

Osservazioni concise a proposito della nuova forma di governo (maggioritaria e personale) (articoli 23/27, poi 26/30 del progetto di revisione costituzionale)

di Sergio Stammati

1. Generalità . L'ispirazione plebiscitaria e personalistica della nuova forma di governo.

Il fondamento ideologico di questo segmento della disciplina del progetto di revisione sta nello scopo di istituire una connessione diretta e fortissima della figura del primo ministro alla volontà popolare.

Naturalmente la stessa maggioranza di governo è direttamente legata alla volontà, espressa con le elezioni, del corpo elettorale. Tuttavia è chiaro che nel progetto di revisione quel legame ha, nel primo ministro, il suo punto di consistenza di gran lunga più forte, per due ragioni fra loro intrinsecamente collegate. La prima (vedi più specificamente infra) è costituita dalla natura iperrappresentativa che il progetto vuole imprimere alla figura del Primo ministro, per un verso collegato direttamente, come tutti i candidati all'elezione della Camera dei Deputati, alla volontà del corpo elettorale, per un altro collegato, a differenza di tutti i candidati a quella stessa elezione, con i candidati stessi, quasi a riassumere in se la rappresentanza dei rappresentanti e a simboleggiare la dominanza della rappresentanza monocratica su quella plurale. La seconda è che, parallelamente e all'inverso, è la stessa "maggioranza elettorale e parlamentare" nel suo complesso, cioè il segmento rappresentativo che, per la propria natura oggettivamente pluralistica, meglio si presta a riflettere il pluralismo sociale, ad essere indebolita dal progetto, dal momento che tale maggioranza per far valere la propria forza rappresentativa e liberarla dalla soggezione assoluta alla forza iperrappresentativa del Primo ministro al quale è collegata, potrà solo dissolvere la propria stessa esistenza, dissociarsi dalla volontà elettorale donde questa è derivata ed esporsi consapevolmente alla conseguenza, costituzionalmente certificata, dello scioglimento anticipato del Parlamento. Il conflitto delle rappresentanze politiche, quella del primo ministro e quella della sua maggioranza, secondo l'impostazione del progetto, finirà, quindi, per risolversi, normalmente a favore di quella premierale ed eccezionalmente (nell'ipotesi di un conflitto al limite) a sfavore di entrambe, travolgendo nella contrapposizione anche le ragioni rappresentative delle forze dell'opposizione parlamentare alle quali non spetterà nella vicenda non molto di più che un ruolo di semplici spettatrici. La scelta operata dal progetto si presenta, dunque, come variante particolare e plebiscitaria delle forme di governo (neo)parlamentari legate a sistemi elettorali di tipo maggioritario o proporzionale, le quali, pure essendo ordinate intorno al canone della priorità

.politico – costituzionale dell'indirizzo governativo e della forte soggezione ad esso della maggioranza parlamentare, trovano al limite il proprio equilibrio in una norma di chiusura, positiva e inversa, onde, in caso di dissidio non componibile fra le due rappresentanze, è la volontà politica della maggioranza parlamentare eletta a sostegno del Primo ministro a prevalere sulla volontà politica di quest'ultimo. Per le ragioni schematicamente esposte, l'impostazione del progetto è stata da taluno (Sartori) accostata, proprio per il suo carattere di variante eterodossa delle forme di governo che si usa denominare neoparlamentari, alla forma del parlamentarismo premierale israeliano, per l'evidente affinità del modello premierale assoluto (Elia) prospettata dal progetto con il modello premierale a suo tempo (nel 1992) previsto (ma dopo un decennio, nel 2001, soppresso) da una delle basic laws dello Stato di Israele, che tentò di combinare l'elezione diretta – e con distinta scheda – del premier con l'elezione proporzionale del Parlamento, ritenendosi che un'elezione cosiffatta non differisca granché nella sostanza dalla previsione del progetto (art.23, poi modificato in modo solo formalmente restrittivo dall'art.26 del medesimo), che “la candidatura alla carica di Primo ministro (debba avvenire) mediante collegamento con i candidati all'elezione della Camera dei Deputati, secondo modalità stabilite dalla legge” e che, in modo speculare, “..l'elezione dei Deputati (debba essere disciplinata dalla legge) in modo da favorire la formazione di una maggioranza collegata al candidato alla carica di Primo ministro.” E' vero, infatti, che dall'art.26 del progetto è stata eliminata la formula di collegamento fra quelle due previsioni, che vincolava la legge ad assicurare “altresì la pubblicazione del nome del candidato Primo ministro sulla scheda elettorale”, ma quella eliminazione appare dovuta assai di più all'inopportunità del prevedere nella carta costituzionale precise modalità della futura legislazione elettorale, quest'ultima fra l'altro ancora politicamente in discussione, anche se presumibilmente ancora maggioritaria, che non all'abbandono dell'idea codificata da quella formula, onde non si può affatto escludere che la legge alla quale quell'articolo faceva rinvio, abbia a riproporne puntualmente i contenuti. A causa di ciò l'analogia fra la forma di governo(israeliana) abrogata e quella (italiana) ora proposta appare fondata su tratti comuni non trascurabili.

2. Obiettivo generale e obiettivi particolari del progetto di revisione relativamente alla forma di governo

2.1 L'obiettivo generale e il suo fondamento nella genesi del progetto di revisione.

L'obiettivo generale del progetto di revisione, quello di assicurare la centralità squilibrata del governo all'interno del sistema costituzionale, attraverso uno speciale modo di irrobustimento dei suoi poteri e la depressione parallela dei poteri degli organi costituzionali che potrebbero equilibrarli (Parlamento) o moderarli (Presidente della Repubblica, Corte costituzionale, della quale si propongono modificazioni relative, non ai poteri, ma alla struttura) non è dichiarato dal progetto, né, ovviamente, avrebbe potuto esserlo.. Esso, piuttosto, è in certo modo iscritto, come altrove si è osservato, nella forma stessa della sua genesi, nel fatto cioè che il progetto, per il fatto di nascere, in violazione palese dei più consolidati parametri del costituzionalismo liberal – democratico, dall'iniziativa legislativa del Governo, era fin dall'inizio destinato a prefigurare, non solo modificazioni costituzionali favorevoli all' irrobustimento di quest'ultimo, che anche una diversa origine del progetto di revisione avrebbe potuto contemplare e, visto il comune consenso al riguardo, avrebbe senz'altro contemplato, quanto, più specificamente, modificazioni favorevoli a un personalistico e sbilanciato, irrobustimento del Governo stesso e talora, come nel caso degli insensati poteri legislativi di ultima istanza attribuiti al “Senato federale”, perfino controproducente, rispetto all'obiettivo di irrobustire l'istituzione Governo in quanto tale.

2.2 Gli obiettivi particolari della revisione costituzionale relativa alla forma di governo.

Se è nella forma del progetto, nella stessa sua genesi, che sta la prefigurazione dello squilibrio al quale era naturalmente predestinata la revisione della forma di governo che lo stesso avrebbe poi dettagliato, allora è parimenti naturale individuare nelle forme particolari della forma di governo progettata gli obiettivi specifici e indeclinabili che il progetto nel rivedere questo aspetto centrale dell'organizzazione costituzionale ha voluto perseguire, e ritenere altresì che proprio in relazione a questi obiettivi specifici, al loro stretto legame con il fine generale, debbano valutarsi la coerenza interna e il significato sistematico dell'irrobustimento della forma di governo che la revisione si propone di realizzare.

