



La forma di governo nel Ddl Senato n. 2544: seconda repubblica o secondo impero?

di Marco Olivetti

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

1. L'ispirazione del modello: un approccio condivisibile

La forma di governo delineata nel disegno di legge costituzionale presentato in Parlamento dal II governo Berlusconi il 19 settembre 2003 ed approvato il 25 marzo scorso (Atto Senato n. 2544, ora Atto Camera n. 4862) si ispira al modello del “governo del Primo Ministro” di cui si ebbe a discutere in più occasioni durante gli anni novanta. La denominazione – tutta italiana, in verità – di “premierato” è un utile punto di partenza, in quanto il Primo Ministro costituisce l’asse centrale di tale modello organizzativo. Prima di proporre una valutazione sulla soluzione adottata e di evidenziarne i profili critici, è bene sottolineare i tratti caratteristici della forma di governo proposta, comparandoli sia con le proposte precedenti ad essa simili, sia con le soluzioni praticate nei Paesi europei cui essa dichiara di ispirarsi.

Il punto di partenza dal quale muovere, peraltro, non può che essere una presa d’atto positiva. Collocandosi sulla linea del rafforzamento del Primo Ministro come *leader* di una maggioranza parlamentare scelta dagli elettori in occasione delle elezioni legislative, il disegno di legge si muove in continuità con la razionalizzazione della forma di governo italiana realizzata negli anni novanta⁽¹⁾. Si sono cioè evitate strade ambigue che passassero per l’elezione diretta del Presidente della Repubblica, che avrebbero disperso il risultato delle evoluzioni compiutesi nello scorso decennio. Ciò che occorre verificare è se le misure proposte nel disegno di legge voluto dal governo di centro-destra siano proporzionali ed adeguate rispetto all’obiettivo di completare la transizione italiana verso una democrazia dell’alternanza con sistema bipolare e se, d’altro canto, siano previsti idonei meccanismi di bilanciamento fra i poteri.

2. La formazione del governo

Per quanto attiene alla formazione del Governo, il ddl n. 2544 si muove su una linea che, se innova sensibilmente il testo costituzionale, non fa che cristallizzare la lettura di esso che si è affermata, sia pure con qualche fatica, nell’ultimo decennio. Il nuovo art. 92.2 precisa che “la candidatura alla carica di Primo Ministro avviene mediante collegamento con i candidati all’elezione della Camera dei deputati”. La legge elettorale stabilisce le modalità con cui è realizzato tale collegamento e “disciplina l’elezione dei deputati in modo da favorire la formazione di una maggioranza, collegata al candidato alla carica di Primo Ministro”⁽²⁾. E’ su questa base che il Presidente della Repubblica, stabilisce l’art. 92.3, nomina il Primo Ministro.

¹ Da questo punto di vista il punto di svolta nelle posizioni del centro-destra risale all’intervista rilasciata dal Vicepresidente del Consiglio Gianfranco Fini al *Corriere della Sera* il 4 gennaio 2003 (p. 5).

² Con tale disposizione si procede alla costituzionalizzazione del principio maggioritario (così M. SICLARI, *Brevi note introduttive ad un dibattito sul disegno di legge costituzionale AS nr. 2544, approvato dalla I Commissione del Senato*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2 febbraio 2004).

Si tratta, quindi, del procedimento di formazione del governo per come esso oggi funziona all'indomani delle elezioni legislative, sulla base delle modificazioni verificatesi nell'ultimo decennio nel sistema elettorale e nel sistema politico e con in più la variante che la maggioranza deve sussistere nella sola Camera dei deputati. E' il modello del c.d. "premier indicato", molto simile a quello previsto per le Regioni ordinarie dalla legge n. 43/1995 (e poi abbandonato dalla legge cost. n. 1/1999), che consiste in una elezione diretta di fatto, nella quale si mira ad evitare alcune rigidità che l'elezione diretta vera e propria presenta. Dunque le obiezioni sul punto non attengono al contenuto, ma alla scelta stessa di *scrivere* queste prassi, cristallizzando, ma anche irrigidendo, la prassi politica. Dopo tutto, quanto descritto negli art. 92.2 e 92.3 è ciò che accade ormai in buona parte dei regimi parlamentari europei (Germania, Spagna, Svezia, Gran Bretagna), nei quali il sistema politico si è dislocato su un assetto bipolare, ma solo in Italia si arriva a scrivere queste cose in Costituzione.

3. Primo Ministro e Ministri

La seconda scelta dell'Atto Senato n. 2544 riguarda il potere di nomina e revoca dei Ministri, che l'art. 95.1 attribuirebbe direttamente al Primo Ministro. Due sarebbero le innovazioni rispetto all'assetto attuale: verrebbe introdotto anche il potere di revoca, attualmente non previsto, almeno come potere formale⁽³⁾; il potere di nomina, attualmente attribuito al Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio, verrebbe attribuito direttamente al Primo Ministro (e lo stesso accadrebbe per il potere di revoca). La prima scelta è sicuramente condivisibile, mentre qualche riserva si può avanzare sulla seconda: non si capisce, infatti, perché la nomina e la revoca dei ministri debbano essere un potere esclusivo del *Premier* e sia eliminato il passaggio presso il Capo dello Stato attualmente previsto. Nessuno può ragionevolmente desiderare che il potere di scelta dei Ministri sia sottratto al *Premier* e condiviso col Presidente, ma la nomina formale dei ministri da parte di quest'ultimo, e soprattutto la loro eventuale revoca, può risultare utile non solo come istanza di controllo formale, ma anche come "camera di compensazione" per situazioni anomale che possono pur sempre verificarsi (si pensi alla nomina di Cesare Previti a ministro della Giustizia, bloccata dal Presidente Scalfaro nel maggio 1994, con effetti sicuramente benefici per lo stesso I governo Berlusconi, che sarebbe stato sicuramente più criticabile con l'avvocato del Presidente del Consiglio a via Arenula⁽⁴⁾). D'altro canto appare criticabile che non si imponga al Primo Ministro di riunire il Consiglio dei Ministri prima di revocare un Ministro, con la conseguenza che l'interessato e i suoi colleghi potrebbero essere portati a conoscenza di tale atto mediante i *media*. Ma questo è uno dei tanti punti di emersione dell'insofferenza dell'Atto Senato n. 2544 verso la collegialità del potere esecutivo: certo, non si arriva ad attribuire la titolarità del potere esecutivo al solo Primo Ministro; anzi, l'art. 92.1 precisa che – in continuità con la disciplina attualmente vigente – "il Governo della Repubblica è composto dal Primo Ministro e dai ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei Ministri"; ma l'art. 95.2, laddove stabilisce che "il Primo Ministro determina la politica generale del Governo", si colloca in una prospettiva in cui il *Premier* che nomina e revoca a suo piacimento i propri colleghi, è di fatto il governo e non solo il suo capo.

4. La presentazione del Governo alle Camere e la fiducia presunta

Entro dieci giorni dalla nomina, il Primo Ministro "illustra il programma del Governo alle Camere". E' verosimile che tale atto segua non solo la nomina del Primo Ministro, ma anche quella dei ministri (come accade già

³ Si veda però il caso Ruggiero, nel quale la revoca si è avuta di fatto. Si è invece consolidato un potere di revoca dei sottosegretari (casi Pappalardo nel governo Ciampi, Giorgianni nel governo Prodi e Sgarbi nel II governo Berlusconi).

