

Il presidenzialismo all'italiana ovvero dello squilibrio tra i poteri

di **Mauro Volpi**¹

di prossima pubblicazione negli *"Studi in onore di Gianni Ferrara"*

Sommario: 1. Premessa. – 2. Forma di Stato e forma di governo. – 3. Un bipolarismo anomalo. – 4. La configurazione della forma di governo. – 5. "Riforma" costituzionale e forma di governo. – 6. Le proposte presidenziali. 7. La forma di governo ad elezione diretta del Primo ministro. – 8. Il presidenzialismo all'italiana. – 9. Conclusioni.

1. A partire dal 1994 è stata largamente condivisa, diventando quasi un luogo comune, una diagnosi della situazione italiana, secondo la quale la "fase di transizione", avviata nel 1993 dal cambiamento della formula elettorale e sfociata in un nuovo sistema politico di tipo bipolare, avrebbe richiesto per essere portata a compimento il conseguente adeguamento del testo costituzionale, in modo da garantire l'approdo ad una matura democrazia "maggioritaria" fondata sull'alternanza. Per la verità, quando dalla diagnosi si passava all'individuazione delle terapie necessarie, non mancavano le divergenze, come dimostra il fatto che nel dibattito sul cambiamento della forma di governo venivano avanzate le più diverse proposte, corrispondenti ai modelli praticati in altri ordinamenti democratici (Cancellierato, governo del Primo ministro all'inglese o alla spagnola o perfino alla svedese, presidenzialismo, semipresidenzialismo) o basati su ibridazioni tra modelli (come per la proposta cosiddetta "neoparlamentare" di elezione popolare diretta del Primo ministro).

Le divergenze quanto alle terapie non erano casuali, ma corrispondevano ad analisi differenziate sui presupposti storico-teorici dell'attuale situazione, ed in particolare sulla configurazione della forma di governo prima del 1993. Infatti chi qualificava tale forma di governo come "assembleare" o "consociativa"² era indotto a proporre ipotesi di cambiamento più drastiche e più lontane dal testo vigente della Costituzione (impennate sull'elezione popolare del Capo dello Stato o del Primo ministro), mentre chi considerava l'esperienza italiana come una ipotesi di "parlamentarismo corretto" o "anomalo"³, nella quale si sono alternate fasi di conflittualità senza alternanza e di consociazione senza governi di unione nazionale, in genere prospettava soluzioni più moderate e non dirompenti rispetto alla Costituzione (incentrate sulla razionalizzazione della forma di governo parlamentare). L'opinione di chi scrive è che le analisi del secondo tipo fossero più

¹ Ordinario di Diritto pubblico comparato nella Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Perugia.

² V. fra i costituzionalisti G. Pitruzzella, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Roma-Bari, 1996, p. 37 ss e fra i politologi S. Fabbrini, *Le regole della democrazia. Guida alle riforme*, Roma-Bari, 1997, p. 20 ss.

³ V. E. Cheli, *La forma di governo italiana nella prospettiva storica*, in *Rassegna Parlamentare* 1998 e M. Volpi, *Forma di governo e revisione della Costituzione*, Torino, 1998, p. 107 ss.

corrispondenti alla realtà, in quanto mettevano l'accento sulla centralità soltanto teorica di un Parlamento la cui funzionalità era pregiudicata da una maggioranza debole e avevano il merito di non appiattare la storia costituzionale italiana di cinquant'anni, sottolineando come questa fosse stata attraversata da diverse fasi non riconducibili ad un'unica matrice "consociativa" configurata quale "peccato originale" della Costituzione. In realtà chi ha presentato in termini così drastici, e non corrispondenti alla realtà, il funzionamento della forma di governo da un lato ha confuso la natura di "compromesso" della Costituzione (che ne ha costituito uno dei tratti più positivi e qualificanti) con il presunto governo "consociativo" del paese, dall'altro ha sottovalutato il carattere "aperto" della disciplina sulla forma di governo, che le ha consentito di convivere con esperienze diverse e anche con quella che si è verificata dopo la riforma elettorale del 1993⁴.

Ma, al di là delle valutazioni sul passato, è l'analisi del presente, relativa all'evoluzione della forma di Stato, alla natura del sistema politico e alla configurazione della forma di governo dopo il 1994, a suscitare più di un dubbio sulla correttezza della diagnosi che insiste sulla necessità dell'adeguamento della Costituzione ad un bipolarismo compiuto e sull'ineluttabilità dell'approdo, auspicabile o meno che sia, verso una democrazia di tipo maggioritario.