2.2.1 Il primo obiettivo particolare del progetto di riforma : stabilire la supremazia del “Primo ministro” sugli altri componenti del governo o stabilire la stessa supremazia sulle altre componenti del Governo?

Il primo fra gli obiettivi particolari del progetto, se sia quello di assicurare all'interno del Governo la supremazia dell'organo individuale preposto al Governo complessivamente considerato sugli

organi governativi individuali, preposti questi ultimi ai singoli ministeri, non può, tuttavia, non ostante ciò che sin qui è stato detto, essere considerato filiazione diretta dello squilibrio originale che caratterizza negativamente alla radice il progetto di revisione. Quell'obiettivo viene perseguito, infatti, oltre che attraverso la mutata denominazione del primo organo, qualificato non più Presidente del Consiglio, ma "Primo ministro", giusta gli articoli 23 (ora 26) e successivi del progetto dai quali si propone di inserire la nuova denominazione negli omologhi articoli 92 e ss. della costituzione vigente, (una modifica questa che rappresenta, infatti, evidentemente la conseguenza, e non la causa del rafforzamento di quell'organo), anche, ed anzi specificamente, con l'attribuzione a quest'ultimo di due nuovi, distinti poteri, fra loro però strettamente intrecciati. In primo luogo, quello di nominare e di revocare i ministri. (nuovo art.95, I comma, cost., aggiunto dall'art.26, ora 29, I comma del progetto); quindi il potere di determinare (e non più solamente di dirigere secondo quanto recita ancora l'art.95, I comma, cost.) la politica generale del Governo e di garantire l'unità dell'indirizzo politico - amministrativo, non solo promuovendo e coordinando, ma anche, e anzi in primo luogo, secondo l'addizione del progetto, dirigendo l'attività dei ministri (nuovo art.95, II comma, cost., scorporato dal I comma, II periodo, del medesimo articolo, e così modificato dall'art.26, ora 29, II comma del progetto). L'effetto più evidente delle due disposizioni, che qui non possono essere analiticamente e distintamente esaminate, è, dunque, quello di assicurare alla nuova figura del Primo ministro, non soltanto una chiara posizione di primazia sui singoli ministri, ma, anche se tali disposizioni non lo affermano esplicitamente, anche una certa posizione di supremazia sullo stesso consiglio dei ministri, i cui limiti, però, non sono determinabili in base alla lettura della sola disposizione esaminata.

Almeno per il primo di tali aspetti, la disciplina che il progetto vuole introdurre, prospetta, modificazioni condivise e da molto segnalate e quasi reclamate con poche eccezioni dalla riflessione costituzionalistica italiana, e dunque, come detto, le si può considerare indipendenti dalla speciale, distorta, origine del progetto. Il processo di saturazione delle fratture politiche, economiche e sociali, pur se queste seguitano a sussistere in forme nuove, meno appariscenti e perciò più insidiose, è, infatti, andato avanti e ha condotto, se non altro, ad avvistare i pericoli che si possono celare nel perpetuarsi oltre il tempo che poteva giustificarle, di concezioni fondate su un antagonismo ideologico sostenuto da ragioni inattuali, inclini a considerare un governo a guida forte non compatibile con l'affezione per le istituzioni democratiche. Al contrario le trasformazioni recenti dell'ordinamento giuridico italiano appaiono sempre più chiaramente mosse dall'opposta persuasione, sottostante per esempio ai decreti legislativi che hanno provveduto a riorganizzare la Presidenza del Consiglio e a riaccorpere i ministeri, che sia maturato il tempo per riconoscere al titolare dell'ufficio governativo più elevato una posizione di supremazia nei confronti dei titolari

dei singoli ministeri allo scopo di incoraggiare in modo coerente gli indirizzi propulsivi e autopropulsivi dell'azione pubblica e privata.

D'altra parte la difformità evidente di tale variante nazionale debole della forma parlamentare del governo, rispetto a forme governative più robuste per quanto anch'esse riconducibili al genere delle forme parlamentari di governo, ha spinto sempre più frequentemente a interrogarsi sul persistere delle giustificazioni teoriche e storiche dalle quali è nata, e a condotto a verificare la crescente fragilità dell'uno e dell'altro tipo di risposte. Quelle del primo tipo scontano la difficoltà di spiegare perché i poteri di supremazia sui ministri riconosciuti al titolare della posizione più alta nel Governo entro Stati democratici caratterizzati da forme di governo neoparlamentare, associate che siano a sistemi elettorali di tipo maggioritario (caso inglese e spagnolo), o a sistemi elettorali di tipo proporzionale (caso tedesco), debbano negarsi al titolare di quella stessa carica nell'ordinamento costituzionale italiano, specialmente se si valuti quanto effettivamente pesa la circostanza che il futuro primo ministro, sostanzialmente investito alla carica dal voto popolare, sarà perfettamente libero di scegliere "ministri tecnici" come suoi collaboratori nel Governo. Quanto a quelle del secondo tipo esse sembrano imbattersi nella difficoltà di spiegare come possa restare inalterato, dopo più di un cinquantennio di vita costituzionale, il rapporto a suo tempo istituito fra istituzioni costituzionali e forze politiche organizzate fondato sulla convenzione tacita – e per i tempi saggia – che le seconde avessero a guidare rigidamente le prime, in un tempo come l'attuale nel quale esse non sono più in grado di farlo e nel quale l'irrobustimento delle istituzioni corrisponde all'esigenza di impedire, per quanto possibile, che esse debbano sottostare alle richieste materialmente vincolanti di potenze non politiche.

Per queste ragioni questo spezzone della riforma del governo deve, così penso, essere considerata positivamente.

Riflessioni diverse merita, invece, la disciplina della relazione fra il futuro Primo ministro e il collegio di tutti i ministri, prospettata dal progetto, qualora si dovesse concludere che essa è rivolta a stabilire fra il primo e il secondo la medesima relazione di supremazia che intercorre fra Primo ministro e singoli ministri, se si dovesse cioè accertare, come suggerito dall'intitolazione del paragrafo, che scopo dissimulato della riforma sia quello di stabilire la supremazia giuridicamente imprecisata del futuro Primo ministro, non solo "sugli altri componenti del Governo", ma "sulle altre componenti del governo", oltre che sui ministri, quindi, sul consiglio dei ministri. Se così dovesse essere, allora il consenso al riassetto dei rapporti endogovernativi effettuata dal progetto, secondo il modo di guardarvi che qui si adotta, diventerebbe dissenso.

Al riguardo si deve partire dalla considerazione che la disciplina di questa seconda relazione, solo in parte può essere letta rinchiudendola nel recinto della disposizione del futuro art.95, comma 2,

cost., relativa alla struttura del Governo; se si resti all'interno di essa, infatti, la supremazia del Primo ministro sull'insieme dei ministri potrebbe essere considerata come conseguenza naturale, in certo modo inevitabile, della disciplina del rapporto fra il medesimo e i ministri singolarmente considerati. Per altra, non meno essenziale, parte, tuttavia, la disciplina di quella relazione non può non essere situata nel contesto di una più ampia lettura della costituzione e del sistema politico che valga a stabilirne il nesso con le specifiche disposizioni che disciplinano i rapporti che il Governo deve intrattenere con gli organi costituzionali ai quali è più strettamente collegato (Parlamento, Presidente della Repubblica) e con la struttura delle forze politiche dalle quali è sorretto. E' solo entro tale più ampio contesto sistematico, dunque, che si può verificare compiutamente la portata da attribuire alla disciplina di quella relazione e precisare se il progetto, esasperando la personalizzazione del Governo, intenda abolire, o comunque concretamente abolisca, ogni forma di equilibrio politico e giuridico all'interno dell'istituzione Governo, o se lasci, invece, a quell'equilibrio gli spazi indispensabili al suo manifestarsi. Nel sospendere a questo punto la risposta, presupponendo questa l'effettuazione delle verifiche indicate, fin d'ora si deve affermare che se quel complessivo esame giuridico del progetto verificasse la negazione di quegli spazi, alla quale per il suo irrealismo replicherebbe per prima la materialità costituzionale, si dovrebbe concludere che esso abbia istituito, piuttosto che la primazia, la "dittatura personale del primo ministro", non riconducibile, anzi del tutto contraria, ai principi sui quali si reggono le forme parlamentari o neoparlamentari del governo.