⁴ Ma si possono ricordare anche gli interventi di Scalfaro in occasione della formazione del I governo Amato o quelli di Ciampi al momento delle trattative informali che hanno preceduto la costituzione del II governo Berlusconi.

oggi) e dopo il giuramento da parte dei membri del governo, che, secondo l'art. 93, deve avvenire (anche qui, come oggi) "prima di assumere le funzioni". L'illustrazione del programma alle Camere, tuttavia, cambia di significato rispetto alla Costituzione vigente: esso è certo un atto giuridicamente obbligatorio (anche se, come spesso accade per le norme costituzionali, non vi è una sanzione per il mancato rispetto dell'obbligo), ma non è seguito da un voto di fiducia. Si adotta infatti il meccanismo (praticato in Gran Bretagna, ma anche – sia pure con modalità diverse – in Svezia, in Olanda, in Danimarca e in regimi semipresidenziali come la Francia e il Portogallo) della "fiducia presunta". Il che è del resto coerente con la scelta dell'indicazione popolare del Primo Ministro. Anche qui l'innovazione è certo forte rispetto al testo dell'attuale art. 94, che prevede la mozione di fiducia iniziale come condizione risolutiva della nomina, ma è minore rispetto alla prassi del sistema maggioritario, che ha ridimensionato, se non svuotato, il significato del voto di fiducia iniziale.

5. I governi di minoranza

Un'ipotesi-limite merita tuttavia di essere segnalata. *Quid iuris* se le elezioni legislative partoriscono uno "hung Parliament" ⁽⁵⁾, cioè una Camera dei deputati senza maggioranza? E' vero, infatti, che l'art. 92.2 – come si è visto poco fa – impone alla legge elettorale di disciplinare "l'elezione dei deputati in modo da favorire la formazione di una maggioranza, collegata al candidato alla carica di Primo Ministro", ma "favorire" non vuol dire "assicurare". Ad es. l'attuale legge elettorale per la Camera sicuramente favorisce la formazione di tale maggioranza, ma non la assicura e potrebbe ben darsi una Camera senza maggioranza. Il sistema delineato nel ddl n. 2544 ha, in realtà, una soluzione implicita per questo caso: la nomina di un *Premier* di minoranza da parte del Presidente della Repubblica, come accade anche oggi. Ma nel nuovo sistema scompaiono le valvole di flessibilità che oggi consentono di trovare un equilibrio senza necessariamente ricorrere a nuove elezioni subito (le quali potrebbero partorire a loro volta una nuova Camera "hung"). Una volta nominato, infatti, il *Premier* di minoranza pur non essendo tenuto a chiedere alla Camera un voto di fiducia, sarebbe protetto dalle medesime garanzie previste per un *Premier* che abbia *ab initio* una maggioranza nella Camera. Anzi, in virtù dell'assenza di una "maggioranza espressa dalle elezioni" ai sensi e per gli effetti degli art. 88.2 e 92.4, il Primo Ministro "di minoranza" sarebbe più forte di quello "di maggioranza" e potrebbe essere rovesciato solo con una mozione di sfiducia che produca immediatamente nuove elezioni, ma non da un *Premier* diverso da parte della stessa maggioranza iniziale (che in questo caso non esiste). In questo si vedono di nuovo i limiti dell'iper-rationalizzazione e della scarsa flessibilità cui si ispira il disegno di legge in esame.

6. La questione di fiducia

Durante la vita dell'esecutivo – che l'atto Senato n. 2544, condivisibilmente, immagina come di norma coincidente con quella della legislatura della Camera – il rapporto Governo-Camera, e in particolare il rapporto fra il Primo Ministro e la maggioranza parlamentare cui questi è collegato, è regolato da tre strumenti di importanza capitale per comprendere la strutturazione della forma di governo in esame: la questione di fiducia, il potere di scioglimento, la mozione di sfiducia.

Pur senza nominarla, il disegno di legge n. 2544 disciplina la questione di fiducia nell'art. 94.2, che introdurrebbe la facoltà del Primo Ministro di "chiedere che la Camera dei deputati si esprima, con priorità su ogni altra proposta, con voto conforme alle proposte del Governo". Si tratta di una combinazione tra gli istituti della questione di fiducia e del voto bloccato previsti dalla Costituzione francese del 1958, che non è radicalmente dissimile dalla

⁵ Sullo *hung Parliament* nel sistema costituzionale britannico v. R. BRAZIER, *Constitutional Practice*, III ed., Oxford U.P., Oxford, 1999, p. 30 ss.

questione di fiducia ben nota alla prassi parlamentare italiana degli anni cinquanta e sessanta e poi regolata dall'art. 116 del Regolamento della Camera del 1971. Anche la questione di fiducia attualmente prevista nel nostro ordinamento, infatti, rende inemendabile l'oggetto su cui è posta e ne impone la votazione prioritaria, con decadenza degli emendamenti non votati.

Due importanti differenze procedurali vanno tuttavia rilevate: a) la questione di fiducia, nel sistema vigente, è proposta dal Presidente del Consiglio, ma per la posizione di essa davanti alle Camere, occorre l'assenso del Consiglio dei Ministri (v. art. 2.3 della legge n. 400/1988); b) la questione di fiducia non può essere posta su un disegno di legge nel suo complesso, ma solo su articoli o emendamenti ad esso (art. 116 Reg. Cam.). Nel caso ipotizzato dallo schema di disegno di legge costituzionale in commento, invece, la decisione in materia diverrebbe monopolio assoluto del Primo Ministro (che non sarebbe nemmeno tenuto a informare il Consiglio dei Ministri) e potrebbe riguardare qualsiasi oggetto (forse persino una legge costituzionale, o una decisione della Camera sull'insindacabilità, sull'autorizzazione a procedere o sulla verifica delle elezioni: nulla è escluso, visto che manca anche un rinvio a casi fissati dal regolamento della Camera), rendendolo inemendabile.

Ma l'elemento più destabilizzante della questione di fiducia è un altro: "in caso di voto contrario" – prosegue l'art. 94.2 dello schema di disegno di legge costituzionale – "il Primo Ministro rassegna le dimissioni e può chiedere lo scioglimento della Camera. Si applica l'articolo 88". La questione di fiducia, quindi, verrebbe radicalmente modificata⁽⁶⁾: da minaccia di dimissioni, come essa è attualmente (il Governo si impegna a dimettersi se non viene approvata una sua proposta) diverrebbe una minaccia di scioglimento anticipato. Per questo, la disposizione in commento è la più pericolosa fra quelle contenute nel disegno di legge approvato in Senato. Essa va oltre la Costituzione della quinta Repubblica (ove il voto bloccato non produce né sfiducia né scioglimento in caso di esito negativo e la questione di fiducia obbliga il governo alle dimissioni, se rigettata, e non conduce automaticamente allo scioglimento dell'Assemblea Nazionale). E' vero che nella prassi parlamentare inglese il Primo Ministro può minacciare lo scioglimento della Camera dei Comuni in relazione all'approvazione di determinate misure (vi fece ricorso John Major nel 1993 per indurre gli euroscettici del Partito conservatore a ratificare il Trattato di Maastricht), ma – a parte ora le considerazioni che si dovrebbero fare sul "modello Westminster" e sulla sua dubbia trasponibilità al di qua della Manica – nel sistema inglese non vi è alcun automatismo del tipo di quello previsto dallo schema di disegno di legge. Se fosse sconfitto, il Primo Ministro britannico potrebbe rinunciare a chiedere lo scioglimento e, anche se lo chiedesse, la Regina potrebbe negarglielo, almeno in casi estremi che, invece, nella soluzione proposta per l'Italia, non escluderebbero il ricorso immediato a nuove elezioni. Al riguardo, il testo approvato al Senato ha certo introdotto un (apprezzabile, ma insufficiente) elemento di flessibilità, poiché, mentre il testo presentato dal Governo nel settembre 2003 prevedeva lo scioglimento automatico della Camera in caso di voto di sfiducia, senza alcuna discrezionalità per il Primo Ministro e per il Presidente della Repubblica, il testo approvato dall'assemblea di Palazzo Madama ha introdotto un elemento di flessibilità prevedendo che il Primo Ministro "può chiedere lo scioglimento della Camera". Dunque, in caso di rigetto della questione di fiducia si aprono tre possibilità: a) il Primo Ministro si dimette e non chiede lo scioglimento delle Camere; b) il Primo Ministro si dimette e chiede lo scioglimento delle Camere e il Presidente lo dispone; c) il Primo Ministro si dimette e chiede lo scioglimento delle Camere, ma il Presidente non lo dispone in virtù dell'art. 88.3, poiché "entro dieci giorni" dalla richiesta di scioglimento, viene "presentata alla Camera dei deputati una mozione, sottoscritta dai deputati appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni in numero non inferiore alla maggioranza dei componenti della Camera, nella quale si dichiara di voler continuare nell'attuazione del programma e si indichi il nome

