

Premierato e sistema parlamentare

di Tommaso Edoardo Frosini

(Straordinario di Diritto pubblico comparato nella Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Sassari)

1.- Introduzione

In tema di forma di governo si registra in Italia, ormai da diversi anni, la proposta di introdurre nell'ordinamento costituzionale il premierato. A ben vedere però, non si tratta di una proposta compiuta e definita ma piuttosto di alcuni progetti diversi fra loro, che hanno in comune il solo fatto di dichiarare tutti di volere il premierato. Infatti, stando ai questi progetti, parrebbe che con la parola "premierato" si possano fare tante cose, ovvero si possano definire diverse modalità di forma di governo e non una sola. Perché queste proposte dichiarano tutte di voler dare all'Italia una forma di governo del premierato, salvo poi dividersi sulla individuazione dei meccanismi costituzionali che darebbero forma e materia alla struttura di governo[1]. Scopo di questo mio intervento è quello di provare a fare chiarezza sul sistema di governo del premierato, avendo come punto di partenza (e di comparazione) obbligato la Gran Bretagna, quale "madre dei premierati". Sia chiaro subito un punto: il premierato britannico è irriproducibile, per una serie di ragioni che poi dirò, esso però funge come sistema al quale fare riferimento, nei confronti del quale cioè ci si può avvicinare o discostare a seconda del grado di emulazione dello stesso.

Certo, va detto che al premierato non corrisponde un modello di forma di governo tendenzialmente strutturato; nella tradizionale classificazione delle forme di governo, per quanto oggi la si possa ritenere superata, la forma di governo del premierato di per sé non è mai esistita. Essa, semmai, rappresenta l'evoluzione della forma di governo parlamentare (categoria concettuale da ritenersi anch'essa in via di superamento), ovvero una specificazione della stessa in quanto preserva il rapporto fiduciario fra governo e parlamento. Ma questo elemento, per quanto importante, risulta ormai essere secondario rispetto ad altri. Pertanto, sia pure come prima e provvisoria definizione, direi che il premierato si caratterizza per il fatto di mettere al centro del sistema il Primo Ministro indicato (non eletto!) dal corpo elettorale, insieme alla maggioranza di cui egli è leader, e quindi investito dalla doppia fiducia, elettorale e parlamentare. Il ruolo del Primo Ministro si rafforza in quanto egli diviene titolare di propri e specifici poteri, tra i quali quello di nominare e revocare i propri ministri e quello di provocare lo scioglimento anticipato delle Camere, consentendo così allo stesso Primo Ministro di scegliere il momento per tornare di fronte ai propri elettori con l'obiettivo di "ricostituire o confortare una maggioranza".

2.- Forma di governo a "legittimazione diretta" e parlamentarismo

Prima di svolgere una comparazione fra il premierato britannico e quello italiano, così come oggi è e come si vorrebbe che fosse, ritengo opportuno procedere, sia pure rapidamente, ad una riformulazione dei criteri tradizionali in base ai quali si classificano le forme di governo. Pertanto, non più soltanto il grado di separazione o di collaborazione, oppure di supremazia o di equilibrio, fra legislativo ed esecutivo, ma piuttosto il contributo attivo o passivo del corpo elettorale alla legittimazione dei due poteri poco prima citati[2]. Ragionando sui rapporti che si possono venire ad instaurare fra il corpo elettorale con il legislativo e con l'esecutivo, ovvero fra tutti e tre, si coglie il criterio distintivo con il quale si può procedere ad una nuova classificazione, a carattere generale, tra le forme di governo a legittimazione diretta e quelle a legittimazione indiretta; salvo poi specificare gli elementi istituzionali che agiscono sull'una o sull'altra. Questa divisione si basa, in particolare, sul ruolo che è chiamato ad esercitare il corpo elettorale ai fini della scelta del Governo: in un simile contesto, allora, ci sono forme di governo che valorizzano in maniera più ampia il principio della sovranità popolare, altre invece che lo ridimensionano limitandolo al solo voto elettorale per le Assemblee rappresentative[3]. Vi è poi un'ulteriore distinzione

da fare con riferimento alle forme di governo a legittimazione diretta, ed è quella riferita agli elementi istituzionali che ne determinano la struttura; fra questi, principalmente, il sistema dei partiti e il sistema elettorale.

Le forme di governo parlamentari a legittimazione diretta si esprimono attraverso la possibilità che viene attribuita al corpo elettorale di scegliere una maggioranza e il suo leader; pertanto, esse si fondano su di una doppia relazione fiduciaria: la prima è quella che si instaura fra il Governo (e il suo leader) ed il corpo elettorale; la seconda è quella fra Governo e Parlamento. Entrambi i rapporti di fiducia hanno alla loro base lo stesso atto di indirizzo politico, che è il programma di governo. Questo sviluppo della forma di governo parlamentare si è manifestato attraverso l'assunzione del principio maggioritario quale parametro di riferimento per l'operato del Governo, come criterio ordinatore del sistema nel suo concreto funzionamento: laddove non si è privilegiato il principio maggioritario quale regola per eleggere – come per esempio in Germania, dove piuttosto vige un sistema elettorale proporzionale seppure con capacità "selettive", anche per via della Sperrklausel [4] – si è provveduto comunque ad esaltare il principio maggioritario inteso quale regola per governare[5]. L'applicazione del principio maggioritario, come regola per governare, valorizza il principio di responsabilità politica e con esso il ruolo che il corpo elettorale assume ai fini della scelta del Governo. Infatti, laddove c'è la possibilità per il corpo elettorale di votare (formalmente o anche solo sostanzialmente) per il Governo, quest'ultimo si dovrà ritenere responsabile davanti all'intero popolo-corpo elettorale, con la conseguenza che dovrà tenere una condotta che possa essere percepita dall'intero Paese come corrispondente all'interesse di tutti e non di singoli gruppi.

L'obiettivo da raggiungere è quello di assicurare un Governo stabile, efficace, che duri per l'intero corso della legislatura e che risponda del suo operato presso il corpo elettorale. Infatti, un Governo è stabile non solo in base alla sua durata in carica, ma anche quando la sua durata è periodicamente verificata e confermata da libere elezioni; un Governo, inoltre, è efficace quando le sue decisioni rispondono alle esigenze degli elettori, i quali possono confermare o sostituire quel Governo, creando così un regime di alternanza. I meccanismi elettorali e la natura del sistema partitico, strutturato in senso bipolare, hanno di fatto creato le condizioni istituzionali e politiche per consentire agli elettori di orientarsi e di comportarsi come se potessero davvero eleggere direttamente governo e capo del governo; col risultato di rafforzare il principio di responsabilità politica da parte di chi governa. Nelle forme di governo a legittimazione diretta, la funzione di legittimazione del Governo spetta direttamente al corpo elettorale, seppure con il concorso dei partiti politici i quali svolgono una importante funzione di mediazione: capo del Governo è il leader del partito (o della coalizione di partiti) che conquista la maggioranza in Parlamento, ristabilendo così un equilibrio fra la rappresentanza politica e la forma immediata della sovranità popolare; "equilibrio che è la condizione necessaria perché la legittimazione diretta dei governi non acquisti tratti plebiscitari" [6].