2.2.2 Il secondo obiettivo particolare del progetto di riforma :stabilire la supremazia personale del primo ministro sulla maggioranza parlamentare.

La verifica che si considera necessaria può avviarsi con l'osservare come Il disegno di revisione costituzionale proposto dal Governo non poteva certo accontentarsi di ristabilire una situazione di parità della struttura del Governo nazionale rispetto a quelle, appartenenti al medesimo genere parlamentare o neoparlamentare, presenti in altri ordinamenti costituzionali europei. Rivedere la struttura del Governo senza rivedere la "forma di governo", e dunque i rapporti fra Governo e Parlamento, non sarebbe stato infatti possibile. Nel ridisciplinare questi rapporti, tuttavia, il progetto ha voluto spostare il rafforzamento del Governo all'interno della forma di governo neoparlamentare fino a un limite che sembra qualificare una forma di governo inedita che potrebbe dirsi a parlamentarismo affievolito, nella quale, cioè, il rafforzamento della posizione del Governo a svantaggio di quella del Parlamento è spinto fino ed oltre i limiti del modello neoparlamentare, nel

quale gli organi costituzionali politici sono rafforzati entrambi, onde, a causa di ciò, non trova riscontro pratico nelle forme di governo adottate dei Paesi dell'UE (salvo naturalmente il semipresidenzialismo francese) ai quali si tendeva, naturalmente, a somigliare. Il modello appare assai più vicino, invece, senza che possa reperirsi una qualunque giustificazione a tale vicinanza, a quello al quale è ispirata la forma di governo regionale "consigliata" alle regioni dall'art.122, ult. comma, della costituzione vigente, nel quale appunto, l'impronta parlamentare del Governo si trova ingabbiata in un sistema di regole che finisce per renderne appannati e quasi irriconoscibili i caratteri distintivi. L'effetto che ne discende è quello dell'ibridazione del modello parlamentare affievolito prescelto, con quello semipresidenziale, perché in esso si trovano oppositivamente collegati il profilo della maggiorata e praticamente assoluta stabilità del primo ministro, associato a quello della maggiorazione esponenziale dei suoi poteri, entrambe quanto mai esaltate, e quello, singolarmente inverso e simmetrico, della stabilità condizionata del Parlamento (Camera dei Deputati), associato alla minorazione evidente, quando non alla vera e propria sottrazione, dei poteri politici e giuridici che più caratterizzano l'autorevolezza delle Assemblee elettive entro la forma parlamentare di governo, in particolare dei poteri di concedere e di revocare la fiducia al governo, i quali nel progetto sono, scomparsi, il primo, o conservati in forma di simulacro, il secondo.

2.2.2.1 Gli strumenti attraverso i quali il progetto propone di realizzare l'obiettivo di personalizzare la supremazia del Primo ministro sulla Camera dei Deputati in genere e sulla maggioranza parlamentare in specie.

La superiorità personale del Primo ministro sull'unica Camera alla quale il progetto di revisione raccorda la responsabilità politica del Governo si manifesta in forme evidenti nei momenti cruciali della formazione e della crisi della compagine governativa, oltre che nella fase continua nella quale il Governo tenterà di realizzare i propri obiettivi programmatici

2.2.2.1.1 La personalizzazione del potere governativo in relazione alla scomparsa del potere fiduciario della Camera dei Deputati e in relazione all'oggetto e ai limiti del nuovo potere parlamentare di sfiducia. (art.94, commi 1 e 3, cost. come propone di sostituirlo l'art.25, poi 28, del progetto di revisione costituzionale)

L'art.25, poi 28, del progetto facendo cadere dall'art.94 della costituzione, le sue due disposizioni iniziali e più tipiche, elimina il potere fiduciario, cioè il potere parlamentare più tipico negli ordinamenti statali liberal – democratici organizzati secondo la forma di governo parlamentare. L'eliminazione dell'obbligo del Primo ministro precedentemente proposto o nominato dall'organo

Capo dello Stato di chiedere preventivamente la fiducia alla Camera (secondo il modello dell'art.99, punto 2 della costituzione del Regno di Spagna), o di sottostare, come il cancelliere tedesco, all'onere di essere eletto, seppure senza dibattito, dal Bundestag (secondo l'art.63, comma 1 del Gg.), ma vedansi anche per analoghi obblighi o oneri :capo VI, art.2 della costituzione svedese;art.84, comma1 della costituzione della Repubblica greca; art.65 della costituzione del Regno del Belgio; art.67, comma 1 della costituzione del Regno del Giappone). Questa significativa circostanza, integrata da un'altra che subito vedremo, pone già la futura forma di governo oltre il limite delle forme di governo parlamentare sin qui conosciute e a stretto contatto con quelle tendenzialmente o dichiaratamente plebiscitarie

Fra i vari significati palesati dal metodo prescelto, il più evidente è, infatti, quello che segnala come il governo debba la sua investitura direttamente al corpo elettorale e che non necessiti di quella che sarebbe una seconda investitura da parte del Parlamento, che suonerebbe come inutile conferma della prima e decisiva investitura ricevuta dal corpo elettorale. Né a questa osservazione di principio si potrebbe replicare obiettando che la mancata previsione della fiducia iniziale altro non sarebbe che quella “presunzione di fiducia” accordata al Governo neonominato conosciuta nell'esperienza statutaria e replicata in certe costituzioni della seconda metà del 900, in ordinamenti costituzionali di tipo parlamentare (per esempio negli articoli 14 – 15 della costituzione del Regno di Danimarca), o di tipo semipresidenziale, come quello della Repubblica francese(dove l'art.49 ignora deliberatamente la fiducia parlamentare), o come quello ipotizzato dalla più recente delle commissioni bicamerali deputate a progettare la modifica della II parte della costituzione.Al riguardo contro questi due ultimi esempi è fin troppo facile argomentare notando che entrambi dichiaratamente fuoriescono dall'ambito delle forme di governo (neo)parlamentari. Ma neppure al primo di essi può essere riconosciuta tempra analogica consistente. Infatti il presupposto sul quale poggia l'istituto della “fiducia presunta” è quello che il Governo, nominato da un Capo dello Stato monarchico o repubblicano, benefici di un periodo di “sincero esperimento”, durante il quale la fiducia gli viene accordata, ma solo fino a prova contraria, di guisa che venuta quest'ultima a materializzarsi, il Governo potrà essere sfiduciato dal voto parlamentare e subito dopo sostituito da un altro, nominato dal medesimo Capo dello Stato, che beneficerà della “fiducia presunta” di quello stesso Parlamento. All'opposto, invece, nel modello proposto dal disegno di legge di revisione, il Primo ministro, e con lui il Governo, è nominato dal Capo dello Stato (così il progetto, con stento palese, seguita a denominare il Presidente della Repubblica), ma “sulla base dei risultati delle elezioni della Camera dei deputati” (art.92, comma 3, cost. come sostituito dall'art. 23, ora 26, del progetto), onde, così come il potere presidenziale di nomina del Primo ministro è trasformato da discrezionale a vincolato, allo stesso modo il voto