2. Occorre prima di tutto interrogarsi sulla forma di Stato, avendo chiaro che tale interrogativo non è affatto estraneo alle proposte di cambiamento della forma di governo. Tale questione è gravemente sottovalutata da coloro che accusano di congiunturalismo quanti sottolineano la pericolosità dell'introduzione di ipotesi di elezione diretta del vertice dell'esecutivo nell'attuale contesto italiano⁵.

Ora, prescindere dalla evoluzione della forma di Stato in Italia è doppiamente sbagliato dal punto di vista teorico. In primo luogo perché proietta il dibattito sulla forma di governo nell'iperuranio del confronto fra "tecnicità" o "ingegnerie costituzionali", correndo il rischio di proporre l'adozione di modellini teorici, che talvolta non corrispondono neppure a significative esperienze concrete, i quali nel contesto dato possono produrre risultati ben diversi da quelli auspicati da chi li propone. In secondo luogo perché trascura il legame stretto che vi è tra proposte di revisione della forma di governo e qualità della forma di Stato.

⁴ La *vulgata* opinionistica di vari giornalisti e storici, più o meno improvvisati, sulla natura consociativa della forma di governo fin dall'entrata in vigore della Costituzione ha provocato guasti impressionanti sulla cultura generale di base del paese e in particolare su quella delle nuove generazioni. A chi scrive è capitato alla fine del 2002 in un concorso nazionale per l'ammissione ad un master di giornalismo radio-televisivo di verificare che, alla domanda di un questionario sull'esito delle elezioni del 18 aprile 1948, un buon numero di laureati, in massima parte in Lettere e Scienza della comunicazione, ha risposto che erano state vinte dal partito comunista!

⁵ V. per tutti S. Ceccanti, *Le priorità nel dibattito sulla riforma costituzionale: una proposta di dibattito*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 3/2/2004, il quale considera un "fattore contingente...l'indubbia esistenza di una concentrazione anomala di poteri dovuta al conflitto di interesse del Presidente del Consiglio".

Infatti la “relativa indifferenza” della seconda rispetto alla prima, di cui ha parlato Leopoldo Elia⁶, è per l'appunto solo “relativa” in un duplice senso. Innanzitutto il cambiamento della forma di governo è destinato a proiettarsi, al di là dei rapporti tra organi costituzionali, su quelli intercorrenti tra Stato e cittadini. Così è evidente che un cambiamento della forma di governo fondato su un'eccessiva personalizzazione e concentrazione di poteri nelle mani del vertice dell'esecutivo e sul ridimensionamento della rappresentanza politica e degli istituti di garanzia, pregiudica i diritti della opposizione ed il principio del pluralismo. Inoltre esiste una soglia oltre la quale modificazioni che attengono alla forma di governo trasformano direttamente la forma di Stato e quella soglia è rappresentata dal rispetto dei principi costitutivi dello Stato democratico, tra i quali occupa un posto di primo piano quello della divisione dei poteri e quindi del necessario bilanciamento tra poteri, volto ad impedire che un organo possa predominare sugli altri, finendo per mettere in discussione la stessa nozione di forma di governo che presuppone una distribuzione dei poteri ed un efficace sistema di *checks and balances*. E quindi, se alla forte concentrazione di poteri nelle mani del vertice dell'esecutivo si accompagnano pure proposte volte a ridimensionare il ruolo degli istituti di garanzia e a controllarne politicamente la composizione, risulta pregiudicata l'essenza stessa del costituzionalismo liberal-democratico, vale a dire la concezione della Costituzione come limite del potere.

Ma che ne è della forma di Stato nell'attuale contesto italiano? Il quadro attuale è quello di una democrazia “anomala”, nella quale al venire meno del “fattore K”, come fu ribattezzata da un noto giornalista l'incidenza che sul funzionamento del sistema democratico aveva la presenza in Italia del più forte partito comunista dell'Occidente, è subentrato il “fattore B”, secondo la terminologia proposta da Sartori, vale a dire il fenomeno della concentrazione di potere politico, economico e mediatico nelle mani dell'attuale Presidente del Consiglio. Che non si tratti di un avvenimento episodico e congiunturale è dimostrato da un lato dal fatto che esso è al centro della vicenda italiana ormai da dieci anni, dall'altro da una tendenza alla concentrazione dei poteri presente, anche se in termini certamente meno dirompenti, in altre democrazie contemporanee, tanto che un serio studioso e uomo politico, sostenitore in passato di riforme di tipo presidenziale, ha scritto recentemente che “in tali condizioni l'elezione a suffragio universale del capo del governo deve finire per comportare un eccesso di concentrazione potestativa difficilmente compatibile con le condizioni minimali di una democrazia reale e non di facciata”⁷.