⁶ Un precedente si può invece ravvisare nella "variante Galeotti" al progetto del Comitato Speroni.

di un nuovo Primo Ministro”. I margini di praticabilità di quest’ultima alternativa sono comunque ridotti e quindi la flessibilità introdotta al Senato rimane limitata.

Si noti, inoltre, che lo scioglimento (semi-)automatico che avrebbe luogo in questo caso si affiancherebbe al potere del Primo Ministro di proporre sempre, in qualsiasi momento, al Presidente della Repubblica, lo scioglimento della Camera, di cui egli assumerebbe l’esclusiva responsabilità (il che vuol dire che avrebbe il potere di decisione sul punto). Nel complesso, quindi, l’art. 94.2 dello schema di disegno di legge costituzionale proposto dal Governo (ma lo stesso si potrebbe dire per il comma successivo, che prevede lo scioglimento automatico anche in caso di sfiducia) appare segnato da questa voluttà di automatismi che ha già caratterizzato la legge costituzionale n. 1/1999 e che, in fondo, è un po’ la negazione del costituzionalismo europeo di matrice britannica, caratterizzato dalla presenza di numerosi meccanismi di flessibilizzazione del sistema, come il veneratissimo “modello Westminster” – tutto affidato a convenzioni costituzionali – ampiamente dimostra.

Ma *cui prodest* uno strumento del tipo della questione di fiducia di taglio berlusconiano? Si noti che la questione di fiducia è un’arma più contro i dissidenti interni alla maggioranza che contro le opposizioni. E poiché nella fase attuale l’articolazione interna delle coalizioni è l’unico possibile freno allo strapotere del *Premier*, l’introduzione di uno strumento di questo tipo sarebbe, anche per la sua efficacia deterrente, oltremodo pericolosa, proprio perché eliminerebbe uno dei pochi superstiti contrappesi al potere del “premier assoluto”.

La questione di fiducia di cui all’art. 94.2 può essere proposta solo alla Camera, poiché solo quest’ultima intrattiene il pur anomalo rapporto di fiducia ⁽⁷⁾ con il Governo che traspare dal disegno di legge costituzionale. Anche al Senato, tuttavia, il Governo (questa volta non il solo *Premier*, ma l’intero organo collegiale) può dichiarare che “le modifiche proposte alla Camera dei deputati” ad un disegno di legge ad iniziativa senatoriale nelle materie di cui all’art. 117.2 e 70.2 “sono essenziali per l’attuazione del suo programma”: in tali casi – se alla Camera tali modifiche sono state approvate con la procedura della questione di fiducia con voto bloccato – si procede con una commissione mista paritetica, prevista dagli ultimi due periodi dell’art. 70.3. Si tratta di un sistema molto complesso in cui si può vedere il cuore del problema posto dal combinato disposto della questione di fiducia che il governo può porre alla Camera e del singolare procedimento legislativo a prevalenza senatoriale contenuto nell’art. 70.2, che costituisce se non un *unicum*, certo una rarità costituzionale nei regimi a bicameralismo imperfetto. Ma dietro questa formulazione contenuta nell’art. 70.2 ora citata si intravede che la questione di fiducia di cui all’art. 94.2 rischia di essere non una *extrema ratio*, utilizzabile una-due volte l’anno in situazioni di particolare gravità, ma quasi una misura ordinaria, cui ricorrere in ogni caso di *deadlock* fra le due Camere (fenomeno che potrebbe essere anche molto frequente in caso di coesistenza di due Camere con maggioranze diverse). Lo svuotamento della rappresentanza parlamentare nella Camera dei deputati sarebbe allora molto forte, con conseguenze gravi sull’equilibrio del sistema.

7. Il potere di scioglimento della Camera e le norme antiribaltone

Un’altra importante innovazione riguarda il potere di scioglimento della Camera dei deputati, che costituisce la chiave di volta della razionalizzazione del regime parlamentare ⁽⁸⁾. L’atto senato n. 2544 non prevede più lo

⁷ E’ dubbio che si possa ricondurre il rapporto fra Governo e Camera dei deputati – come delineato nell’Atto Senato n. 2544 – allo schema classico del rapporto di fiducia, visto che la fiducia iniziale è presunta e che la mozione di sfiducia, se approvata, conduce necessariamente allo scioglimento. Gli strumenti fiduciari previsti nell’Atto Senato n. 2544 subiscono pertanto una torsione a seguito della quale conservano della fiducia solo il nome (e talora, come nel caso dell’art. 94.2, nemmeno quello).

⁸ ...come insegna la migliore dottrina. Basti citare, oltre ai testi di Bagehot citato in questo volume da E. Balboni, il classico R. REDSLOB, *Le régime parlementaire*, Giard, Paris, 1924, spec. p. 4. La individuazione del potere di scioglimento come leva su cui operare per il completamento della transizione è dovuta, nel dibattito italiano più recente, a S. CECCANTI, *Il premierato. Matrici ideali e traduzioni nell’oggi*, relazione al convegno della Fondazione Italianieuropei del 9.1.2003, in www.italianieuropei.it.

scioglimento del Senato, come oggi, e disciplina lo scioglimento della Camera sulla base di una richiesta del Primo Ministro “che ne assume la esclusiva responsabilità”. Si è in tal modo ripreso il potere di scioglimento su iniziativa del *leader* dell’Esecutivo delineato nell’art. 115 della Costituzione spagnola del 1978. Apparentemente si è ripresa da tale Costituzione anche la mozione di sfiducia costruttiva che può bloccare il potere di scioglimento, ma lo si è fatto con una grave restrizione, ovvero il già citato vincolo a che la mozione di sfiducia costruttiva sia sottoscritta “dai deputati appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni in numero non inferiore alla maggioranza dei componenti della Camera”, con l’evidente (e in se certo condivisibile nell’ispirazione, anche se non nella strumentazione adottata) finalità di impedire i tanto temuti “ribaltoni” ⁹).