Alla base di questo sistema c'è quindi un processo di valorizzazione della sovranità popolare, la quale, in quanto corpo elettorale, è chiamata ad eleggere dei rappresentanti nella consapevolezza di eleggere anche i governanti. Il popolo-corpo elettorale, allora, prima di votare viene a conoscenza del programma di governo e degli uomini che lo attueranno; è messo in condizione di conoscere, preventivamente all'esito elettorale, quale indirizzo politico verrà perseguito qualora dovesse vincere (ovvero, qualora dovesse avere la maggioranza) uno schieramento politico oppure l'altro; è in grado di confermare col voto un Governo oppure far sì che risulti vincitore il Governo alternativo, il quale si sarà organizzato svolgendo un'opposizione costruttiva. È questa anche una nuova forma di libertà, riconducibile al principio della sovranità popolare: ovvero la libertà di essere associati nell'elaborazione delle decisioni; la libertà di partecipare direttamente ed attivamente al formarsi della politica nazionale, attraverso la scelta "immediata" del titolare dell'indirizzo politico e, parimenti, la libertà di cambiare i governanti qualora abbiano demeritato.

In Europa, le forme di governo parlamentari si dividono fra quelle a legittimazione diretta e indiretta: tra i Paesi della Comunità europea più della metà hanno governi orientati sul modello britannico, in cui il Primo Ministro è il leader di una maggioranza fedele che gli permette di godere della piena fiducia in Parlamento. Concentrando nelle sue mani l'esecutivo, cosa che gli deriva dalle regole istituzionali, ed il legislativo, cosa che gli deriva dalla sua maggioranza, il Primo Ministro è praticamente scelto dagli elettori stessi in occasione delle elezioni parlamentari. E' chiaro, però, che in quanto leader del partito di maggioranza questi lo potrà cambiare, e così facendo cambierà anche il primo ministro (nell'ultimo mezzo secolo, sono 5 su 12 i Premier entrati in carica non elettoralmente ma per successione interna, da ultimo il caso Thatcher/Major nel 1990, che è avvenuto – vale la pena sottolinearlo – dopo ben 11 anni di ininterrotto governo Thatcher).

3.- Premierato e rappresentanza politica (cenni sulla vicenda britannica)

C'è da dire che il premierato britannico rappresenta l'idealtipo, il modello al quale si ispirano, oggi più di ieri, le forme di governo a legittimazione diretta[7]. Con una consapevolezza storica e costituzionale, che ne frena l'ambizione emulativa: il premierato britannico, così come si è venuto a sistematizzare nella English Constitution, non è esportabile altrove; nemmeno se si volesse provare a riprodurre esattamente e pedissequamente tutte le caratteristiche del sistema britannico, a cominciare da una Costituzione non scritta. E questo perché il sistema britannico si fonda, prima ancora che sul meccanismo elettivo maggioritario "first past the post" oppure sulle conventions, su una certa cultura politica e della politica, che è espressiva del dna del cittadino britannico. Quindi, semmai si volesse riprodurre altrove il sistema istituzionale britannico, così come è, bisognerebbe prima di tutto trasferire in quell'altrove i cittadini britannici, perché è attraverso essi – ovvero in base ai loro comportamenti, le loro abitudini, le loro tradizioni – che si forma il sistema istituzionale e che dà vita a quel certo tipo di sistema di governo che è il premierato britannico. Il quale si sviluppa anche sulla base di un'idea della rappresentanza politica, che contraddistingue la cultura costituzionale britannica dalle altre. Anzi, vorrei dire che la rovescia. Infatti, la rappresentanza politica in Gran Bretagna mette a nudo la finzione della stessa, perché non si cela dietro l'ipocrisia istituzionale del divieto di mandato imperativo, ma piuttosto riconosce ed afferma il vincolo di mandato fra eletto ed elettore, ovvero fra partito ed elettorato. La "teoria del mandato", che collega il governo al partito e quindi all'elettorato, è, a ben vedere, una teoria della rappresentanza politica, che ne esprime una diversa modalità, una nuova funzione, una moderna criteriologia[8]. E' una teoria, questa del mandato, che ha due distinte implicazioni: quella del comando, e cioè il governo eletto riceve mandato dal popolo sovrano di intraprendere determinate azioni, e quella dell'autorizzazione, in quanto il partito di governo, sulla base del programma presentato agli elettori e in virtù del quale ha ottenuto il successo elettorale, acquista il diritto e la responsabilità di mettere in pratica quel programma. In fondo, il rapporto fiduciario che lega la maggioranza parlamentare (ovvero il partito vincitore alle elezioni) al Governo consiste nell'obbligo, da parte della maggioranza, a vigilare che l'attuazione parlamentare del programma elettorale, guidata dal Governo, ne rispetti le fondamentali finalità[9]. (La teoria del mandato ha una sua effettività istituzionale: ricordo come nel 1984 la signora Thatcher fece appello al principio di mandato per difendere, con successo, la linea politica del governo nei confronti dei deputati Tory ribelli.)

4.- Il premierato britannico, ovvero dell'importanza del party government

Vengo ora ad indicare i tratti essenziali del premierato britannico, consapevole del fatto che essi non possono certo essere ridotti ad una sorta di letto di Procuste. Valga il monito di Walter Bagehot: "Lo studioso che tenti di ritrarre una Costituzione esistente, una Costituzione che sia operativa e vivente [Living Constitution], deve affrontare una grave difficoltà: il fatto che il soggetto del ritratto cambia continuamente [...] Questa difficoltà è tanto più grande per chi scrive di un sistema di governo esistente,

che ovviamente deve paragonare ad altri importanti sistemi di governo esistenti, che cambiano a loro volta”[10].

La individuazione dei tratti essenziali del premierato britannico danno vita a quello che un politologo di origine olandese ha chiamato il “modello Westminster”. Una formula fortunata, che ha trovato larga diffusione in dottrina[11]. Si è provato così a fissare ben dieci elementi tra loro collegati che darebbero vita al modello Westminster. Non sto qui a ripeterli; mi limito però a rilevare come la fissazione di elementi costitutivi il modello britannico di governo finiscono inevitabilmente per irrigidire il modello stesso, che invece è tale in quanto flessibile[12]. Semmai, si possono indicare quegli elementi che, in combinazione fra loro, caratterizzano le democrazie maggioritarie, e quindi anche il sistema britannico, sia pure in via tendenziale. Provo qui, pertanto, a fare un rapido e sommario elenco, con lo scopo di indicare delle tendenze e non certo delle regole: a) un sistema bipartitico disposto sull’asse destra-sinistra (conservatori-progressisti) o, comunque, secondo uno schema bipolare; b) l’investitura diretta della maggioranza e del suo leader; c) sistemi elettorali uninominali-maggioritari, che possono essere ad un turno (come in Inghilterra), o a doppio turno (come in Francia), oppure misti: in quest’ultimo caso però debbono prevedere che i seggi vengano assegnati secondo una distribuzione a larga componente maggioritaria, che prevalga nettamente su quella proporzionale; d) una rilevante attribuzione di poteri normativi al Potere governante; e) una omogeneità di indirizzo fra il Potere governante e il Potere legislativo; f) delle regole di funzionamento, specialmente interne alle assemblee rappresentative, tali da riconoscere precise prerogative al governo ed alla sua maggioranza.