parlamentare che accorda la fiducia, qualora previsto, verrebbe declassato dal rango di atto libero a quello subordinato dell'atto destinato a confermare il risultato delle scelte operate dal corpo elettorale, le quali fra l'altro avranno avuto ad oggetto la scelta del futuro Primo ministro, non quella degli altri componenti del Governo. Di fronte alla Camera alla quale dovrà "illustrare il programma di governo (art.94, comma 1, cost., come sostituito dall'art.25, ora 28, del progetto) si presenterà dunque un Primo ministro investito del potere di governo direttamente dal corpo elettorale e già nella pienezza del medesimo, che non dovrà sottoporre, né se stesso, né i ministri da lui selezionati, né i contenuti del programma, che egli si limiterà ad "illustrare" all'Assemblea, al condizionante giudizio politico di quella Camera, né nell'immediato, né successivamente al momento di una verifica concreta della sua esperienza di governo. All'interno di un modello cosiffatto, il progetto si mostra, dunque, coerente nell'escludere che in aggiunta alla "grande legittimazione" ricevuta dal corpo elettorale il Governo, allorché si presenta per la prima volta alla Camera de Deputati, debba munirsi anche della "piccola legittimazione" di quest'ultima. Quest'ultima, invece, viene confinata in una posizione passiva e di mero ascolto..

Altrettanto evidente è che nel modello progettato di Governo, il primo ministro sarà l'unico ad avere ricevuto – per ragioni in parte già dette - l'investitura a governare. Ciò che si avvererà, tanto nell'ipotesi che egli scelga ministri fra i parlamentari eletti in collegamento con lui, ai quali non sarà dato sostenere di aver ricevuto con l'elezione popolare uguale mandato a governare, derivando loro tale mandato dall'atto di scelta (dalla fiducia) del premier, quanto, e a più forte ragione, nella differente ipotesi che egli abbia deciso di circondarsi di "ministri tecnici" (non parlamentari), nei confronti dei quali egli, essendo l'unico a poter vantare di essere stato unto dalla doppia e diretta investitura popolare, a rappresentare i cittadini e a governarli., potrà vantare un surplus di legittimazione ancora più accentuato che nell'ipotesi appena considerata. L'assetto interno del Governo appena descritto da, dunque, vita a una sproporzione vistosa fra l'autorità del Premier e quella degli altri ministri, priva di riscontro nelle forme di governo (neo)parlamentari dei paesi dell'Unione europea, nelle costituzioni dei quali quella sproporzione, pure quando si avvicini – come nelle disposizioni sul cancellierato, Gg artt. 62 e ss.. – a quella ipotizzata dal progetto, trova pur sempre un temperamento significativo nell'origine parlamentare dell'investitura a governare del Primo ministro.. Onde, pur quando si trovino motivi di compiacimento nel fatto che l'articolo 23, poi 26, del progetto in nulla abbia immutato alla disposizione dell'art. 92, comma 1, della costituzione vigente, è lecito chiedersi quale ruolo giuridico e politico possa residuare al Consiglio dei ministri, la cui struttura collegiale e geneticamente fragile, provando ad immaginare, sembra destinata a soccombere seccamente a petto del monismo direttamente plebiscitario e del

funzionalismo tutto verticale che vi è collegato, che caratterizza decisamente la forma iperpremierale del Governo prescelta dal progetto.

Quanto all'inverso istituto della sfiducia esso è collocato in una posizione asimmetrica rispetto a quella giuridicamente e logicamente contraria e dominante in cui si trova l'esclusione iniziale della fiducia. Se questa, infatti, è stata, per le ragioni dette, del tutto eliminata, quello è stato invece svuotato dall'interno a causa dell'effetto dissolutivo che consegue all'approvazione parlamentare (che il progetto rende peraltro improbabile) di una mozione di sfiducia. Si può anzi dire che il meccanismo adottato (clausola del simul/ simul o clausola di dissoluzione della sfiducia) appare quello che, insieme all'altro dell'investitura plebiscitaria del primo ministro, caratterizza decisamente la nuova forma di governo che il progetto propone di adottare. Nel suo modo d'essere più profondo la disciplina dell'istituto esibisce, invece, la medesima immedesimazione (stavolta al negativo) del Governo nel Primo ministro che si rivela (al positivo) all'atto della costituzione del Governo. La sfiducia della Camera dei Deputati colpisce, infatti, direttamente il solo Primo ministro, lo si evince dall'art.94, III comma, modificato dall'art. 25, comma 3, ora 28, comma 3, del progetto, ove a tutte lettere si recita di un "Primo ministro sfiduciato". Considerandola in se la personalizzazione della sfiducia non è estranea a qualcuna delle varianti classiche del governo parlamentare, per esempio alla variante a cancellierato di quella forma di Governo descritta dall'art..67 Gg, ma non può sfuggire che la disposizione del progetto che la prevede acquista tutta la pregnanza del proprio significato solo quando la si colleghi strettamente alla clausola dissolutiva della Camera sfiduciante. E' quest'ultimo ben visibile riflesso condizionato dell'origine plebiscitaria del Governo, a funzionare, infatti, da criterio ispiratore dominante e, in quanto tale, a precludere l'accesso alle vie d'uscita alternative alla dissoluzione e a imporre l'anticipato ricorso alla consultazione del corpo elettorale. Solo così operando, infatti, la disciplina del progetto riesce ad evitare che nel modello abbiano ad inserirsi elementi, come quello della sostituibilità del Primo ministro, troppo intrisi di spirito parlamentare e, dunque, troppo dissonanti con l'altro spirito, quello plebiscitario, il cui ruolo dominante. il progetto intende preservare da ogni possibile insidia.

Quando considera il rapporto Governo - Parlamento dall'angolo visuale di quest'ultimo, dunque, il progetto non lascia aperta la minima fessura nella muraglia plebiscitaria da esso innalzata a difesa del primo. Di guisa che la maggioranza parlamentare, essendoLe preclusa dalla prospettiva dello scioglimento automatico la sostituzione del Primo ministro con l'approvazione di una mozione di sfiducia (quest'ultima oltre tutto circondata – nel progettato art.94, III comma - da irrigidite condizioni di esercizio che meriterebbero d'essere puntualmente esaminate), ricorrerà prevedibilmente, questo sembra insegnare l'esperienza della prassi parlamentare nazionale, alle

tecniche dell'opposizione occulta, che dovrà dosare peraltro con ogni circospezione per il timore che esse abbiano a oltrepassare il limite – nel progetto potenzialmente rigidissimo - oltre il quale il Primo ministro si determinerebbe a chiedere al Presidente della Repubblica lo scioglimento anticipato del Parlamento.