E’ chiaro che si è qui al cuore della razionalizzazione del sistema di governo parlamentare, ovvero nell’equilibrio tra i due istituti che più lo caratterizzano, distinguendolo dal regime presidenziale: lo scioglimento delle Camere e la sfiducia. Il tentativo di bilanciare questi due poteri compiuto dal ddl n. 2544 è cioè ammirevole negli intenti, ma deficitario nei risultati, soprattutto per la configurazione della mozione di sfiducia costruttiva in termini così rigidi come quelli di cui all’art. 88.2. L’intento, evidentemente, è rendere possibile la sostituzione del Primo Ministro solo all’interno della “maggioranza espressa dalle elezioni”, impedendo invece radicali cambiamenti rispetto a quest’ultima (cioè i ribaltoni). Ma la strumentazione, va ribadito, è troppo rigida, con effetti paradossali, vale a dire con l’eventualità che un gruppetto anche piuttosto piccolo di deputati della maggioranza (quelli che fanno la differenza fra la maggioranza conquistata alle elezioni e la metà più uno dei componenti della Camera) di essere arbitra della prosecuzione della legislatura. Eventuali apporti, anche minimi, di deputati eletti fuori dalla maggioranza sarebbero rigidamente esclusi. Fra l’altro, con tale disposizione si introdurrebbe una grave deroga al principio del mandato imperativo fissato dall’art. 67 della Costituzione, che dovrebbe indurre a chiedersi se non si sia qui in presenza di un *vulnus* al principio supremo della democrazia rappresentativa, come tale ipoteticamente sanzionabile dalla Corte costituzionale in quanto limite alla stessa legge di revisione.

Dietro tutto ciò vi è una pretesa un po’ assurda di imporre alla politica camicie di nesso. Le variazioni nella maggioranza sono state e sono un fenomeno ricorrente in ogni regime democratico e così lo sono stati e lo sono le migrazioni di parlamentari da un partito all’altro. Il caso di Winston Churchill, passato dai conservatori ai liberali e poi tornato ai conservatori nei primi decenni del secolo scorso, è certo più illuminante al riguardo delle ben note peripezie degli on. Buttiglione e Bossi, penitenti firmatari dell’atto Senato n. 2544. Ma si può ricordare anche il recente cambio di casacca di un senatore repubblicano che nel 2001 ha privato il Presidente Bush della cruciale maggioranza al Senato. Certo, da qui alla mobilità parlamentare sperimentata nella XIII legislatura vi è molta differenza, ma la pretesa di immobilizzare la maggioranza uscita dalle elezioni è uno dei tanti deliri di onnipotenza che hanno segnato la cultura dell’ingegneria costituzionale dell’ultimo decennio.

D’altro canto, i “ribaltoni” non sono impediti in ogni caso: è infatti possibile un mutamento della maggioranza espressa dalle urne, eventualmente anche imbarcando una porzione dell’opposizione, purché ciò avvenga “a Primo Ministro invariato”: nessun divieto può infatti impedire che il Primo Ministro in carica “sbarchi” una parte anche consistente della maggioranza cui era collegato al momento delle elezioni e la sostituisca con gruppi di deputati eletti in collegamento con il/i candidato/i *Premier* sconfitto/i.

⁹ Sull’ossessione del ribaltone si v. le condivisibili critiche di G. SARTORI, *Verso una Costituzione incostituzionale?*, appendice alla V ed., del volume *Ingegneria costituzionale comparata*, Il Mulino, Bologna, 2004. Sulle norme antiribaltone sarebbe utile una riflessione anche nel centro-sinistra: le misure antiribaltone sono infatti condivisibili nell’intenzione, ma sbagliate nella strumentazione utilizzata. La sfiducia costruttiva, combinata magari con l’ineleggibilità del Premier dimissionario “spontaneamente” (cioè non a seguito di un voto di sfiducia) è più che sufficiente allo scopo perseguito (la stabilizzazione delle maggioranze). Questo era fra l’altro l’equilibrio previsto nel testo A dell’articolato Salvi.

Oltre all'ipotesi dello scioglimento su richiesta del Primo Ministro (art. 88.1) e a seguito di rigetto di una questione di fiducia (art. 94.2) residuano altre due ipotesi di scioglimento anticipato della Camera dei deputati: quello a seguito dell'approvazione di una mozione di sfiducia da parte della Camera stessa (art. 94.3) e quello a seguito di morte, impedimento permanente o dimissioni volontarie del Primo Ministro (art. 92.4).

Il primo è un caso di scioglimento automatico. A seguito di approvazione di una mozione di sfiducia, infatti, sorgono due obblighi: il Primo Ministro è tenuto a dimettersi e il Presidente della Repubblica è tenuto a sciogliere la Camera e a indire le nuove elezioni legislative (art. 92.4). Al riguardo si impongono due osservazioni. In primo luogo la natura della mozione di sfiducia cambia radicalmente rispetto all'art. 94.5 della Costituzione attuale: essa non è più uno strumento per obbligare il governo a dimettersi, ma ha dentro di sé la conseguenza necessaria dello scioglimento automatico della Camera, la quale – pertanto – perde in radice (di diritto e non solo di fatto) la possibilità di esprimere un nuovo esecutivo. In secondo luogo si ha qui uno di quei casi in cui si manifesta la già citata insana passione per gli automatismi costituzionali nella quale maggiormente si vede la distanza fra questo testo e il costituzionalismo europeo degli ultimi due secoli (quello britannico anzitutto).

Per quanto attiene, invece, alla morte, all'impedimento permanente e alle dimissioni non obbligatorie del Primo Ministro, la conseguenza dello scioglimento della Camera non è automatica. E' cioè possibile la nomina, da parte del Presidente della Repubblica, di nuovo *Premier* solo con "maggioranza bloccata": l'art. 92.4 stabilisce infatti che in questi casi "il Presidente della Repubblica nomina un nuovo Primo Ministro indicato da una mozione, presentata entro quindici giorni dalla data di cessazione dalla carica, sottoscritta dai deputati appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni, in numero non inferiore alla maggioranza dei componenti della Camera dei deputati" ⁽¹⁰⁾. Al di fuori di questa ipotesi, torna ad operare l'automatismo: "altrimenti, decreta lo scioglimento della Camera dei deputati ed indice le elezioni". Per questa ipotesi, dunque, siamo in presenza di un automatismo *light*, cioè attenuato: meno rigido, quindi, del meccanismo oggi imposto alle Regioni dall'art. 126.2, che dà una interpretazione fondamentalistica del principio *simul stabunt simul cadent* (e che infatti lo stesso ddl n. 2544 mira – condivisibilmente – a modificare, allineandolo con quella che sarebbe la soluzione nazionale: v. art. 37 del ddl in commento).