Torniamo al funzionamento del sistema britannico. Quando si esamina la forma di governo britannica si è soliti iniziare con il Primo ministro: come viene scelto, quali poteri esercita, in che rapporto si pone col Parlamento e col Capo dello Stato[13]. Sono queste le principali questioni, che si collegano fra loro e che pertanto non possono essere esaminate disgiuntamente. C’è da dire che per analizzare questi aspetti bisogna fare ricorso alla storia costituzionale inglese: il giurista deve farsi storico se vuole capire e seguire lo sviluppo delle istituzioni inglesi. Detto ciò, mi preme mettere in luce almeno un aspetto. A mio avviso, chi voglia esaminare la forma di governo britannica prima ancora che il Primo Ministro deve esaminare il ruolo dei partiti. E’ vero che il Primo Ministro è, per dirla con il Mackintosh, il focal point dell’intero sistema di governo[14], ma in quanto espressione del sistema partitico. Voglio con ciò dire che il Governo britannico potrà essere specificato, di volta in volta, Governo di Gabinetto o del Primo Ministro, ma in quanto ritenuto, nella sua forma generale, Governo di Partito, Party Government. Come è stato efficacemente detto, “se questa è un’età di cabinet government, la ragione in prima istanza è che essa è un’età di party government”[15]. Sono i partiti i veri protagonisti della forma di governo britannica, tutto il resto viene a cascata. Con un’avvertenza: non si tratta del partito di massa o extraparlamentare ma solo del partito parlamentare, che assorbe e accetta tutti gli istituti e le convenzioni del governo rappresentativo e responsabile.

Va poi ricordato, che il meccanismo elettorale adottato in Gran Bretagna per la trasformazione dei voti in seggi è il simple plurality system: un sistema maggioritario “secco” a turno unico, in virtù del quale in ogni circoscrizione elettorale, che sono in numero pari ai deputati da eleggere alla Camera dei Comuni, viene eletto quel candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti. Questo però non basta: infatti, da solo il sistema elettorale non produce di per sé bipartitismo ed elezione (in)diretta di un Governo; piuttosto, una condizione importante è che ci sia un sistema partitico strutturato, che riconosce nel proprio leader il candidato al posto di Primo Ministro. Infatti, uno sviluppo importante del governo parlamentare in Gran Bretagna è dato dalla sua trasformazione in party government; e solo grazie ad un suo sostanziale radicamento si è potuto evolvere nel Cabinet government. L’importanza del ruolo dei partiti politici è strategica: sono loro, infatti, che concorrono a determinare l’elezione del Governo, e a convogliare verso questo o quel candidato e quindi verso questo o quel programma di governo il consenso dell’elettorato[16]. Pertanto, il governo di gabinetto è espressione del governo di partito: non ci può essere l’uno senza l’altro; il combinato disposto “governo di partito-governo di gabinetto”, con il concorso di un sistema elettorale maggioritario, consentono al sistema politico-istituzionale britannico di

funzionare in maniera tale da attribuire al corpo elettorale, almeno in maniera virtuale, il compito di eleggere il potere governante; nonché di instaurare un rapporto di responsiveness e di responsibility tra rappresentanti e rappresentati[17].

I partiti, dicevamo. L'elettore britannico vota per i partiti più che per i candidati, e la competizione elettorale si fonda sul two-party system, ma non certo quale conseguenza meccanica del sistema elettorale maggioritario, ma piuttosto quale evoluzione storica che ha affermato, in virtù di una tendenziale omogeneità sociale del Paese ed all'assenza di fratture socio-economiche e religiose, un formato bipartitico nel Paese (ricordo però che alle elezioni non "corrono" soli due partiti ma bensì numerosi). L'issue in gioco nella competizione elettorale è quale partito formerà il governo, e quale partito, in quanto sconfitto elettoralmente, formerà l'opposizione. Il partito vincitore, pertanto, riceve un mandato dagli elettori sulla base del programma presentato. Da queste sommarie indicazioni discende che: il Premier sarà il leader del partito che ha vinto le elezioni, il quale godrà di una doppia fiducia: quella del partito che lo ha designato quale proprio leader, e che pertanto lo potrà cambiare (da ultimo, il già ricordato caso Thatcher/Major nel 1990), e quella del corpo elettorale, che lo ha investito dell'ufficio votando, a maggioranza, il partito di cui egli è leader. Pertanto, è l'elettorato che, votando per un partito, sceglie la nuova maggioranza parlamentare e conseguentemente il Governo.

I partiti, allora, si configurano come strumenti di governo; il loro focus di azione è la politica istituzionale e non la società: essi accedono al governo in quanto sono percepiti dall'elettorato come portatori di un interesse generale e nazionale[18]. Vorrei dire di più, sia pure un po' sbrigativamente: la dicotomia forma di Stato/forma di governo – tipica della concezione costituzionalistica, che l'ha analizzata in maniera descrittivamente divaricata, ovvero l'una come rapporto tra governanti e governati e l'altra come rapporto fra organi costituzionali – in Gran Bretagna viene ad assottigliarsi, ovvero a sfumarsi nel senso della divaricazione dicotomica. Voglio dire che forma di Stato e forma di governo hanno un unico riferimento, che interagisce nell'una e nell'altra, che tiene insieme sia l'una che l'altra. Questo riferimento sono i partiti politici, in quanto avvertiti in Gran Bretagna come portatori di un interesse generale e nazionale, un interesse che trascende, ovvero supera, e quindi per così dire "scarta" la dicotomia forma di Stato/forma di governo. In tal modo, l'indirizzo politico generale e nazionale è "l'emanazione di un'opinione pubblica organizzata in partiti, [...] [quale] risultante di congegni che realizzano la composizione di un tessuto pluralistico ordinato"[19].

5.- Per una nuova forma di governo: "sciaccare le istituzioni italiane nel Tamigi"...

Basterebbe quanto finora detto, con riferimento al ruolo centrale dei partiti, per sottolineare la originalità della forma di governo britannica, e marcare così la profonda differenza con il sistema italiano. Credo che sia difficilmente immaginabile una trasformazione del sistema italiano in party government, dopo il tentativo fallito da De Gasperi negli anni Cinquanta. Lo sforzo, allora, deve essere quello di avvicinarci al grado di emulazione più prossimo al modello britannico; e se il sistema dei partiti britannico e il suo formarsi bipartitico in sede elettorale è assai difficile eguagliare, allora bisogna saper cogliere, come di fiore in fiore, quegli elementi istituzionali del modello britannico che potrebbero favorire la costruzione di un premierato italiano, ed avvicinarci così al modello di riferimento. Bisogna, pertanto, andare a sciaccare le istituzioni italiane nel Tamigi. Con un'avvertenza di non poco conto. Che in Italia, per quanto si voglia fare affidamento alle convenzioni costituzionali, bisogna, sia pure con tecnica di soft law, fare i conti con la codificazione costituzionale. E quindi fissare su norma alcuni passaggi istituzionali. Sia pure tenendo conto che le norme sulla forma di governo non possono che essere "a fattispecie aperta". Valga quanto veniva scritto – nel lontano 1961 – dal Club Jean Moulin: "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"[20].