2.2.2.1.2 La personalizzazione del potere governativo relativamente alla richiesta premierale di scioglimento anticipato della Camera dei Deputati (artt. 88, I, II e III comma e art.94, II comma, come propongono di sostituirli gli artt.23, comma 2 e 28, comma 2 del progetto)

Oltre che dalla prospettiva appena considerata, Il rapporto Governo – Parlamento è preso in considerazione dal progetto dalla prospettiva inversa del Governo, anzi più precisamente, anche in questa seconda ipotesi, dalla prospettiva del Primo ministro e della sua iniziativa politico – istituzionale.. Da questa seconda prospettiva il progetto propone una disciplina che, almeno all'apparenza, si apre a svolgimenti divaricati. Per un verso, oltre a spostare la titolarità sostanziale del potere di scioglimento anticipato della Camera dei Deputati sul Primo ministro, deprivandolo della sua precedente qualità di potere condiviso, il progetto ne dilata, per l'indeterminatezza della sua condizione generale di esercizio, l'ambito applicativo. Sul versante opposto esso sembra allentare in alcune disposizioni emendative della sua prima formulazione (addizione del II comma nell'art.23 del progetto che propone di sostituire l'art. 88 cost; addizione di una formula conclusiva nell'art.26, comma 2 del medesimo, che propone di sostituire l'art.94 cost.) la ferrea ghigliottina del simul/ simul che blocca le iniziative parlamentari dirette a sostituire il Governo, introducendo limiti all'accogliibilità della richiesta di anticipato scioglimento della Camera dei Deputati avanzata dal Primo ministro al Presidente della repubblica.. E', perciò opportuno esaminare l'uno e l'altro degli aspetti indicati per arrivare a valutare l'equilibrio prodotto dalla reciproca integrazione di entrambi e attingere così a una valutazione complessiva dell'incidenza del (sostanziale) potere premierale di scioglimento anticipato della Camera dei Deputati configurato dal progetto.

Il primo dei due aspetti, quello delle potenzialità applicative del potere del Primo ministro di ottenere dal Presidente della Repubblica lo scioglimento anticipato della Camera dei Deputati, è preso in considerazione in due disposizioni del progetto, quelle degli articoli, 23, comma 2 e 28, comma 2 del medesimo ad ognuna delle quali è associata, in funzione equilibrante, la coppia di disposizioni indicate appena sopra.

La prima delle due disposizioni (quella dell'art.20 del progetto, non modificata dal successivo art.23 del medesimo, che propone di sostituire l'art.88, I comma, della costituzione) è un buon esempio delle formula giuridica a fattispecie indeterminata. In essa, infatti, non è indicata alcuna condizione che vincoli l'esercizio (formale) del potere di scioglimento anticipato del Presidente della Repubblica se non la richiesta stessa del Primo ministro che ne assume la esclusiva responsabilità, di guisa che questo potere del Primo ministro per la sua incondizionatezza, tanto interna (essendo svincolato da qualsiasi deliberazione del, o comunicazione previa al, Consiglio dei ministri) che esterna (essendo sottratto a qualsiasi potere di valutazione non strettamente oggettivo - legale del Presidente della Repubblica) consentirà al Primo ministro di sciogliere quando lo creda più opportuno, cioè senza obbligo di motivare la propria vincolante richiesta, la Camera dei Deputati, la durata della quale è posta, in definitiva, dal progetto nella libera disponibilità politica e giuridica del Primo ministro. La conclusione che la rappresentazione normativa più generale del potere di scioglimento non sia vincolata all'occorrenza di situazioni specialmente critiche nel rapporto fra la Camera dei Deputati e il Governo veniva negata nella prima presentazione del progetto di revisione costituzionale con l'argomento, tutto ideologico, che lo scioglimento non conflittivo della Camera avrebbe contraddetto il voto popolare dal quale i due organi erano stati legittimati. Essa pare trovare, al contrario, conferma nella seconda e più particolare disposizione che disciplina il potere premierale di scioglimento anticipato della Camera (quella dell'art. 25, poi 28, II comma del progetto, che propone la sostituzione dell'art.94 cost) nella quale, viceversa, si trova esplicitamente previsto che il Primo ministro possa, con effetto altrettanto vincolante del successivo decreto di scioglimento del Presidente della Repubblica, "chiedere lo scioglimento della Camera dei Deputati", allorché abbia chiesto alla Camera dei deputati di esprimersi "con priorità su ogni altra proposta, con voto conforme alle proposte del Governo" e questa - le due condizioni sembrano abbinate - non abbia corrisposto all'invito e abbia votato in senso contrario a tali proposte. Sembra essere quest'ultima, una disposizione particolarmente rigida, al cospetto della quale impallidisce la disposizione stabilizzatrice dell'attuale articolo 94, comma 4 cost., che abolisce ogni possibilità di circoscrivere i dissensi fra Governo e Parlamento equiparando quelli particolari dal dissenso che investe la politica governativa nel suo complesso, che per tale via istituisce un controllo capillare del Governo sulla maggioranza camerale, ma della quale, proprio a causa di tale statuizione puntigliosa - pur se determinabile solo nel genere - delle condizioni patologiche che potrebbero condurre alla richiesta vincolante di scioglimento anticipato della Camera dei Deputati, in tanto si può giustificare logicamente l'esistenza, in quanto la si contrapponga alla prima, nella sfera di applicazione della quale essa avrebbe dovuto essere altrimenti ricondotta. A queste due fra loro diverse disposizioni sullo scioglimento anticipato della Camera dei Deputati devono essere

associate come parti di un unico sistema le altre due disposizioni avanti citate pensate dalla inquietata coscienza degli estensori del progetto in funzione del superamento dell'automatismo del simul/simul, ovverosia della necessaria e congiunta dissoluzione del Governo e del Parlamento. Possono invece essere considerate fuori sistema, per il loro carattere non politico e meramente eventuale, le altre due disposizioni che il progetto dedica al tema dello scioglimento anticipato, quella dell'art.88, ult. comma cost., nella forma proposta dall'art.20, poi 23, del progetto e quella dell'art.92, ult. comma cost., nella forma proposta dall'art. 23, poi 26, del progetto, relative, la prima allo scioglimento eventuale del "Senato federale" con decreto del Presidente della Repubblica, sentito il suo Presidente, "in caso di prolungata impossibilità di funzionamento" del medesimo; la seconda all'ipotesi di scioglimento anticipato eventuale della Camera dei deputati "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..", cioè per cause non politiche, con decreto del Presidente della Repubblica, se a questi non sia stato possibile, nominare un nuovo Primo ministro, "sulla base dei risultati delle elezioni della Camera dei deputati.." Le due fattispecie normative, infatti, non coinvolgono i poteri di scioglimento anticipato della Camera dei Deputati ad opera del Primo ministro.

La prima delle due disposizioni di contrappeso al potere indeterminato e vincolante del Primo ministro di chiedere al Presidente della Repubblica lo scioglimento anticipato della Camera dei deputati previsto dalla disposizione che immediatamente lo precede è quella dell'art. 88, comma 2, cost. nell'addizione proposta dall'art. 23, comma 2, del progetto di revisione all'art.20 dello stesso progetto, con la quale si propone di introdurre nella costituzione un'inedita e fantasiosa fattispecie di "sfiducia tacita" sulla quale innestare una susseguente e pretesamente ingenua "dichiarazione costruttiva", che finge del tutto di ignorare, e anzi pretende di negare, la sfiducia sulla quale decisamente si basa. A mente di tale disposizione – vero e proprio esempio di cineseria e di straordinariamente ingegnoso mascheramento costituzionale - "il Presidente della Repubblica non emana il decreto di scioglimento richiesto dal primo ministro nel caso in cui, entro dieci giorni da tale richiesta, venga 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 dichiari di voler continuare nell'attuazione del programma e si indichi il nome di un nuovo primo ministro". Evidente l'intenzione degli estensori della disposizione di sottrarre il progetto alla critica di plebiscitarismo intrinseca alla difesa, assoluta e senza alternative, del principio del simul/simul anche nell'ipotesi in cui non sia la Camera dei deputati a sfiduciare il Primo ministro, ma sia quest'ultimo a sfiduciare liberamente, la prima, senza alcun obbligo di motivare la vincolante richiesta rivolta al Presidente della Repubblica. E'

