancanza di rapporto fiduciario.

Non si tiene poi conto di un'altra incognita che gli intenditori di storia costituzionale non dovrebbero trascurare: l'ipotesi che si facciano ben poche leggi-quadro o di principio nelle materie concorrenti, ove la maggioranza preferisca avvalersi di vecchie normative centralistiche tuttora vigenti, in base al comodissimo principio di continuità già più volte affermato dalla Corte costituzionale; prassi comodissima per il governo, mentre la Corte si trova spesso di fronte a situazioni di serio disagio; ad esempio, cito solo la questione del finanziamento statale degli asili nido, in cui è stata costretta a non espungere dalla normativa vigente leggi dello Stato in chiaro contrasto con il riparto di competenze stabilito nel Titolo V, peraltro sempre meno nuovo. Da ultimo non è privo di significato che anche nella legislazione concernente la determinazione dei principi fondamentali nelle materie di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, il Senato federale perda il potere di avere l'ultima parola quando il governo dichiara che le modifiche proposte dalla Camera dei Deputati siano essenziali per l'attuazione del suo programma, e le modifiche siano state approvate ai sensi del nuovo articolo 94, secondo comma - testo Senato (nuovo articolo 70, secondo comma - testo Senato); insomma, a seguito della commistione tra questione di fiducia e "voto bloccato conforme" (voto bomba atomica, secondo la definizione di Giuliano Amato) la funzione legislativa, di principio, nelle materie concorrenti, è esercitata collettivamente dalle due Camere (nuovo articolo 70, terzo comma - testo Senato). Ciò considerato, mi pare che le preoccupazioni per il nuovo Senato federale siano quantomeno premature, mentre attualissimi appaiono gli allarmi per l'avvento del Premier "strapotente": il quale, infine, ridurrebbe il Presidente della Repubblica ad un ruolo protocollare, appropriandosi dei suoi poteri di riequilibrio.

Altri mostra di non scandalizzarsi per questa riforma perché constata la rissosità della coalizione di governo e la propensione delle sue componenti ad avanzare veti e ricatti, ma l'apparenza inganna perché la maggioranza è compatta come una falange macedone sulle leggi che interessano veramente al leader della coalizione e che costituiscono l'autentico programma di governo (la legge Gasparri e la legge Frattini sul conflitto di interessi ed ora la legge di revisione costituzionale, come testimonia la disciplina nelle votazioni al Senato, propiziata pure dallo scambio delle richieste accolte tra i vari gruppi della coalizione).

Tutto ciò considerato mi pare che in una situazione di bipolarismo, e non di bipartitismo, nella tutela della governabilità non si può andare oltre la sfiducia costruttiva alla tedesca; se non si vogliono ledere altri valori del costituzionalismo bisogna tornare alle regole contenute nella proposta della Commissione bicamerale De Mita – Jotti. Del resto quella sfiducia costruttiva avrebbe impedito sia la crisi del primo governo Berlusconi nel 1994, sia quella del governo Prodi

nell'autunno del 1998. Se mi si obietta ancora che quelle maggioranze in crisi non avrebbero consentito l'attuazione del programma, rispondo, evocando l'esempio di Khol, che ci deve pur essere uno spazio riservato alla capacità del politico di far valere il proprio indirizzo nella sua maggioranza. Con il testo del Senato si vuole cancellare in realtà la possibilità di sviluppare dialettiche serie nel periodo tra le due gare elettorali in cui la posta cresce man mano che aumentano i poteri dei *leaders* di partiti personali.

La nostra forma di governo può certo essere razionalizzata, ma non pervertita passando dalla delega ai vertici dei partiti a quella illimitata ad un uomo solo: al contrario è necessario che la politica non sia sospesa, ma continui perché con essa nessuno possa sottrarsi al principio di responsabilità.