E allora, qui lanciamo una provocazione: se la Gran Bretagna avesse una Costituzione scritta, quali norme regolerebbero la forma di governo? In fondo, è questa la domanda che si debbono porre coloro i quali mirano ad introdurre un premierato a la britannica nel nostro Paese. E' noto come in Gran Bretagna si sia, di recente, acceso un dibattito proprio sulla eventualità di scrivere la Costituzione; ricordo anche che un gruppetto di dottorandi oxoniensi, fra cui due italiani, agli inizi degli anni Cinquanta si misurò in un'esercitazione accademica di scrittura della Costituzione britannica sotto la guida del professor Lawson[21]. Ma si tratta, appunto, di esercitazioni. Per passare, allora, dalla law in book alla law in action, direi che gli istituti da introdurre nell'ordinamento italiano, per avvicinarsi a quelle condizioni di fatto che consentono al sistema di governo britannico di funzionare, sono diversi e puntuali. Certo, qualche cosa del sistema istituzionale britannico si è già iniziato ad attecchire nell'ordinamento italiano; bisogna quindi riconoscere che, di recente, si sono venute ad accentuare quelle suggestioni anglosassoni sulla forma di governo italiana, che ho descritto in un saggio di un paio di anni fa e al quale rimando[22]. Il passaggio dal sistema elettorale proporzionale ad uno prevalentemente maggioritario ha concorso, in misura significativa, ad una contaminazione britannica del sistema italiano. Il nuovo sistema elettorale ha poi contribuito al formarsi di un bipolarismo - che non è certo, intendiamoci, il bipartitismo britannico - con l'indicazione dei leaders degli schieramenti concorrenti quali candidati alla guida del governo (il nome del leader sul simbolo dello schieramento ha poi accentuato la vincolatività politica della designazione elettorale); si riscontra, inoltre, un più definito rapporto maggioranza/opposizione, anche a seguito di significative modifiche dei regolamenti parlamentari[23]. Pertanto, qualche cosa del sistema istituzionale anglosassone si è attecchito sulla forma di governo italiana; più che istituti, norme o conventions di stampo anglosassone, credo che si sia iniziato ad attecchire un parte significativa della cultura politica tipica del mondo anglosassone: quella che prevede la partecipazione attiva del corpo elettorale alle scelte sul e di governo. Ed è noto come la cultura politica sia un fattore condizionante il funzionamento delle istituzioni costituzionali.

6.- Il premierato italiano. Problemi e prospettive

Cosa manca per avvicinare il sistema italiano ancora di più al sistema britannico? Si può immaginare un'azione riformatrice basata su due indirizzi: a) un ridimensionamento della quota proporzionale nella legge elettorale per le Camere, e contestualmente l'eliminazione dello "scorporo"; b) un rafforzamento dell'efficacia dell'azione di Governo, e contestualmente l'introduzione di congegni di stabilizzazione dell'esecutivo.

Vado veloce su questi punti; anzi, sul primo di essi non aggiungo nulla[24]. Sul secondo punto, concernente il rafforzamento del Governo, evidenzio molto brevemente alcuni passaggi. Innanzitutto la nomina del Presidente del Consiglio, che diventerebbe nominalmente Primo Ministro, il quale dovrebbe essere frutto di una designazione popolare, non per il tramite di una elezione diretta ma piuttosto attraverso il meccanismo elettorale maggioritario, che consente di indicare nel leader dello schieramento politico il candidato alla guida del Governo. Questa previsione dovrebbe essere costituzionalizzata, assegnando al Presidente della Repubblica il compito di nominare il Primo Ministro soltanto "sulla base del risultato elettorale". L'obiettivo è non solo di trasformare in diritto ciò che già c'è in fatto, ma anche quello di agganciare il Primo Ministro ad una sua maggioranza politica. La quale maggioranza politica - che rappresenta quel "risultato elettorale" in virtù del quale si verrebbe a determinare costituzionalmente la nomina del Primo Ministro - potrà cambiare, se lo vorrà e se lo riterrà opportuno, il Primo Ministro nel corso della legislatura, ma non potrà cambiare se stessa. Il vincolo costituzionale, allora, sarà il risultato elettorale, e quindi la maggioranza fuoriuscita dall'esito delle votazioni, piuttosto che la persona del Primo Ministro. Quest'ultimo dovrebbe avere dalla sua il potere di chiedere e ottenere lo scioglimento anticipato delle Camere (il cui decreto resterebbe alla firma del Capo dello Stato). E' questa un'ulteriore riforma costituzionale che andrebbe fatta, se ci si volesse avvicinare sempre più al sistema britannico. Quindi, attribuire al Primo Ministro il diritto di appello al popolo in tutte le ipotesi in cui si delineino rotture del rapporto fiduciario. Sul punto si può citare ancora Walter Bagehot: "O il gabinetto riesce a legiferare, o scioglie l'assemblea. E' una creatura che ha il potere di distruggere il proprio artefice [...] Esso è stato

fatto, ma può disfare; pur dipendendo da un altro per la sua creazione, quando è all'opera può distruggere il creatore"[25]. In una democrazia maggioritaria bipolare come, nonostante tutto, quella italiana è – anche e soprattutto al fine di rafforzarla – lo scioglimento deve poter svolgere un ruolo simile al referendum. Ovvero, si chiede un nuovo pronunciamento del corpo elettorale su questioni nuove e di significativa importanza oppure al fine di verificare la corrispondenza tra la volontà politica degli elettori e quella degli eletti. E' questa una tesi, che muove dalla considerazione del principio di sovranità popolare nelle democrazie costituzionali, per realizzare un'unione costante e un accordo permanente tra gli eletti e gli elettori. Dopo Bagehot, si può citare Dicey: "Nella sua essenza lo scioglimento configura un appello che il sovrano giuridico rivolge al sovrano politico. Uno scioglimento è auspicabile, o necessario, ogniqualvolta la volontà del legislativo è, o tale si può legittimamente presumere, differente rispetto alla volontà della nazione. [...] Nessun costituzionalista moderno porrebbe in dubbio che l'autorità della Camera dei Comuni derivi dal suo essere rappresentativa della volontà della nazione, e che il principale obiettivo dello scioglimento sia l'accertamento della coincidenza tra volontà parlamentare e volontà della nazione".[26]

Quindi, nomina del Primo Ministro su base elettorale e potere in capo ad esso dello scioglimento anticipato delle Camere. Ma non basta. Elenco soltanto altri indirizzi di riforma, costituzionale e non, che ci possono spingere in direzione del premierato britannico. Con l'obiettivo cioè di avvicinare il nostro sistema politico-istituzionale a quelle condizioni che permettono al premierato britannico di funzionare nel suo paese[27].

a) La valorizzazione dei Comitati di ministri e del Consiglio di Gabinetto, nell'ambito di una meglio definita organizzazione della struttura del Governo. Si emulerebbe così la figura del Cabinet britannico, quale organo ristretto responsabile dell'indirizzo politico all'interno dell'ordinamento governativo, all'interno del quale, cioè, vengono prese le principali decisioni governative, vengono coordinate le politiche perseguite dai vari ministeri, viene fissato l'ordine dei lavori del legislativo, vengono inoltre stabiliti i contenuti e i termini delle leggi finanziarie.

b) Il potere in capo al Primo Ministro di nominare e revocare i Ministri. E' il potere di Reshuffle nel sistema britannico, da intendersi – per dirla con Jennings – come il potere del primo ministro di "the right to ask a minister to resign or to accept another office"[28].