altrettanto evidente, tuttavia, che la condizione escogitata per togliere carattere obbligante alla richiesta premierale di scioglimento si mostri del tutto irrealistica. Come immaginare, infatti, che tutti i deputati della maggioranza o almeno un numero tanto alto di essi da non essere inferiore alla maggioranza assoluta dei componenti della Camera dei Deputati, eletti tutti mediante collegamento con la candidatura alla carica di Primo ministro, così da favorire la formazione di una maggioranza, collegata a quella stessa candidatura, siano disposti a sottoscrivere una mozione “nella quale si dichiari di voler continuare nell’attuazione del programma e si indichi il nome di un nuovo primo ministro”? Non è dunque inutile, anzi è bene che il progetto, ammantandola degli equilibrismi verbali avanti segnalati, abbia inteso dotare la maggioranza parlamentare di un’arma di reazione estrema a un’ipotetica iniziativa di scioglimento alla quale sia impossibile prestare un minimo di consenso politico razionale, promossa da un Primo ministro trasformatosi in “tiranno democratico” o semplicemente in tiranno; ma proprio per questo – come quei prudentissimi equilibrismi direttamente sembrano confessare - essa sembra destinata a funzionare esclusivamente come ultima risorsa democratica, utile a prevenire attentati palesi alla costituzione posti in atto dal premier, piuttosto che come mezzo che, avendo la stessa natura del potere premierale indeterminato di scioglimento anticipato della Camera, possa essere paritariamente opposto all’esercizio di quel potere. Si tratta, insomma, di poteri evidentemente asimmetrici, rientranti l’uno nell’orbita dei poteri ordinari del Primo ministro, l’altro in quella dei poteri eccezionali (dei contropoteri) della maggioranza, utilizzabile solo per paralizzare l’abuso costituzionalmente intollerabile di quel potere, ciò che rende del tutto non verisimile l’eventualità che essi abbiano a incrociarsi e ad opporsi in modo che il secondo possa essere considerato come limite concreto, normalmente opponibile al primo. Natura tutt’affatto diversa e anzi senz’altro opposta ha, invece, l’altro limite previsto nell’art.28, comma 2, del progetto – inserito nella più ampia disciplina di quell’articolo che propone di sostituire l’art.94 cost.- quale rimedio dei contrasti del Primo ministro con la sua maggioranza parlamentare. Per risolvere quei contrasti, quando questi abbiano messo capo a un voto della Camera contrario a una proposta del Governo sulla quale essa sia stata esplicitamente richiesta dal Primo ministro di votare in conformità, infatti, la disposizione citata prevede che quest’ultimo, pur conservando l’arma della richiesta vincolante di scioglimento anticipato della Camera, non ostante il suo obbligo di dimettersi, rinunci tuttavia a usarla. Tale disposizione configura, dunque, piuttosto che un limite al potere premierale di chiedere ed ottenere lo scioglimento, un autolimito che il Primo ministro si impone nell’esercizio di quel potere di richiesta. La lettura di quella stessa disposizione per altro verso non permette di rispondere univocamente all’interrogativo se il non compimento di un atto (la richiesta di scioglimento) che pure egli aveva il diritto di compiere, non potendo essere costituzionalmente interpretata alla stregua di atto spontaneo

e meramente gratuito, sia da intendere come rinuncia funzionalizzata a non drammatizzare contrasti insorti fra il Premier e la maggioranza parlamentare o se essa sia volta ad anticipare e neutralizzare l'iniziativa di questa stessa maggioranza che, a contrasto di tale richiesta, sia volta a presentare "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 di un nuovo primo ministro." Alternative che paiono entrambe deboli per opposti, facilmente intelligibili, motivi, di guisa che anche quella aperta nella muraglia del simul/simul dalla disposizione considerata sembra non avere, anche in questa ipotesi, altro carattere che quello di una fessura, pure se un po' più larga se paragonata a quella esaminata in precedenza.

A conclusione di questo veloce sondaggio sul (sostanziale) potere premierale di scioglimento si può affermare che la debolezza delle alternative offerte dal progetto all'esercizio di quel potere consente di affermare, che la rigidità del principio del simul/simul resista largamente alle infrazioni che la previsione di quelle alternative intenderebbe nominalmente arrecarvi; che il potere del Primo ministro di ottenere dal Presidente della Repubblica lo scioglimento anticipato della Camera dei Deputati esca sostanzialmente intatto dalla ricognizione effettuata; e che entrambe le caratteristiche precedenti cooperino a fare del premier, dei suoi poteri costituzionali attivi e passivi, il centro motore decisivo (e praticamente esclusivo) dell'intera dinamica costituzionale.

2.3. Il terzo obiettivo particolare del progetto: il depotenziamento formale e sostanziale del ruolo del Presidente della Repubblica (art.87, comma 1, modificato)

Se il depotenziamento formale e sostanziale dell'istituzione Presidente della Repubblica corrisponda a un vero e proprio obiettivo del progetto o rappresenti soltanto la conseguenza necessaria del potenziamento abnorme dei poteri del Primo ministro è questione che, per il momento, può essere trascurata a beneficio di considerazioni più concrete che illustrino le modalità di tale depotenziamento. Tali considerazioni, inoltre, nel capitolo di questa riflessione del tutto preliminare sul tema della forma di governo, si limiteranno a esaminare il depotenziamento dei poteri presidenziali in questo ambito particolare, e non si inoltreranno sul terreno delle analisi più generali e complete della figura del Presidente della Repubblica che saranno esposte successivamente.

Quando si resti, giusta il proposito esposto, sul terreno del potere di scioglimento anticipato della Camera dei Deputati, ci si può chiedere anzitutto se, tenendo a mente le osservazioni appena sopra

formulate, la sottrazione di questo potere alla responsabilità sostanziale del Presidente della Repubblica, sia disciplinata dal progetto in coerenza o al di là dei limiti entro i quali essa sarebbe coerente con l'obiettivo antiribaltante che il medesimo si propone. Ci si possono porre insomma questioni di coerenza interna del progetto.