8. Prime valutazioni: il premierato assoluto

Nel suo complesso, dunque, il ddl n. 2544 si segnala per un drastico rafforzamento della posizione costituzionale del Presidente del Consiglio. A sottolineatura di ciò si propone di mutare anche il nome di tale carica politica, che verrebbe riqualificato come Primo Ministro, mentre i suoi poteri – come si è visto – verrebbero rafforzati in ogni direzione: verso il Presidente della Repubblica, verso il Parlamento, verso lo stesso Governo. Ed è soprattutto il rafforzamento del *Premier* nei confronti dello stesso Governo (si è visto che spettano al Primo Ministro poteri che in altri ordinamenti sono condivisi o almeno partecipati dall'organo collegiale di governo) che lascia trasparire, nei redattori del progetto una seconda passione, oltre a quella per gli automatismi, non meno insana della prima: quella per il governo personale, che ben merita la qualificazione di "premierato assoluto", proposta con la consueta sapienza da Leopoldo Elia ⁽¹¹⁾. Il Presidente del Consiglio disegnato dall'attuale Costituzione è senza dubbio una figura piuttosto scolorita ⁽¹²⁾, anche se ciò non ha impedito in passato che i *Premier* più autorevoli esprimessero una reale capacità di

¹⁰ Mi pare condivisibile il rilievo di M. SICLARI, *Brevi note introduttive ad un dibattito sul disegno di legge costituzionale AS nr. 2544, approvato dalla I Commissione del Senato*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2 febbraio 2004, il quale osserva che in questo caso non si fa nemmeno luogo al voto e dunque non si comprende perché si continui ad utilizzare il termine "mozione".

¹¹ Si v. la relazione di L. Elia al Seminario di Astrid del 22.9.2003 (che si può leggere in www.astridonline.it).

¹² Ed infatti l'esigenza di un rafforzamento dei suoi poteri era condivisa anche dal difensore per eccellenza della Costituzione: Giuseppe Dossetti (si v. l'intervento a Milano del 21 gennaio 1995: G. DOSSETTI, *Il potere costituente*, in ID., *I valori della Costituzione*, Edizioni S. Lorenzo, Reggio Emilia, 1995, p. 95).

guida della politica nazionale. Per questo motivo un rafforzamento dei poteri del *Premier* è sicuramente da condividere. Ma non è saggio disperdere il patrimonio di *checks and balances* che il costituzionalismo (italiano ma non solo) ha costruito per proceduralizzare e bilanciare i poteri del Primo Ministro.

Certo, il *Premier* non viene – almeno dal punto di vista formale – eletto direttamente. Ma anche rispetto all'unico esempio sinora realizzato di elezione diretta del Primo Ministro (quello israeliano), mancano molti bilanciamenti, soprattutto nel rapporto col Parlamento ⁽¹³⁾.

Inoltre non sono previsti limiti alla rielezione del Primo Ministro, che erano invece previsti dal c.d. “testo A” dell'articolato Salvi, presentato nella Commissione bicamerale D'Alema nel 1997 ⁽¹⁴⁾ e dal progetto Galeotti di governo di legislatura, che è un riferimento utile per interpretare il modello qui in esame ⁽¹⁵⁾. E' vero, infatti, che i limiti alla rielezione sono propri dei sistemi ad elezione diretta, in particolare di quelli presidenziali, e non di quelli parlamentari, ma nell'Atto Senato n. 2544 dell'elezione diretta manca solo la forma, ed è invece presente tutta la sua sostanza.

Per comprendere l'impianto complessivo della forma di governo delineata nell'A.S. 2544 occorre da ultimo tenere conto di due ulteriori elementi: gli effetti della riforma del Senato e la posizione costituzionale del Presidente della Repubblica.

9. Premierato e Senato “federale”

Il rapporto fra il Senato sedicente federale disegnato dall'atto Senato n. 2544 e il governo del Primo Ministro è piuttosto difficile da valutare in astratto ed appare segnato da elementi fra loro contraddittori. Da un lato, infatti, si potrebbe ipotizzare che anche qui vi sia un rafforzamento, sia pure nascosto, del potere del Primo Ministro e del suo Governo, derivante dagli snellimenti procedurali che conseguirebbero al superamento dell'attuale bicameralismo perfetto e paritario. D'altro lato, però, il Senato viene espressamente disegnato come sottratto all'indirizzo politico di maggioranza e gli strumenti di cui il Primo Ministro può disporre per ridurre una Camera recalcitrante a più miti consigli (scioglimento e questione di fiducia, e soprattutto minaccia degli stessi) sono quasi del tutto assenti al Senato. Se a ciò si aggiunge che il già citato art. 70.2 delinea un inedito procedimento legislativo a prevalenza senatoriale, si ha il quadro di un settore rilevante delle politiche pubbliche sottratto al potere di guida (e di ricatto) del Primo Ministro. Non è chiaro, però, quale possa essere l'effetto di un simile assetto e, ciò che è peggio, ciò non sembra essere chiaro nemmeno ai sostenitori della riforma. Quest'ultima appare sul punto schizofrenica: si spinge troppo in là nel definire i poteri del Primo Ministro, andando oltre il necessario e il ragionevole; e al tempo stesso crea un Senato che di federale ha poco più che il nome, ma che è investito del potere di delineare un suo indirizzo, del tutto slegato da quello della maggioranza della Camera e del Primo Ministro. D'altro canto queste osservazioni partono dall'idea che il Senato possa essere “qualcosa d'altro” rispetto alla maggioranza della Camera, ma ciò non è chiaro dal disegno di legge, che si affida a meccanismi complessi e inediti, come la contestualità dell'elezione del Senato con quella dei Consigli regionali, che non è possibile sapere se determinerà una regionalizzazione del Senato o, più probabilmente, una nazionalizzazione delle dinamiche dei Consigli regionali, specie se si considera che il ddl n. 2544 si muove nella prospettiva di tenere le elezioni regionali in un'unica data per tutto il Paese (come ben si vede dall'art. 60.4).

¹³ V. *infra* qualche cenno sulle differenze col sistema israeliano. Rinvio per il resto a quanto esposto in M. OLIVETTI, *L'elezione diretta del Primo Ministro e la teoria delle forme di governo*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1997, n. 116, p. 59-87.

¹⁴ Il limite era in tal caso di tre mandati (e si prevedeva inoltre lo svolgimento di elezioni primarie): cfr. art. 1, 3° e 4° comma (il testo si può leggere all'indirizzo web http://www.camera.it/_dati/leg13/lavori/rifcost/ressten/sed028al.htm

¹⁵ Un limite di due mandati era proposto anche da uno dei primi progetti di Premier eletto direttamente, quello elaborato da Serio Galeotti nell'ambito del “gruppo di Milano” (cfr. S. GALEOTTI, *Un governo scelto dal popolo: il “governo di legislatura”*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 73).

10. Premierato e Presidente della Repubblica

Anche la posizione del Presidente della Repubblica è delineata in modo nuovo. Le novità principali non riguardano tanto il modo di elezione, che è in continuità con quello attuale, malgrado il cambio di alcuni nomi (Assemblea della Repubblica anziché Parlamento in seduta comune) che dovrebbe riflettere un accresciuto peso della rappresentanza regionale (e la presenza di qualche rappresentante delle autonomie locali), non però tale da alterare in maniera decisiva i rapporti di forza nelle Camere, quanto i poteri di “arbitrato” del Presidente della Repubblica. Da un lato la discrezionalità presidenziale finisce per scomparire nei due atti oggi più importanti: il potere di nomina del Presidente del Consiglio e dei ministri (con la sola eccezione del già citato caso del *Premier* di minoranza, in cui il Presidente della Repubblica potrebbe recuperare margini di discrezionalità) e, soprattutto, lo scioglimento delle Camere⁽¹⁶⁾. D’altro lato, però, il Presidente acquisirebbe importanti poteri di nomina (del vicepresidente del CSM; dei Presidenti delle autorità indipendenti) e soprattutto l’esplosivo (almeno in potenza) potere di arbitrato sulle questioni di interesse nazionale (art. 127). Il Presidente acquisirebbe poi in esclusiva il potere di grazia, che verrebbe imprudentemente sottratto a controfirma ministeriale, e si vedrebbe riconosciuta l’esclusiva titolarità di una serie di atti presidenziali per i quali verrebbe espressamente esclusa dall’art. 89.3 la controfirma ministeriale. La scelta di enumerare gli atti sottratti a controfirma appare condivisibile alla luce delle Costituzioni più recenti – le quali escludono la controfirma per gli atti presidenziali propri⁽¹⁷⁾ – con la sola eccezione della già citata scelta compiuta in materia di grazia, che appare troppo condizionata dalle polemiche di questi mesi sul caso Sofri.