⁶ Cfr. L. Elia, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, 1970, p. 635.

⁷ Cfr. D. Fisichella, *Elezioni e democrazia. Un'analisi comparata*, Bologna, 2003, pp. 382-383. A fronte di un'affermazione tanto cristallina, mi risulta difficile comprendere il senso di quanto sostenuto da Ceccanti, secondo cui il conflitto di interessi “potrebbe essere letto come una forma inaccettabile di soluzione di un problema reale”, quello dell'assenza di adeguati “pesi” istituzionali ed in particolare della presunta debolezza del Governo (cfr. S. Ceccanti, *Il premierato. Matrici ideali e traduzione nell'oggi*, relazione al seminario sulle riforme istituzionali della Fondazione Italianieuropei, Roma, 9 gennaio 2003, in www.italianieuropei.it, p. 8). A meno che non si pensi realmente che

Non è tutto. Occorre considerare altri due aspetti che incidono sulla qualità della forma di Stato. Il primo consiste nell'affermarsi in una parte importante dello schieramento di centro-destra di una concezione della democrazia come assolutizzazione della sovranità popolare, che non si esercita più "nelle forme e nei limiti della Costituzione", ma attribuisce a chi ha vinto le elezioni o si proclama "eletto dal popolo" al vertice del potere esecutivo, pur non essendo tale, il potere non solo di realizzare un programma di governo, ma di esercitare un dominio non soggetto ad alcuna limitazione. Ne deriva l'insofferenza verso ogni potere di garanzia e di controllo, sia esso l'opposizione (presentata, secondo quanto recita un recente manifesto elettorale, come "pericolosa per l'Italia, la democrazia, la libertà"), il Parlamento (rispetto al quale viene addirittura ventilata l'ipotesi di attribuzione del voto ai soli capigruppo, salvo il diritto di voto dei dissenzienti, ipotesi che contrasta con vari articoli della Costituzione e con i principi del parlamentarismo democratico), la magistratura (che è costantemente delegittimata in occasione di ogni sua decisione che non sia gradita a chi detiene il potere), la Corte costituzionale (della quale viene periodicamente segnalato il presunto orientamento politico "di sinistra" o addirittura "comunista" che sarebbe proprio della maggioranza dei giudici), la stampa interna ed internazionale (soggetta all'accusa di essere pregiudizialmente ostile al Governo e di essere condizionata da parte dei "comunisti").

Di fronte a tutto ciò non può certo bastare la constatazione che non è stata rimessa in discussione la natura democratica dello Stato, visto che gli istituti di garanzia continuano a funzionare. Intanto non tutte le istituzioni di garanzia sono in grado di esercitare la loro funzione. Ve n'è almeno una, l'informazione radio-televisiva, il cui ruolo di garanzia del pluralismo e la cui libertà di giudizio e di critica sono gravemente compromesse dalla concentrazione proprietaria e politica nelle mani di un unico soggetto. Quanto alle altre, il loro funzionamento è condizionato da critiche politiche, che non si limitano ad esprimere dissenso su singole decisioni, il che in un regime democratico è pienamente lecito, ma ne mettono in discussione il ruolo ed il prestigio. In secondo luogo, come la recente dottrina ha sottolineato, gli odierni movimenti populistico-plebiscitari non si presentano affatto come antidemocratici, ma sono portatori di una concezione di democrazia fondata "esclusivamente sulla volontà del popolo" e tendente a delegittimare la democrazia rappresentativa rispetto a quella "diretta", che contrasta con le acquisizioni di fondo del costituzionalismo liberal-democratico⁸. Infine, è stato sottolineato come l'attuale maggioranza non si limiti a rimettere in discussione gli istituti di garanzia, ma produca "un'erosione di quei principi – solidarista..., europeista, internazionalista, lavorista...che...definiscono la forma dello Stato, perché

Berlusconi sia entrato in politica e gli elettori abbiano votato per il centro-destra mossi dall'imperiosa esigenza di garantire la stabilità e la forza del Governo, anziché rispettivamente da corposi interessi personali e dalla promessa del raggiungimento di mirabolanti risultati!