Il primo dei perché proponibili al riguardo, attiene all'eliminazione, di ogni potere di verifica presidenziale della legalità costituzionale della richiesta di scioglimento avanzata dal Primo ministro allorché una situazione di conflitto fra Primo ministro e maggioranza parlamentare non si sia verificata, o sia rimasta contenuta entro limiti costituzionali del tutto congruenti a una relazione fra figure soggettive, tenute a un rapporto di collaborazione, ma pur sempre distinte. Perché privare, nella situazione descritta, il Presidente di un potere di consiglio, ed eventualmente di anticipata dissuasione, allorché nessun pericolo reale minacci, non si dice l'identità, ma la semplice stabilità della maggioranza camerale? Non si coinvolge negativamente in tal modo il ruolo di garanzia costituzionale del Presidente della Repubblica in una vicenda obiettivamente sfavorevole alla maggioranza parlamentare, nella quale gli sia precluso, pure essendo egli coinvolto nella firma del decreto di scioglimento anticipato, di far valere la minima osservazione critica circa il rispetto delle garanzie che pure costituzionalmente spettano alla maggioranza parlamentare, specialmente nell'ipotesi in cui essa, pur non facendo mancare il proprio sostegno alla politica governativa, sia, proprio per ciò, contraria allo scioglimento. La previsione di un qualche potere presidenziale di bilanciamento nella fattispecie esaminata sembra essere, all'interno dello stesso spirito del progetto, un fattore di limitazione e di equilibrio certamente assai meno traumatico di quello previsto dall'art.88, comma 2. dello stesso, del quale più avanti si è discusso. Un secondo dei perché proponibili nei confronti delle formulazioni del progetto, della loro coerenza interna, riguarda la diversa ipotesi che abbia a verificarsi un conflitto, puntuale, fra il primo ministro (e il suo Governo) e la "sua stessa" maggioranza, senza tuttavia che tale conflitto assuma la forma del mutamento (del ribaltamento) di quella stessa maggioranza. E' vero, infatti, che, nel caso di conflitto puntuale della maggioranza con una proposta del Governo sulla quale era stata richiesta di un voto conforme, si verifica necessariamente (se non ci si vogliono rappresentare casi limite di scuola) una confluenza fra voti della maggioranza e voti dell'opposizione, ma altrettanto vero è che il criterio che vieta il ribaltamento viene violato allorché quella confluenza da occasionale diventa stabile, dando apertamente luogo alla formazione di una maggioranza parlamentare diversa da quella elettorale. Quando, nell'ipotesi considerata, il progetto prevede, accanto alle dimissioni obbligatorie del Primo ministro, lo scioglimento anticipato del Parlamento, salve le due ipotesi limite della rinuncia premierale a chiedere lo scioglimento e la reazione eccezionale della maggioranza a tale richiesta, entrambe avanti considerate, esso, dunque, non si conforma all'obiettivo guida di precludere lo

stabile e dichiarato formarsi di maggioranze parlamentari difformi da quelle elettorali, ma al diverso obiettivo di assicurare al Primo ministro un controllo “militare” sulla propria maggioranza. Un obiettivo che può, entro certi più elastici limiti, essere pure perseguito dal Governo e codificato nella costituzione, ma che non può essere contrabbandato come se fosse l’equivalente dell’altro. Nella situazione costituzionale descritta, inoltre, quando il Primo ministro, all’atto di dimettersi, rinunci a chiedere al Presidente della Repubblica di sciogliere la Camera dei Deputati, l’attivazione di un potere presidenziale di mediazione costituzionale finalizzato a nominare un nuovo Primo ministro, sulla base dei risultati delle elezioni della Camera dei deputati, secondo quanto prevede l’art.92 della costituzione modificato dall’art.26, poi 29, del progetto, in relazione alla diversa ipotesi normativa da esso considerata, avrebbe assicurato la possibilità di risolvere positivamente la crisi di governo, assai di più di quanto non possa farlo l’applicazione della misura prevista dall’art.88, comma 2 della costituzione, come propone di sostituirlo l’art. 23, comma 2, del progetto, che è stato pensato per affrontare la diversa e ben più grave evenienza nella quale la maggioranza parlamentare si risolve a contrastare, ricorrendo a quella misura straordinaria, la richiesta di scioglimento anticipato della Camera dei Deputati avanzata da un Primo ministro che ha ormai completamente perso la sua fiducia. Nella prima ipotesi, infatti, il Presidente della Repubblica, impegnato attivamente a intervenire sulla maggioranza parlamentare, avrebbe potuto, come potere esterno alla medesima, individuare e valorizzare, ogni possibilità di far emergere dal suo seno, il successore del leader dimissionario ed esercitato in concreto quella funzione di “garanzia costituzionale” che lo stesso progetto afferma, con dichiarazione per altro ampiamente contraddetta, di volergli riconoscere. Nella seconda, prescelta dal progetto, invece, è davvero arduo immaginare che la maggioranza parlamentare, potendo far conto unicamente sulle risorse di mediazione interna in essa sopravvissute a seguito della traumatica esperienza del venir meno della propria guida politica, e proprio per questo ridotte prevedibilmente al minimo in un sistema non bipartitico, possa autonomamente riuscire a risolvere la propria crisi di coesione interna e prescegliere una nuova guida. Se ne può evincere che lo scopo meno evidente ma, ritengo, ancor più caratterizzante e incisivo, della nuova disciplina non sia quello di impedire la formazione stabile di una maggioranza parlamentare diversa da quella elettorale, ma quello di salvaguardare la leadership elettorale del Primo ministro fino al punto di sacrificare completamente ad essa le possibilità che la sua stessa maggioranza avrebbe di sopravvivergli se potesse contare sul sostegno esterno dell’organo di “garanzia costituzionale.” Che sia così sembra provato dalla circostanza che a conseguire lo scopo “antiribaltante” del progetto sarebbe bastata la previsione del suo articolo 94, comma 3, che esclude ogni effetto di quel tipo sanzionando con lo scioglimento automatico della Camera dei Deputati, l’approvazione di una mozione di sfiducia approvata da una maggioranza

diversa da quella elettorale e sembra (non è affatto chiaro, infatti, il rapporto fra la disposizione citata e quella del (proposto) articolo 88, comma II del progetto ove pudicamente si evita di qualificare “di sfiducia”, per quanto costruttiva, una mozione che nella sostanza è tale) financo dalla sua stessa maggioranza elettorale. Ciò che resta – cioè quasi tutto – si svolge all’interno dell’ipotesi – limite del cambio di maggioranza e il senso di questo “quasi tutto” altro non è che quello di regolare i conti fra Primo ministro e maggioranza elettorale, attribuendo al primo le due armi affilate della richiesta di voto conforme e dello scioglimento in bianco e alla seconda l’arma caricata a salve della mozione (di sfiducia) costruttiva, dall’impiego ordinariamente inverosimile, se non al limite, in un sistema costituzionale che associa un sistema elettorale maggioritario a un sistema politico non bipartitico. Per assicurare continuità di funzionamento a un sistema politico cosiffatto, nel quale esistono tutte le premesse di un suo funzionamento a singhiozzo, non esistevano che due strade, o quella imboccata dal progetto che fa conto sulla sottomissione secca della maggioranza parlamentare alla guida politica alla quale la legge elettorale dovrà esplicitamente collegarla, o quella del potenziamento, o almeno del non affievolimento, dei poteri di mediazione del Presidente della Repubblica, il cui beneficio nel comporre conflitti politici fra maggioranza parlamentare e Governo, quando non abbiano messo capo alla presentazione o alla votazione di una mozione di sfiducia nei confronti di quest’ultimo, appare evidente. Il ridimensionamento esplicito, anzi la vera e propria neutralizzazione di quel potere ad opera del progetto offre conferma del fatto che il suo impianto è decisamente costruito sulla centralità indiscutibile del Primo ministro – come la genesi governativa del progetto di revisione permetteva chiarissimamente di anticipare – e che intorno al perseguimento e conseguimento di tale obiettivo centrale fa ruotare in funzione di mezzi al fine tutti gli altri, variamente assortiti, congegni da esso messi di volta in volta in campo.