11. Alcuni raffronti: l’Atto Senato n. 2544 e il “testo A” dell’articolato Salvi

Descritto in questi termini il contenuto del progetto, occorre ora procedere ad alcune sintetiche valutazioni complessive.

Un raffronto deve essere anzitutto operato con il “testo A” dell’articolato Salvi, presentato il 28 maggio 1997 dal relatore sulla forma di governo Cesare Salvi alla Commissione bicamerale presieduta dall’on. D’Alema nella XIII legislatura e respinto (optando per il modello semipresidenziale) nella seduta del 31 maggio 1997. Le analogie della forma di governo delineata nell’A.S. 2544 con il “testo A” sono infatti molteplici e ad esse si fa ricorso da parte di esponenti del centro-destra per sostenere la strumentalità delle critiche degli esponenti dell’attuale opposizione al “premierato assoluto”⁽¹⁸⁾. L’analogia di maggiore rilievo sta nell’attribuzione al Primo Ministro del potere di proporre lo scioglimento delle Camere al Presidente della Repubblica, secondo il modello spagnolo; ma il “testo A” prevedeva che il potere di scioglimento era destinato a cedere di fronte alla presentazione di una mozione di sfiducia costruttiva⁽¹⁹⁾ e che il Primo Ministro poteva presentare la proposta di scioglimento solo previo parere del Consiglio dei Ministri: di nessuno di tali accorgimenti vi è traccia nell’A.S. 2544. Ulteriori analogie erano rappresentate dall’indicazione del Primo Ministro⁽²⁰⁾ e dal potere di nomina e revoca dei ministri, che anche nel “testo A” era attribuita in solitario al Primo Ministro⁽²¹⁾. Sulle altre incisive misure di razionalizzazione delineate nel progetto di legge costituzionale approvato il 25 marzo 2004 vanno invece registrate significative differenze: non vi era traccia nel “testo A” della

¹⁶ Scomparirebbe, inoltre, il potere del Presidente di autorizzare la presentazione alle Camere dei disegni di legge di iniziativa governativa.

¹⁷ Così ad es. la Costituzione francese del 1958 (art. 19), la Legge fondamentale di Bonn del 1949 (art. 58) e la Costituzione della Repubblica ceca del 1992 (art. 62 e 63).

¹⁸ In questo equivoco cade a mio avviso anche G. SARTORI, *Verso una Costituzione incostituzionale?*, laddove afferma che il testo A introduceva il premierato elettivo all’israeliana, che oggi viene ripreso dall’A.S. 2544.

¹⁹ Cfr. l’art. 3, 1° comma, del testo A (vedilo in http://www.camera.it/_dati/leg13/lavori/rifcost/ressten/sed028al.htm).

²⁰ Stabiliva infatti l’art. 1, 2° comma, del testo A: “La candidatura alla carica di Primo ministro avviene mediante collegamento con i candidati all’elezione del Parlamento, secondo le modalità stabilite dalla legge elettorale, che assicura altresì la pubblicazione del nome del candidato Primo ministro sulla scheda elettorale” (vedilo in http://www.camera.it/_dati/leg13/lavori/rifcost/ressten/sed028al.htm).

²¹ Art. 2, 2° comma (cfr. http://www.camera.it/_dati/leg13/lavori/rifcost/ressten/sed028al.htm).

questione di fiducia con minaccia di scioglimento⁽²²⁾ e la mozione di sfiducia non era connessa all'automatismo dello scioglimento anticipato, ma era configurata come una mozione di sfiducia costruttiva simile a quella tedesca e spagnola⁽²³⁾. E queste ultime due differenze non sono affatto marginali, in quanto si innestano su elementi comuni che segnerebbero già un notevole rafforzamento della posizione costituzionale del governo e una tutela forte della stabilità dell'esecutivo: in fondo si può dire che fra le due opzioni passa la differenza fra il premierato "forte"⁽²⁴⁾ e il premierato "assoluto".

12. *Régime parlementaire adieu?*

Detto in altri termini: gli strumenti previsti per rafforzare il Governo ed il *Premier* nell'Atto Senato 2544 (indicazione del Primo Ministro; potere di scioglimento attribuito al Premier; potere di nomina e revoca dei ministri; scioglimento automatico in caso di sfiducia e semi-automatico in caso di dimissioni, morte e impedimento permanente; questione di fiducia con minaccia di scioglimento) sono pericolosi non considerati singolarmente, ma nel loro insieme. Ad essi poi vanno aggiunti i meccanismi di razionalizzazione già operanti: l'interpretazione del regolamento della Camera cristallizzata sotto la Presidenza Violante nella XIII legislatura; il sistema elettorale prevalentemente maggioritario; la bipolarizzazione del sistema politico. L'intreccio di tutti questi meccanismi rischia di essere micidiale e di far fuoruscire del tutto dal calco "parlamentare" la forma di governo italiana. Si costruirebbe così un sistema di governo in cui il Primo Ministro sarebbe più forte del Presidente degli Stati Uniti (che non è eletto come *leader* di una maggioranza parlamentare⁽²⁵⁾ e non può porre la questione di fiducia, né può sciogliere le Camere); più forte del Presidente e del Primo Ministro francesi (per l'assenza di contrappesi come il ricorso delle minoranze parlamentari alla Corte costituzionale, di cui non a caso non v'è traccia nel debole "statuto dell'opposizione" abbozzato dall'art. 64.4)⁽²⁶⁾; più forte del *Premier* israeliano eletto direttamente negli anni 1996-2001 (era infatti necessaria una sorta di fiducia iniziale⁽²⁷⁾); il potere del *Premier* di sciogliere la *Kneseth* era subordinato all'assenso del capo dello Stato⁽²⁸⁾ mentre le due dimissioni determinavano unicamente nuove elezioni "speciali" per il solo *Premier*⁽²⁹⁾ e non lo scioglimento della *Kneseth*; quest'ultima era poi eletta con il sistema proporzionale e il Premier non aveva facoltà di ricorrere ad una

²² L'art. 6 si limitava a stabilire che "Il Primo ministro può chiedere che un disegno di legge del Governo sia votato entro una data determinata, secondo le modalità stabilite dal regolamento parlamentare" (cfr. http://www.camera.it/_dati/leg13/lavori/rifcost/ressten/sed028al.htm).