⁸ V. Y. Mény – Y. Surel, *Populismo e democrazia*, (2000), trad. it., Bologna, 2001, p. 41 ss.

danno l'impronta alla relazioni tra gli apparati pubblici e i cittadini"⁹. Conseguenze da quanto detto che in Italia lo Stato resta democratico, perché garanzie e principi costituzionali non sono definitivamente pregiudicati, ma il suo funzionamento conosce deviazioni e storture, non limitate alla concentrazione di potere nell'attuale vertice dell'esecutivo, che lo rendono altamente anomalo o, detto in altri termini, è in corso in Italia una "lotta per la Costituzione" che ha per oggetto la salvaguardia dei suoi principi fondanti.

Il secondo aspetto che riduce la qualità democratica dello Stato è ancora meno congiunturale né riguarda solamente l'attuale maggioranza di governo. Si tratta della crisi del tessuto connettivo democratico che in passato i partiti, più o meno invadenti che fossero, sapevano garantire nel rapporto tra istituzioni e società. Al venir meno del vecchio sistema politico è conseguita una crisi della politica, sempre più concepita, secondo la visione shumpeteriana, come competizione tra leader-imprenditori che si disputano la conquista dei voti facendo ricorso a logiche di mercato. Di conseguenza i partiti si trasformano in "partiti personali", il cui apparato e la cui azione politica è volta prevalentemente al lancio e al sostegno di un leader. Si aggiunga che l'appiattimento crescente dei partiti sulle istituzioni finisce per dare vita ad una "partitocrazia senza partiti", che non ha più legami organizzati con gli interessi presenti nella società, ma ha come proprio interlocutore il singolo o la "gente" mediante rapporti di tipo mediatico e plebiscitario¹⁰. Inevitabilmente tale fenomeno si riflette sulla coalizioni, il cui imperativo centrale e prevalente diventa quello della ricerca di un leader "vincente", che costituisce un *prius* rispetto alla definizione delle alleanze e del programma. In definitiva nell'Italia di oggi vi è un alto tasso di destrutturazione del sistema dei partiti che rende non accidentale l'emergere di figure carismatiche o di *outsiders* della politica e non garantisce affatto sul buon esito di riforme maggioritarie, riprese da modelli, come quello inglese, basati al contrario su una forte strutturazione del sistema partitico.

3. Quanto alla struttura bipolare che ha caratterizzato il sistema politico a partire dal 1996, e non dal 1994 come alcuni erroneamente ritengono¹¹, occorre sottolineare la natura imperfetta o anomala. L'anomalia non deriva tanto dalla presenza di partiti esterni alle coalizioni che ottengono il consenso di un numero non trascurabile di elettori (circa il 14% dei voti nelle elezioni del 2001), perché questo è un fenomeno comune ad altri sistemi bipolari. Essa è data innanzitutto dalla natura composita ed eterogenea delle coalizioni, le quali comprendono un alto numero di partiti, non hanno

⁹ Cfr. M. Dogliani, *Forma di governo*, in F. Tuccari (a cura di), *Il governo Berlusconi*, Roma-Bari, 2002, p. 137.

¹⁰ V. l'ampia analisi di M. Calise, *Il partito personale*, Roma-Bari, 2000.

¹¹ Come fanno S. Ceccanti e G. Tonini, *Il premierato: matrici ideali e problematiche*, in *Aggiornamenti sociali*, n. 2, 2004, i quali dimenticano che alle elezioni del 2004 parteciparono tre poli, dei quali quello che poi ha costituito il governo era basato su due diverse aggregazioni al Nord e al Centro-Sud del paese ed ha ottenuto la maggioranza al Senato solo grazie al trasformismo di alcuni senatori eletti in rappresentanza del polo di centro.

al proprio interno un partito egemone, aggregano forze distanti dal punto di vista politico-programmatico.