3. Rapide eterogenee considerazioni conclusive

Al livello più rarefatto e generale di sintesi prevale l’osservazione che nel modello costituzionale di governo prescelto il progetto di revisione abbia inteso miscelare aspetti di democrazia plebiscitaria e aspetti di democrazia rappresentativa e che i primi abbiano prevalso nettamente sugli altri fino a compromettere la stessa connotazione democratica del modello progettato, il quale, non a caso, è dissimile da quelli dei Paesi dell’UE ai quali più si accosta la nostra tradizione costituzionale e che senza la correzione di questo squilibrio della sua radice, siano vane proposte di correzione (anche quella per altro ineccepibile sulla necessità di includervi rafforzati poteri per l’opposizione) che si

muovono interamente sul terreno delle forme di governo ispirate ai principi rappresentativi. Gli stessi estensori del modello vi hanno progressivamente aggiunto correzioni che essi hanno percepito necessarie, relative proprio al potenziamento del suo profilo rappresentativo. In questo spirito, hanno cercato di inserirvi contropoteri parlamentari di carattere illusorio, nel mentre che sembrano non avere avuto dubbi circa l'opportunità dell'affievolimento radicale dell'istituzione neutrale Presidente della Repubblica, alla quale hanno cercato di imprimere – lo si spiegherà più avanti - un'inedita e funzionalmente fragilissima identità mediativa. Non ostante l'evidenza di questi tratti di singolarità che vi si possono riscontrare, tuttavia, il progetto, altrettanto evidentemente, si adopera per attenuarla, mescolando al proprio profilo decisionistico qualche pennellata normativa finalizzata a scialbare i più accesi colori di quello. L'una e l'altra delle due componenti, quella decisionista e quella tranquillizzante, trovano il loro spazio formale nel linguaggio del progetto che può essere per ciò descritto anche secondo questa particolare chiave.

Avanzare proposte alternative a quella del progetto vuol dire, per conseguenza, espellerne il carattere che, come avanti accennato, essenzialmente lo squilibra. A questo proposito si può pensare, o a correzioni che reintroducano direttamente l'intervento parlamentare nel momento della genesi de Governo, traendo ispirazione dalle forme di governo spagnola (votazione della fiducia al solo "Presidente del governo", art.99, punto 3) o tedesco – federale (elezione parlamentare senza dibattito del Cancelliere, art.63 Gg), o a correzioni che lo rendano possibile successivamente, traendo ispirazione dalla forma di governo inglese nella quale è mantenuta ferma la distinzione fra Primo ministro eletto e Primo ministro plebiscitato e, con la scelta della prima alternativa, si apre lo spazio all'intervento parlamentare sul Governo. Soluzioni come quelle indicate aprirebbero, la strada ,anzitutto alla possibilità stessa dell'agibilità del potere parlamentare di sfiducia, quindi, a seconda della scelta operata sul versante fiduciario e del sistema elettorale nazionale, alla scelta del miglior modo di esercitarlo. Sotto questo profilo la proposta di condizionare la messa in crisi del governo al meccanismo della sfiducia costruttiva (secondo quanto recentemente suggerito dalla c.d. bozza Amato) non sembra del tutto convincente. In effetti l'istituto della sfiducia costruttiva appare decisamente collegato al sistema elettorale proporzionale, nel quale i partiti sono tendenzialmente autonomi legandosi fra loro solo sulla base di un patto post elettorale, e, proprio per questo appare difficilmente adattabile a un'organizzazione costituzionale fondata sul diverso, maggioritario, sistema elettorale, nel quale essi perdono gran parte della loro autonomia quando si siano collegati fra loro prima della consultazione elettorale e così collegati si siano presentati al corpo elettorale. Appare, dunque, poco realistico pensare, lo si è osservato più avanti, alla sfiducia diretta contro il Primo ministro che guida una coalizione di partiti possa seguire la fiducia verso un'altra personalità, dello stesso o di altri partiti, che inevitabilmente rimetterebbe in discussione

gli equilibri concordati fra essi alla vigilia della competizione elettorale. D'altra parte quel classico meccanismo non potrebbe essere utilizzato secondo una delle potenzialità pure iscritte nel proprio (proporzionalistico) codice genetico, che è quella di collegare la scelta di una nuova guida politica alla formazione di una coalizione di governo diversa da quella elettorale, essendo questa preclusa dal rispetto del vincolo di corrispondenza politica contratto dalle coalizioni di partiti con la maggioranza elettorale. Con il congegno della sfiducia costruttiva, in sostanza, sembra istituire un vincolo, o troppo rigido, se la presentazione di quella mozione sia riservato alla maggioranza parlamentare, troppo elastico, se possa essere presentata da una maggioranza parlamentare diversa da quella elettorale. Per tali ragioni, anziché, istituire l'indicazione di una nuova guida politica a condizione per la presentazione di una mozione di sfiducia, sembra più confacente a un sistema che si appoggia a una legge elettorale prevalentemente maggioritaria limitarsi a considerare l'indicazione di quella nuova guida come un onere al quale la maggioranza parlamentare deve assolvere per un'esigenza naturale, se voglia cioè evitare la conseguenza dello scioglimento anticipato della Camera di cui fa parte. Una soluzione di questa natura stabilizzerebbe un po' di meno il Primo ministro, pure se seguirebbe indubbiamente a stabilizzarlo e, allo stesso tempo, accrescerebbe un po' la libertà di azione politica della maggioranza parlamentare, pure se, anche in questa ipotesi, seguirebbe indubbiamente a limitarla. Di tale ipotesi di soluzione dovrebbe fare parte integrante, inoltre, la previsione di un intervento mediativo del Presidente della Repubblica, orientato a favorire la continuità della legislatura e allo stesso tempo vincolato a garantire che la scelta del nuovo Primo ministro avvenga nel rispetto del risultato elettorale ed entro un termine costituzionale prefissato (per esempio di 20 giorni). Accanto all'ipotesi descritta potrebbe sopravvivere la previsione dello scioglimento automatico della Camera dei deputati, qualora questa dovesse approvare una mozione di sfiducia presentata dall'opposizione.

Quanto ai limiti entro i quali il Primo ministro dovrebbe esercitare il potere di vincolare il Presidente della Repubblica ad accogliere la sua richiesta di scioglimento anticipato della Camera dei Deputati, sono vari i modi con i quali si potrebbe circoscrivere quel potere che il progetto dilata potenzialmente a dismisura. Fra essi un'indicazione ragionevole sembra venire da quelle costituzioni che, con vincolo stabilito ab extra, limitano il numero degli scioglimenti ottenibili dal titolare più alto del potere di governo. In un ordinamento costituzionale poggiato su un sistema elettorale prevalentemente (a fortiori se totalmente) maggioritario, si dovrebbe consentire al Primo ministro di ottenere un solo scioglimento anticipato.

Le critiche al modello di premierato proposto dal governo appaiono, in definitiva, sulla base degli argomenti sviluppati, generalizzate e non superabili, onde, se non dovessero essere recepite in

emendamenti al testo attuale del progetto, determinerebbero il trasferimento delle critiche di inaccettabilità sul progetto di disegno di revisione costituzionale nel suo insieme. Quanto alle proposte alternative, esse (come spesso, quasi inevitabilmente, avviene) non sono così condivise come le tesi critiche, ma un loro denominatore comune è senz'altro quello di ricondurre la superiorità politica del Primo ministro entro i limiti, non tanto ampi del resto, delle forme di governo neoparlamentari. Voler saltare d'un balzo da una forma di governo fragile come quella attuale a una forma di governo superdifesa da protezioni artificiali come quella codificata dal progetto, ha il significato della rincorsa di utopie negative a detrimento di considerazioni più attente agli equilibri indispensabili alla vita delle costituzioni liberal – democratiche fra le quali gli autori della costituzione repubblicana hanno voluto durevolmente inserire la costituzione italiana.