c) Il riconoscimento al Primo Ministro della disponibilità sull'ordine del giorno dei lavori dell'Assemblea, nonché una serie di poteri su di essa, in particolare per quanto attiene al potere di iniziativa in materia di bilancio, con il Governo unico responsabile dell'intero assetto della spesa pubblica. Così come è previsto in Gran Bretagna, dove i regolamenti parlamentari consentono al primo ministro e al suo governo di disporre della programmazione dei lavori della Camera dei Comuni.

d) La previsione costituzionale dell'opposizione, attribuendo ad essa uno statuto così come previsto nel sistema britannico (e con la possibilità di una impugnativa diretta da parte della minoranza delle leggi dinanzi alla Corte costituzionale). In Gran Bretagna, come noto, l'opposizione gode di un riconoscimento istituzionale: è l'opposizione di Sua Maestà, che si manifesta con uno Shadow Cabinet, composto da membri del Parliamentary Party di opposizione e presieduto dal Leader del partito di opposizione. Scopo dello Shadow Cabinet è quello di proporre e di sostenere alla Camera dei Comuni un indirizzo politico alternativo che miri ad una rotazione della maggioranza, ovvero che si proponga come alternativa di governo per sostituire quest'ultimo nelle prossime elezioni politiche[29]

e) Le primarie per la selezione delle candidature nei collegi uninominali e soprattutto per la scelta del leader dello schieramento politico. Questo aspetto, come noto, in Gran Bretagna attiene alla organizzazione interna dei partiti, laburisti e conservatori. Proprio con riferimento a questi ultimi, si segnala qui come con riforme introdotte nel 1998, sulla base del documento Fresh Future, si è sottratto la

selezione del proprio leader dalle mani del gruppo parlamentare per consegnarla a quelle dei membri del partito.

f) La disciplina giuridica dei partiti politici, ovvero la loro regolamentazione legislativa definendone regole di vita interna, procedure per la scelta dei candidati, trasparenza dei bilanci.

A questo punto, si dà conto qui, sia pur molto brevemente, del recente progetto governativo di riforma costituzionale, che propone, tra l'altro, una modifica della forma di governo nel senso del premierato italiano[30]. La ben nota caducità delle proposte di riforma costituzionale italiane nell'ultimo decennio ne scongiurerebbe l'analisi; ed infatti non faremo certo una disamina del progetto. Vale però la pena far cenno soltanto alla parte normativa riferita al primo ministro, in quanto espressiva di una sorta di premierato italiano suscettibile, come diremo, di alcune riserve specie per quanto concerne il potere di scioglimento anticipato.

Il progetto prevede un rafforzamento dei poteri e della posizione giuridica del Primo Ministro (in luogo dell'attuale Presidente del Consiglio), individuabili nella attribuzione in capo ad esso: a) della possibilità di nominare e revocare i ministri; b) nel determinare la politica generale del governo, di cui porta diretta responsabilità; c) nel presentare ogni anno un rapporto sull'attuazione del programma di governo e sullo stato del Paese; d) nel porre la questione di governo, avendo la facoltà di chiedere alla Camera di esprimersi prioritariamente in conformità alle linee governative. E poi il potere più significativo, che è quello e) di chiedere per ottenere dal Presidente della Repubblica lo scioglimento anticipato della (sola) Camera dei deputati. E proprio questo potere, che ha (anche) una funzione deterrente contro i trasformismi ed i ribaltoni, consente al Primo Ministro, indicato ma non eletto dal corpo elettorale, nonostante il nome debba comparire sulla scheda elettorale, di tenere unita e compatta la maggioranza di cui egli stesso è il leader e di tornare di fronte al corpo elettorale nel caso di crisi, al fine di ricostituire o confortare una maggioranza, ovvero quando viene approvata una mozione di sfiducia. Sul punto, però si segnala una rigidità applicativa: laddove il testo prevede l'automatico scioglimento della Camera, sia in caso di mancata approvazione della questione di fiducia che di approvazione della mozione di sfiducia. Sarebbe stato meglio regolare con una disciplina più flessibile, per esempio affidando al primo ministro sfiduciato la responsabilità di decidere, entro pochi giorni, se dimettersi e passare la mano oppure sciogliere la Camera. Dopotutto, una volta riconosciuto il potere di scioglimento al primo ministro e una volta previsto che in caso di dimissioni del primo ministro è possibile formare un nuovo governo solo sulla base dei risultati elettorali, che bisogno c'è dello scioglimento automatico in caso di negazione della fiducia? Fin qui, le innovazioni costituzionali, che andrebbero a consolidare la struttura della forma di governo. Resta però sullo sfondo un problema di non poco conto: quale sistema elettorale verrà introdotto per "esaltare" questa forma di governo? Come è noto, il funzionamento di una forma di governo dipende dal sistema elettorale e dal sistema partitico che ne deriva. E l'esempio britannico è, da questo punto di vista, assai eloquente.

7.- Conclusioni

Il binomio Premierato e sistema parlamentare, che dà titolo a questo scritto, potrebbe essere ritenuto un ossimoro. Così non è, e sarebbe pertanto errato ritenerlo tale. Non solo perché non lo è in Gran Bretagna, madre del parlamentarismo e del premierato, come si è provato a chiarire nel corso di questo lavoro; ma non lo è per una serie di ragioni di teoria costituzionale. Una è quella che venne già individuata nel lontano 1958, e che oggi acquista una sua maggiore forza propositiva, in quella bellissima dissertazione congressuale (poi pubblicata come libretto) di Ernst Fraenkel e dedicata alla componente rappresentativa e plebiscitaria nello Stato costituzionale democratico[31]. Le due componenti si sono venute ad integrare negli Stati costituzionali democratici contemporanei, perché rispondono ad una doppia esigenza oggi particolarmente avvertita dai cittadini-elettori: quella di vedersi, e vorrei dire di sentirsi rappresentati, e quella di partecipare alle scelte di indirizzo politico per il tramite dell'investitura dei governanti. La componente plebiscitaria non deve (e non può fare) paura a nessuno, sia perché collegata ed intrecciata

con quella rappresentativa sia perché innestata in un ordinamento costituzionale fondato su principi e valori di natura democratico-liberale. Tutti gli Stati costituzionali democratici portano con sé una più o meno estesa componente plebiscitaria che si bilancia con quella rappresentativa. Prendiamo ad esempio l'Europa: in Gran Bretagna, Germania, Spagna, Francia, e ora anche in Italia, il governo, e il suo leader, viene designato col voto dalla maggioranza degli elettori, sulla base di un programma di indirizzo politico, che è stato ritenuto più valido di quello della forza politica alternativa. Si viene così a determinare il formarsi di un patrimonio costituzionale europeo anche in tema di forma di governo ("a legittimazione diretta", come l'abbiamo definita), oltretutto, come noto e già da tempo formatosi, in tema di diritti di libertà. Si tratta, pertanto, di un patrimonio costituzionale europeo fondato sul buon governo, scelto liberamente dal corpo elettorale e responsabile di fronte ad esso; un governo soggetto al giudizio degli elettori, che possano agire su di esso per il tramite del voto come "atto costituzionale", che può essere di premio o di sanzione, ovvero di rinnovo o di negazione della fiducia[32]. Si manifesta così una nuova forma di costituzionalismo dei poteri, sorretta da una combinazione istituzionale difficilmente eludibile oggi nell'età della globalizzazione, che è appunto quella della coabitazione fra la componente rappresentativa e quella plebiscitaria negli Stati di democrazia costituzionale.