²³ Stabilivano i commi 3, 4 e 5 dell'art. 3: " (3) Il Parlamento può esprimere la sfiducia al Primo ministro mediante l'approvazione di una mozione, che deve contenere la designazione di un nuovo Primo ministro, con votazione per appello nominale, a maggioranza assoluta dei suoi componenti. (4) La mozione di sfiducia deve essere sottoscritta da almeno un terzo dei componenti il Parlamento e non può essere messa in discussione prima che siano trascorsi tre giorni dalla presentazione. (5) Il Presidente della Repubblica nomina il Primo ministro la persona designata nella mozione entro cinque giorni dall'approvazione." (cfr. http://www.camera.it/_dati/leg13/lavori/rifcost/ressten/sed028al.htm). Sul testo A dell'articolato Salvi rinvio a quanto riportato nei contributi da me curati nel volume V. ATRIPALDI, R. BIFULCO, *La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura*, Giappichelli, Torino, 1998, *passim*, specie p. 217, 237, 265.

²⁴ Altre proposte nel senso del premierato "forte", ma non assoluto, erano contenute nel Rapporto Maccanico: cfr. A. MACCANICO, *Rapporto sulle questioni istituzionali*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 2000, p. 33 ss.+

²⁵ Ne erano privi, ad es., Ronald Reagan e George Bush sr. e, dal 1995 al 2001, Bill Clinton.

²⁶ Dissento, anche se solo in parte, dall'opinione che il sistema semipresidenziale francese sia più bilanciato del sistema delineato dall'atto Senato n. 2544 (così S. CECCANTI, *Se difendere il mattarellum significa sragionare*, in *Il riformista*, 2.3.2004, leggibile anche sul sito www.astridonline.it). E' vero, infatti, che il sistema semipresidenziale è più sbilanciato del "premierato" spagnolo o tedesco, ma il sistema delineato dall'Atto Senato n. 2544, pur apprezzabile per aver evitato la strada semipresidenziale, che avrebbe disperso la razionalizzazione prodottasi nello scorso decennio, appare molto diverso, per la combinazione di poteri del *Premier* che prevede, rispetto alle forme tradizionali di "premierato": mentre queste ultime sono casi di regime parlamentare, quella delineata nell'Atto Senato n. 2544 non lo è, come provo a spiegare nel testo. A mio avviso i fraintendimenti cui la posizione di Ceccanti su questi problemi da luogo dipende dalla ambigua nozione di "forma di governo neoparlamentare", qui chiamata "premierato", e nella quale si tende - a mio avviso erroneamente - ad assimilare forme di regime parlamentare razionalizzato e modelli di governo di legislatura con elezione diretta o con il meccanismo sfiducia-scioglimento.

²⁷ Si v. gli art. 3 lett. c) e 14 lett. a) della Legge fondamentale israeliana del 1992.

²⁸ Art. 22 della Legge fondamentale israeliana del 1992.

²⁹ Art. 15, 23 lett. c), 24, 26 lett. d), 27 lett. e) e 28 della Legge fondamentale israeliana del 1992.

questione di fiducia con voto bloccato come quella delineata nell'art. 94.2) e, ovviamente, ben più forte del Presidente del Governo spagnolo, del Cancelliere tedesco e del Primo ministro svedese, i quali possono essere, a certe condizioni, disarcionati dalla loro maggioranza e, in taluni casi, anche da una maggioranza parlamentare diversa⁽³⁰⁾. Rimane certo il confronto con il "modello Westminster", cioè con il sistema parlamentare praticato in Gran Bretagna e in alcuni Paesi del *Commonwealth* che ne riproducono gli assetti istituzionali (Australia, Canada, Nuova Zelanda). Ma anche qui vi sono almeno due importanti differenze. La prima è il ruolo di *check* rappresentato da quello che in tali sistemi è anche il punto di forza della posizione del Primo Ministro, ovvero il suo stesso partito: quest'ultimo ne è solo fino ad un certo punto docile strumento; per altri aspetti ne è anche il controllore e, in casi estremi, esercita la facoltà stessa di sostituire il *leader* del Partito, sia egli Primo Ministro⁽³¹⁾, sia egli capo dell'opposizione⁽³²⁾. La facoltà di sostituire il *Premier* verrebbe invece fortemente limitata dall'Atto Senato n. 2544 ai casi di cui agli art. 92.4 e 88.2, che danno forma giuridica a questa stessa facoltà in un sistema bipolare ma multipartitico, con esiti che non sono affatto coincidenti. La sostituzione del *Premier* da parte della sua maggioranza rischia di diventare impossibile nel sistema che si sta tentando di introdurre in Italia e ciò è quasi paradossale se si considera l'attuale *deficit* di legittimazione democratica dei processi di selezione delle candidature (alla carica di Primo Ministro, ma anche a quelle di deputato e senatore, così come a quelle di capo di governo o di membro di un consiglio a livello comunale, provinciale e regionale), che – come è noto – è affidata quasi in esclusiva a partiti e coalizioni, i quali riproducono al loro interno (sia pure in misura diversa) *deficit* democratici che sono invece assenti (o almeno molto più ridotti) nei partiti anglosassoni.

13. Un sistema squilibrato

E' dunque l'assenza di un equilibrio complessivo il limite più preoccupante della forma di governo proposto nell'Atto Senato n. 2544. I rimedi proposti ai ben noti mali del sistema di governo italiano appaiono infatti al tempo stesso tardivi ed eccessivi.

Essi sono *tardivi* perché si continua a ragionare come se il decennio 1994-2004 non fosse trascorso e come se la forma di governo italiana fosse ferma al parlamentarismo instabile degli anni della proporzionale. Da allora, invece, molta acqua è passata sotto i ponti del nostro regime parlamentare, al punto che si può ritenere che la promessa contenuta nell'ordine del giorno Perassi sia oggi in parte realizzata⁽³³⁾. Certo, alcuni correttivi fra quelli proposti nel

³⁰ Come esempi di cambi di maggioranza in corso di legislatura si possono ricordare:

a) in Spagna le dimissioni imposte nel 1981 al Presidente del Governo e *leader* dell'Unione del Centro democratico Adolfo Suarez nel 1981, con sua successiva sostituzione da parte del compagno di partito Leopoldo Calvo Sotelo;

b) in Germania la sostituzione di Adenauer con Erhard a metà legislatura nel 1963, di Erhard con Kiesinger nel 1966 (in questo caso cambiò anche la coalizione, poiché ad un governo democristiano-liberale subentrò una grande coalizione fra democristiani e socialdemocratici) e di Schmidt con Kohl nel 1982 (a seguito di una mozione di sfiducia costruttiva con cui una coalizione fra democristiani e liberali sostituì una coalizione fra socialdemocratici e liberali);

c) in Svezia si segnalano vari casi di sostituzione "volontaria" del *Premier* in corso di legislatura (Palme al posto di Erlander nel 1969; Persson al posto di Carlsson nel 1996) due sostituzioni del *Premier* deceduto (Erlander al posto di Hansson nel 1946 e Carlsson al posto di Palme nel 1986). Questi sono però casi che sarebbero possibili anche alla luce dell'art. 92.4 delineato nell'A.S. 2544. Crisi di governo in corso di legislatura ebbero invece luogo fra il 1976 e il 1992, durante il periodo delle c.d. coalizioni "borghesi". La stabilità dei governi svedesi è infatti dovuta alla combinazione di alcune tecniche del parlamentarismo negativo con la solidità del partito socialdemocratico, che ha sempre governato dal 1932 ad oggi, con l'eccezione di due brevi periodi (1976-82 e 1991-94). Per qualche approfondimento rinvio a M. OLIVETTI, *La forma di governo svedese: il parlamentarismo negativo razionalizzato*, in *Studi in onore di S. Galeotti*, Giuffrè, Milano, 1998, p. 943 ss.