E' stato detto, con accattivante formula, che le democrazie contemporanee, e specialmente quella italiana, devono diventare "decidenti", e si è provato a declinare tre tappe istituzionali per consentire che ciò possa avvenire. Esse sono: il rafforzamento dei poteri normativi del governo; la legittimazione diretta dell'Esecutivo e il nuovo formato del confronto politico parlamentare; un Parlamento "aperto" verso i processi negoziali esterni[33]. E proprio con riferimento ad un rinnovato ruolo del Parlamento, che è possibile individuare un'altra ragione a favore del binomio premierato-sistema parlamentare. Non si possono certo ripercorrere qui le tappe che hanno segnato il cammino del Parlamento in oltre mezzo secolo di democrazia italiana, dalla centralità al (presunto) declino[34]. Ma se oggi il Parlamento è chiamato a rinnovare il suo ruolo, questo è dovuto ad una serie di fattori, che non possono essere certo essere riferibili soltanto all'espansione del potere governante. In fondo, sono le funzioni classiche parlamentari ad essersi alleggerite, in quanto hanno perso il monopolio e si sono consegnate, per così dire, alla concorrenza: a) quella legislativa, per il tramite dell'incidenza sia della normazione europea che di quella regionale; b) quella della rappresentanza, per un oggettiva difficoltà a rappresentare una Nazione che si è diluita in un processo di integrazione comunitaria e in un contesto più ampio della globalizzazione; c) quella dell'indirizzo politico, per un accresciuto ruolo del potere esecutivo la cui fiducia prima ancora che dal Parlamento la riceve dal corpo elettorale; d) quella del controllo parlamentare, anche per una mancanza di definizione del ruolo strategico dell'opposizione, specialmente in clima di bipolarismo elettorale. Ma è proprio su quest'ultimo aspetto, quello del controllo per il tramite di un'opposizione organizzata, e vorrei dire istituzionalizzata, che il Parlamento può rilanciare il suo ruolo. Il Parlamento diventa forte se c'è al suo interno un'opposizione forte, che controlla puntualmente l'operato del governo. E' bene sempre ricordarlo: al rafforzamento delle istituzioni governanti, per realizzare l'unità e l'efficienza dell'azione di governo, deve corrispondere il rafforzamento delle istituzioni di garanzia. Con il Parlamento, e insieme al Parlamento, occorre poi rilanciare il ruolo dei partiti politici[35]. E' questo il punto, che poi tiene insieme premierato e sistema parlamentare. Ed è questa la lezione che ci viene dalla Gran Bretagna: un premierato che si radica nel sistema parlamentare, di cui è espressione, per il tramite integrativo dei partiti politici.

Note

[1]Cfr. il progetto di "premierato" presentato e discusso in sede di Commissione bicamerale per le riforme costituzionali nella XIII Legislatura (la c.d. Commissione D'Alema), poi i recenti progetti presentati nella XIV Legislatura: AS n.1662 (sen. Tonini ed altri); AS n.1889 (sen. Malan ed altri); AS n.1914 (sen. D'Amico); AS n.1933 (sen. Bassanini ed altri); AS n.1934 (sen. Del Pennino e Compagna); AS n.2001 e 2002 (sen. Crema); infine il disegno di legge costituzionale presentato dal Governo AS n.2544. Per una rapida descrizione dei contenuti dei progetti parlamentari, v. P.L.PETRILLO, Il dibattito in corso al Senato sulla Riforma costituzionale. In particolare i disegni di legge Malan (as 1889) e Bassanini (as 1933), nel sito Web: www.associazionedeicostituzionalisti.it (nella rubrica "cronache"). Per una discussione teorica dei progetti, in senso adesivo: S.CECCANTI, Il premierato. Matrici ideali e traduzioni nell'oggi e G.PITRUZZELLA, Le ragioni della riforma del sistema di governo e le "virtù" del premierato, entrambi in Rassegna Parlamentare, n.2, 2003, pag.281 ss. e pag.323 ss.; in senso critico: G.SARTORI, Premierato forte e premierato elettivo, in Rivista italiana di scienza politica, n.2, 2003, pag.285. Per

quanto concerne, invece, il progetto governativo, per una prima valutazione, v. T.E.FROSINI, Luci ed ombre del progetto governativo di riforma costituzionale, nel sito Web: www.federalismi.it n.11, 2003; in senso fortemente critico, v. G.FERRARA, Per la critica al progetto di riforma della Costituzione del Governo Berlusconi e L.CARLASSARRE, Il progetto governativo di riforma: il costituzionalismo più che mai alla prova, entrambi nel sito Web: www.costituzionalismo.it

[2] Riprendo qui il concetto di corpo elettorale come organo costituzionale della Repubblica, secondo la felice intuizione teorica di G.FERRARA, Gli atti costituzionali, Torino 2000, pag.16 ss. Infatti, proprio in quanto "organo costituzionale della Repubblica" il corpo elettorale deve essere messo in condizione di rapportarsi alla pari con gli altri organi costituzionali, nella logica della separazione dei poteri. In particolare, nell'ambito della forma di governo, la struttura e composizione della stessa deve essere definita sulla base del rapporto che si viene ad instaurare tra i tre organi costituzionali.

[3]E' quanto da me teorizzato in T.E.FROSINI, Sovranità popolare e costituzionalismo, Milano 1997; e poi nel più recente, ID., Forme di governo e partecipazione popolare, Torino 2002, pagg.3-59.

[4]Il sistema elettorale tedesco "proporzionale personalizzata" e la clausola di sbarramento del 5% prevista nella legge elettorale, non sarebbero state sufficienti, da sole, a determinare un sistema politico-istituzionale modellato sulla democrazia maggioritaria. E' stata soprattutto la strutturazione in senso bipolare del sistema dei partiti, con il concorso determinante dell'art. 63 della Grundgesetz, a far funzionare il sistema tedesco secondo una logica maggioritaria. Infatti, "l'art. 63 della Costituzione di Bonn ha introdotto, nel sistema costituzionale tedesco, una norma di costituzione materiale del tutto simile a quella introdotta consuetudinariamente in Gran Bretagna, per la quale i partiti politici si sentono obbligati a presentarsi al corpo elettorale indicando, oltre ad un programma, anche un leader; garante, in caso di vittoria elettorale, dell'attuazione del programma stesso e dell'omogeneità politica del futuro governo agli indirizzi elettorali del partito [...]. In definitiva, la forma di governo vigente nella Repubblica federale tedesca presuppone, per una sua interpretazione in senso democratico, una diretta ingerenza del corpo elettorale nell'approvazione dell'indirizzo politico di governo e del vertice dell'esecutivo (cancelliere); così come presuppone l'instaurazione di un rapporto di responsabilità politica diretta, e primaria, del cancelliere e del suo partito nei confronti degli elettori": così S.MERLINI, Democrazia protetta e democrazia conflittuale: i casi dell'Italia e della Rft, in Democrazia e diritto, n.1-2, 1989, pag. 369 e pag. 371; v., in tal senso, più recentemente: M.FROMONT, Le constitutionnalisme allemande, in Pouvoirs, n.66, 1993, pag.5 ss.; e, in precedenza, P.LAUVVAUX, Le parlementarisme, Paris 1987, pag.120 ss.; O.DUHAMEL, Les Démocraties. Régimes, histoire, exigences, Paris 1993 pag.96, sottolinea che il sistema tedesco è una «démocratie gouvénante», dal momento che «le chef» è «de facto choisi par le peuple et responsable devant lui à l'échéance de la législature, soit tous les quatre ans».