³¹ L'ultimo caso di sostituzione del Primo Ministro alla *leadership* del suo partito è quello che si è verificato il 12 dicembre 2003 in Canada, ove l'ex ministro delle Finanze Paul Martin è subentrato al Primo Ministro Jean Chretien (vincitore di ben tre elezioni generali consecutive) alla guida del Partito liberale.

³² L'ultimo caso di sostituzione del *leader* del Partito di opposizione a seguito di una sfida lanciata dall'interno del Partito si è verificato nell'ottobre 2003 ai danni di Ian Duncan Smith, cui è subentrato Michael Howard.

³³ Per l'ordine del giorno Perassi (presentato il 4 settembre 1946 nella II sottocommissione per la Costituzione e approvato il giorno seguente) si v. CAMERA DEI DEPUTATI – SEGRETARIATO GENERALE, *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea costituente*, vol. VII, Roma, 1970, p. 917 (per l'approvazione, p. 944). Al tempo stesso si

disegno di legge costituzionale in discussione potrebbero essere utili a perfezionare questa evoluzione, ma rimangono alcune incognite sul piano delle dinamiche del sistema politico che non è possibile correggere con uno schiocco di dita, cioè con qualche ulteriore meccanismo di stabilizzazione. Va invece percorsa la via della riforma del sistema dei partiti, anche se il ben noto paradosso di Zagrebelsky⁽³⁴⁾ sulle riforme costituzionali trova qui un suo ulteriore campo di applicazione: i partiti, che sarebbero i primi destinatari della cura riformista da adottare, sono i primi soggetti a rifiutare la medicina e ad essere incapaci di curarsi.

I rimedi dell'iper-razionalizzazione sono inoltre *eccessivi*. Il *cocktail* di medicine proposte rischia infatti di uccidere il paziente che si vuole curare e di produrre, invece dell'approdo sulle agognate spiagge della seconda Repubblica, che dovrebbe essere l'agognata meta della transizione italiana⁽³⁵⁾, la nascita di un Secondo Impero, in cui il dominio dell'Esecutivo svuota non solo gli equilibri fra gli organi costituzionali, ma anche i meccanismi di garanzia, che male vivono in un sistema squilibrato⁽³⁶⁾.

A ciò si aggiungano gli altri elementi di squilibrio del nostro sistema costituzionale. Il primo è il ben noto "fattore B", cioè la formidabile concentrazione di potere politico, economico e mediatico nelle mani dell'attuale Presidente del Consiglio, che costituisce il *pendant* del "fattore K" degli anni della Repubblica proporzionalistica e che è decisivo per spiegare le dinamiche della fase attuale più o meno come il "fattore K" lo era per gli anni 1945-89. Il controllo di ampie risorse economiche da parte di un attore politicamente decisivo e lo squilibrio del sistema dei *media* fanno da sfondo al sistema che l'atto Senato n. 2544 propone di introdurre e squilibrano ulteriormente il quadro determinando una concentrazione di poteri che rischia di non avere pari nei Paesi dell'occidente democratico. Il secondo è la crisi dei contrappesi che la nostra Costituzione delinea: il Presidente della Repubblica, che verrebbe fatto oggetto di una vera e propria "castrazione costituzionale" dei suoi poteri più incisivi; la Corte costituzionale, che rimane al di fuori delle garanzie del sistema politico (basti pensare all'art. 66, terreno di pesanti violazioni del diritto scritto e della prassi costituzionale nella presente legislatura⁽³⁷⁾); e il referendum abrogativo, ormai neutralizzato con la tecnica dell'invito a non votare e che la riforma in esame si guarda bene dal tentare di rianimare rivedendone il *quorum* lungo linee proposte autorevolmente in dottrina⁽³⁸⁾.

Si è autorevolmente evidenziato il rischio che la riforma voluta dal II governo Berlusconi porti l'Italia in un assetto ormai estraneo alla tradizione dei limiti al potere di governo propria del costituzionalismo liberal-democratico⁽³⁹⁾. Certo tale valutazione può sembrare eccessiva e molto dipenderà in concreto da chi si troverà a manovrare il veicolo costituzionale che è stato costruito sulla base del lavoro dei sedicenti saggi di Lorenzago. Ma sin d'ora si può convenire che si è in presenza di un veicolo con un motore troppo pesante, che rischia di sfondarlo e troppo potente, senza che vi sia un adeguato sistema di frenaggio. Si tratterebbe di un sistema piuttosto singolare se analizzato in prospettiva comparata. Non più parlamentare (visto che la Camera non può sfiduciare il governo senza produrre al tempo stesso il proprio suicidio istituzionale), non ancora presidenziale (per la presenza di poteri di "governo in

può dire che gli obiettivi dell'ordine del giorno Perassi (la stabilità di governo; evitare le degenerazioni del parlamentarismo) ben si prestano a circoscrivere l'azione riformatrice ancor oggi utile.

³⁴ G. ZAGREBELSKY, *Adeguamenti e cambiamenti della Costituzione*, in *Studi in onore di Vezio Crisafulli*, vol. I, Cedam, Padova, 1985.

³⁵ Condivido però l'analisi proposta in questo seminario da G. Amato, il quale ha ricordato come le istanze di svolta del 1993 non erano riducibili alla sola stabilità di governo, ma anche ad esigenze e forme nuove di partecipazione.

³⁶ Come dimostra la storia dei sistemi presidenziali latino-americani almeno sino ad un decennio fa. In questi sistemi il superpotere del Presidente ha tradizionalmente svuotato sia gli apparenti contrappesi, sia le garanzie e i diritti dei cittadini, pur doviziosamente enumerati dalle Costituzioni latino-americane.

³⁷ Ci si riferisce ai ben noti casi dei c.d. "seggi fantasma" (su cui v. ora L. SPADACCINI, *Regole elettorali e integrità numerica delle Camere. La mancata assegnazione di alcuni seggi alla Camera nella XIV legislatura*, Promodis Italia editrice, Brescia, 2003) e dell'ineleggibilità sopravvenuta di deputati eletti sindaci (su cui cfr. G. RIVOCCHI, *Recenti tendenze in tema di verifica dei poteri: prima l'ineleggibilità sopravvenuta veniva tramutata in incompatibilità, ora invece scompare!*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, sul sito web www.unife.it/progetti/forumcostituzionale).

³⁸ Basti citare A. BARBERA, A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, Il Mulino, Bologna, 2003.

³⁹ In questo senso gli interventi di Elia e Sartori in questo seminario.

Parlamento” sconosciuti alla tradizione del presidenzialismo democratico statunitense) e distante anche dagli altri modelli conosciuti (direttoriale, semipresidenziale, elezione diretta del Primo Ministro). Un vero e proprio *unidentified political object* ⁽⁴⁰⁾, per il quale può essere utile la nota definizione proposta da Pufendorf dell’Impero Germanico: “...esse irregulare aliquod corpus, et tantum monstro simile» ⁽⁴¹⁾.

⁴⁰ Riprendo, per applicarla alla forma di governo in esame, la definizione ironica dell’Unione europea proposta da P.C. SCHMITTER, *Come democratizzare l’Unione europea e perché*, Il Mulino, Bologna, 2000, p. 10.

⁴¹ SEVERINUS DE MONZAMBA VERONENSIS, *De statu imperii germanici liber unus*, Genevae, 1667, cap. VI par. 9 (sotto tale pseudonimo si celava, com’è noto, il Pufendorf).