[5]"Il principio di maggioranza è quello in base al quale nell'ambito di una qualsivoglia collettività la volontà espressa dai più deve prevalere ed essere perciò considerata come volontà di tutti ai fini dell'assunzione delle decisioni collettive (vuoi relative alla deliberazione di singoli atti, vuoi relative a elezioni). In questo senso la sua applicazione costituisce una regola per decidere (secondo appunto la "regola della maggioranza"). Applicato invece alle modalità di distribuzione e di impiego del potere politico il principio di maggioranza costituisce piuttosto una regola per governare (si parla a tale proposito di "principio maggioritario)": così A.BARBERA-C.FUSARO, Maggioranza, principio di (diritto), in Enciclopedia delle scienze sociali, vol.V, Roma 1996, pag.1 (dell'estr.). Invece G.AMATO, Il dilemma del principio maggioritario, in Quaderni costituzionali, n.2, 1994, spec. pag.172, distingue il principio maggioritario come principio di rappresentazione e come principio funzionale: sono due cose diverse, "come principio di rappresentanza ci dice infatti chi ha da esserci intorno al tavolo dove si decide, come principio funzionale ci dice chi, a quel tavolo, è essenziale che concorra alla decisione perché questa si ritenga formata".

[6]Così A.BARBERA, Una riforma per la Repubblica, Roma 1991, pag.90; ma v. anche le convincenti argomentazioni di G.PITRUZZELLA, Forme di governo e trasformazioni della politica, Roma-Bari 1996, spec. pag. 26 ss. (ma v. già gli studi di S.GALEOTTI raccolti nel vol. La ricerca della governabilità, Milano 1983) .

[7]Lo rilevava già A.V.DICEY, Introduzione allo studio del diritto costituzionale. Le basi del costituzionalismo inglese (1885), tr.it. e intr. di A.Torre, Bologna 2003, pag.362-363, laddove scriveva che "Nella realtà il sovrano d'Inghilterra è l'elettorato. [...] Ora, le convenzioni costituzionali consistono in consuetudini le quali (qualunque sia la loro origine storica) sono attualmente preservate in vista del mantenimento della supremazia della Camera dei Comuni e, in ultima istanza, attraverso la Camera dei Comuni a base elettiva, della volontà della nazione. Il nostro moderno codice di etica costituzionale garantisce, seppure in modo tortuoso, quel che negli altri paesi si denomina la sovranità popolare".

[8] Contra: S.MANGIAMELI, La forma di governo parlamentare (evoluzione e razionalizzazione): una comparazione tra Regno Unito, Germania e Italia, nel vol. Modelli istituzionali e riforma della Costituzione, a cura di R.di Leo e G.Pitruzzella, Bologna 1999, pag.129, il quale afferma che "il diritto costituzionale britannico non contiene una teoria della rappresentanza"; salvo poi sottolineare il principle of mandate, che impone ad un partito di realizzare gli impegni assunti con il suo programma elettorale.

[9]Così, esattamente, S.MERLINI, Appunti sulle forme di governo. Edizione provvisoria per il corso 1997-1998, Torino 1998, pag.68.

[10]W.BAGEHOT, La Costituzione inglese, tr.it. (intr. di G.Rebuffa), Bologna 1995, pag.265

[11]A.LIJPART, *Le democrazie contemporanee*, tr.it., Bologna 1988; G.PASQUINO, *Il modello Westminster*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n.3, 2002, pagg.553-567; D.OLIVER, *Constitutional Reform in the UK*, Oxford 2003, pag.10 ss. il quale descrive una "liberal interpretation of the Westminster model", fondata su tre criteri: "majoritarian, representative and liberal".

[12]Già da tempo, autorevole dottrina aveva ricordato come il diritto costituzionale inglese rifugge da classificazioni rigide e si affida, piuttosto, "ad una sistematica flessibile e semplice, imperniata intorno ad alcuni principi fondamentali ricavati non su un piano meramente logico, ma nel quadro dell'esperienza giuridica considerata storicamente": M.GALIZIA, *Profili storico-comparativi della scienza del diritto costituzionale*, in *Archivio Giuridico Filippo Serafini*, n.1-2, 1963, pag.49.

[13]Così, per esempio, G.PASQUINO, op.cit., pag.555: "Chi desidera spiegare davvero come funziona il sistema politico inglese deve partire dal Primo Ministro".

[14] *The British Cabinet*, 2a ed., London 1968, passim. V. G.P.THOMAS, *Prime Minister and Cabinet today*, Manchester-New York 1998, e poi il recente vol. di R.ROSE, *The Prime Minister in a Shrinking World*, Cambridge 2001, in cui si evidenzia come il ruolo sempre forte del Primo Ministro viene oggi ad essere contraddetto dalla riduzione del suo ruolo sulla scena economica e, soprattutto, internazionale in quanto deve fare i conti con l'Unione Europea.

[15] <COSÌ i S.H.BEER,>*The British Legislature and the Problem of Mobilizing Consent*<(1966), nel vol. *Legislatures*, ed. by P.Norton, Oxford 1990, pag.64. Da ultimo, v. le osservazioni di E.BARENDT, *An Introduction to Constitutional Law*, Oxford 1998, pag.116 ss.

[16]Sul punto, cfr. J.P.MACKINTOSH, op.cit., pag.174: "Sia gli elettori che i candidati risultano aver assunto un comune impegno [...] a sostenere un partito e un programma [pertanto] il fine proprio del parlamento diviene quello di sostenere il governo scelto dal corpo elettorale e di appoggiare le sue proposte politico-legislative".

[17]Molti spunti si trovano nel recente, ampio, saggio di A.TORRE, *Poteri del Primo Ministro e organizzazione nell'Esecutivo di Tony Blair*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n.1, 2002, pagg.215-253.

[18]Cfr. O.MASSARI, *Come le istituzioni regolano i partiti. Modello Westminster e partito laburista*, Bologna 1994, pag.39 ss. e il recente P.WEBB, *The Modern British Party System*, London 2000.

[19]V. le acute riflessioni di P.RIDOLA, *Diritti di libertà e costituzionalismo*, Torino 1997, pag.157 ss. Ancora attuali sono le pagine di N.BOBBI, *I partiti politici in Inghilterra (1946) ora nel vol. ID., Tra due Repubbliche. Alle origini della democrazia italiana*, Roma, 1996, pag.47 ss.

[20] CLUB JEAN MOULIN, *L'Etat et le citoyen*, Paris 1961, pag.352

[21]Il riferimento è a Vittorio Frosini e Serio Galeotti, dottorandi ad Oxford agli inizi degli anni Cinquanta; v. il saggio rievocativo, ma non solo, che comprende anche il testo della Costituzione scritta, frutto dell'esercitazione svolta sotto la guida di F.H.Lawson: V.FROSINI, *Una Costituzione scritta per la Gran Bretagna*, in *Scritti in onore di Serio Galeotti*, vol.I, Milano 1998, pagg.545-567. Sulla proposta di dare alla Gran Bretagna una Costituzione scritta: *Debating the Constitution. New Perspectives on Constitutional Reform*, ed. by A.Barnett-C.Ellis-P.Hirst, Cambridge 1993; R.BRAZIER, *How near is a written Constitution?*, in *NILQ*, 52, 2001, pagg.1-9; v. anche D.OLIVER, op.cit., pag.387.

[22]T.E.FROSINI, *Suggerimenti anglosassoni sulla forma di governo della Repubblica italiana*, in *Diritto e Società*, n.1, 2001, pagg.93-109 (poi ricompreso nel vol. ID., *Forme di governo e partecipazione popolare*, cit., pagg.119-134)

[23]Certo, ancora ben lontani dagli *Standing Orders* britannici. Si ricordano qui, a mo' di esempio, lo *Standing Order* n.13 (della Camera dei Comuni): "Salvo diverse disposizioni, contenute in questo regolamento, le iniziative del governo debbono avere la precedenza in tutte le sedute"; oppure gli *Standing Orders* n.46 e n.48 concernenti le regole parlamentari sulla legge di bilancio, che evidenzia il governo quale il solo responsabile politico dell'equilibrio finanziario complessivo.

[24]Sia pertanto consentito il rinvio a quanto sostenuto in T.E.FROSINI, *Le votazioni*, Roma-Bari 2002, passim.

[25]W.BAGEHOT, op.cit., pag.55

[26]A.V.DICEY, *Introduzione allo studio del diritto costituzionale. Le basi del costituzionalismo inglese*, cit., pag.365 e 366 (ancora, a pag.369, "Il potere di scioglimento è il potere di fare appello al popolo, e in tal senso esso sovrintende a tutte quelle convenzioni costituzionali le quali, in un modo o in un altro, sono preordinate a produrre armonia tra il potere sovrano giuridico e quello politico").

[27]Sul punto, v. E.CHELI, *La riforma mancata. Tradizione e innovazione nella Costituzione italiana*, Bologna 2000, pag.75 ss.

[28] <COSÌ i W.I.JENNINGS,>Cabinet Government, Cambridge 1959, pag.214. V. per gli sviluppi più recenti, A.TORRE, op.cit., pag.219 ss.

[29]Numerosi gli studi sul ruolo dell'opposizione nell'ordinamento britannico. Per la dottrina italiana, v. la pionieristica monografia di G.DE VERGOTTINI, Lo "Shadow Cabinet". Saggio comparativo sul rilievo costituzionale dell'opposizione nel regime parlamentare britannico, Milano 1973 e la più recente opera di M.E.GENNUSA, La posizione costituzionale dell'opposizione, Milano 2000.

[30] Si tratta del già ricordato disegno di legge costituzionale presentato dal Governo nell'ottobre 2003 (Atto Senato n.2544.). V. in particolare le seguenti disposizioni costituzionali contenute nel disegno di legge: l'articolo 92 della Costituzione è sostituito dal seguente: "Il Governo della Repubblica è composto dal primo ministro e dai ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei ministri. La candidatura alla carica di primo ministro avviene mediante collegamento con i candidati all'elezione della Camera dei deputati, secondo modalità stabilite dalla legge, che assicura altresì la pubblicazione del nome del candidato primo ministro sulla scheda elettorale. La legge disciplina l'elezione dei deputati in modo da favorire la formazione di una maggioranza, collegata al candidato alla carica di primo ministro. Il Presidente della Repubblica, sulla base dei risultati delle elezioni della Camera dei deputati, nomina il primo ministro. In caso di morte, di impedimento permanente, accertato secondo modalità fissate dalla legge, ovvero di dimissioni del primo ministro per cause diverse da quelle di cui all'articolo 94, il Presidente della Repubblica, sulla base dei risultati delle elezioni della Camera dei deputati, nomina un nuovo primo ministro. In caso di impossibilità, decreta lo scioglimento della Camera dei deputati ed indice le elezioni". L'articolo 94 della Costituzione è sostituito dal seguente: "Il primo ministro illustra il programma del Governo alle Camere entro dieci giorni dalla nomina. Ogni anno presenta il rapporto sulla sua attuazione e sullo stato del Paese. Egli può chiedere che la Camera dei deputati si esprima, con priorità su ogni altra proposta, con voto conforme alle proposte del Governo. In caso di voto contrario, il primo ministro rassegna le dimissioni, il Presidente della Repubblica decreta lo scioglimento della Camera dei deputati ed indice le elezioni. In qualsiasi momento la Camera dei deputati può obbligare il primo ministro alle dimissioni, con l'approvazione di una mozione di sfiducia. La mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno un quinto dei componenti della Camera dei deputati, deve essere votata per appello nominale e approvata dalla maggioranza assoluta dei componenti. In tal caso il primo ministro sfiduciato si dimette e il Presidente della Repubblica decreta lo scioglimento della Camera dei deputati ed indice le elezioni". L'articolo 95 della Costituzione è sostituito dal seguente: "I ministri sono nominati e revocati dal primo ministro. Il primo ministro determina la politica generale del Governo e ne è responsabile. Garantisce l'unità di indirizzo politico e amministrativo, dirigendo, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri. I ministri sono responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei ministri e individualmente degli atti dei loro dicasteri. La legge provvede all'ordinamento della Presidenza del Consiglio e determina il numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei ministeri".

[31] E.FRAENKEL, La componente rappresentativa e plebiscitaria nello Stato costituzionale democratico (1958), a cura di C.Forte e L.Ciaurro, Torino1994.

[32] Sul voto come "atto costituzionale", v. G.FERRARA, Gli atti costituzionali, cit., pag.8 ss. Sul voto come atto con il quale oggi si è evoluta "la aproximación entre el pueblo gobernado y el pueblo gobernante" e la conseguente "participación política como derecho fundamentales de los ciudadanos", v. M.A.PRESNO LINERA, El derecho de voto, Madrid 2003, passim.

[33]Così L.VIOLANTE, Il futuro dei Parlamenti, in Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento, a cura di L.Violante, Torino 2001, spec. pag.LXIV.

[34]Per un'ampia panoramica delle problematiche concernenti il ruolo del Parlamento negli anni Novanta, v. Il Parlamento nella transizione, a cura di S.Traversa e S.Labriola, Milano 1998; Il Parlamento repubblicano (1948-1998), a cura di S.Labriola, Milano 1999; A.BARBERA, I Parlamenti, Roma-Bari 1999; Storia d'Italia. Annali 17. Il Parlamento, a cura di L.Violante, cit.; ASSOCIAZIONE ITALIANA dei COSTITUZIONALISTI, Annuario 2000. Il Parlamento (Atti del XV Convegno Annuale), Padova 2001; El Parlamento del siglo XXI, Madrid 2002.

[35]Rilancio dei partiti politici che deve passare per una loro regolamentazione legislativa; sul punto, si rinvia a T.E.FROSINI, E' giunta l'ora di una legge sui partiti politici? in Quaderni costituzionali, n.1, 2003, pag.159 ss.