In particolare l'esistenza di un alto numero di partiti rappresentati nelle coalizioni e l'eterogeneità delle aggregazioni elettorali derivano non dalla persistenza di una quota proporzionale nel sistema elettorale, ma proprio dalla sua componente maggioritaria, basata sul sistema inglese della maggioranza relativa, che attribuisce ad un partito anche di dimensioni assai modeste la possibilità di provocare la sconfitta della coalizione di riferimento e quindi un notevole potere di ricatto sulla scelta dei candidati di coalizione nei collegi uninominali¹². Ciò incide in seguito sul funzionamento del Governo: paradossalmente la coalizione che è risultata vincente, avendo aggregato più forze al momento delle elezioni, ne paga lo scotto nel corso della legislatura, in quanto viene ad essere attribuito un potere di condizionamento e di ricatto anche ai più piccoli partiti della coalizione. Ne costituisce la riprova più evidente la recentissima approvazione (25 marzo 2004) da parte del Senato in prima lettura del d.d.l. governativo n. 2544 di "riforma" della Costituzione, determinata in buona parte, per quel che riguarda in particolare il nuovo c. 4 dell'art. 117 sulla cosiddetta "*devolution*", dalla minaccia della Lega Nord di uscire dal governo. Un fenomeno analogo avviene anche a livello regionale, dove la soglia di sbarramento del 3%, prevista per la distribuzione proporzionale dell'80% dei seggi, viene sostanzialmente vanificata dagli accordi di coalizione, grazie sia alla previsione che consente la sopravvivenza delle liste che, avendo ottenuto meno del 3% dei voti, siano collegate a liste regionali che abbiano superato il 5% (art. 7 della legge n. 43/1995), sia al meccanismo maggioritario del "listino", che permette l'elezione di rappresentanti dei piccoli partiti facenti parte della coalizione.

Queste constatazioni dovrebbero sgomberare il campo dalle visioni ideologiche e trionfalistiche del sistema elettorale maggioritario come astrattamente preferibile e consustanziale al funzionamento maggioritario della forma di governo, il che tra l'altro è smentito dall'analisi comparativa, la quale attesta che nella maggioranza dei paesi a "democrazia maggioritaria" vengono adottati sistemi elettorali proporzionali corretti. Risultano quindi del tutto inaccettabili, oltre che inutili al fine di garantire l'omogeneità delle coalizioni, le proposte che vorrebbero improvvidamente irrigidire la formula elettorale maggioritaria mediante la sua costituzionalizzazione. Analogo discorso va fatto per la proposta di introdurre un premio di maggioranza sul maggioritario, che per di più sarebbe intollerabile in un sistema che attribuisce già

¹² V. M. Calise, *op. cit.*, p. 89 ss. Com'è noto, nelle elezioni del 2001 alla Camera dei deputati solo cinque liste hanno superato la soglia del 4% di accesso alla ripartizione della quota proporzionale, mentre i gruppi parlamentari costituiti all'indomani delle elezioni sono stati circa il doppio.

un fortissimo premio in seggi alla coalizione vincente e può avere senso solo se si innesta su una formula proporzionale¹³.

Vi è poi un secondo aspetto ancora più importante che attesta l'anomalia del bipolarismo italiano. Esso attiene alla notevole distanza ideale tra le due coalizioni ed alla conseguente mancanza di legittimazione reciproca a governare, che è il presupposto indispensabile di tutte le democrazie maggioritarie fondate sull'alternanza. Mettiamo pure da parte le polemiche quotidiane più futili e quelle determinate da un puro calcolo elettorale. Il problema è di radici: non vi è condivisione delle origini storiche e costituzionali della democrazia italiana. Basti pensare alla necessità, proclamata da vari esponenti della maggioranza di centro-destra, anche se incoraggiata da qualche improvvida sortita di rappresentanti dell'altra parte, di arrivare ad una "pacificazione" tra italiani, presentata come una sorta di inaccettabile parificazione tra le parti contendenti durante la guerra di liberazione nazionale. O alla più volte asserita da parte dell'attuale Presidente del Consiglio natura "sovietica" della Costituzione economica.

Al di là del folklore, resta il fatto che una parte della maggioranza di centro-destra non si riconosce appieno nella tavola dei valori rappresentata dalla Costituzione del 1948. Ho già detto della concezione populistica della democrazia che essa propugna. Si aggiunga che vi è anche una diversa lettura dei principi liberal-democratici, da quello di separazione e di equilibrio fra i poteri a quelli di responsabilità dei titolari di cariche elettive, del pluralismo dell'informazione, del pieno riconoscimento dei diritti della opposizione e del ruolo degli istituti di garanzia. Il difetto di un sostrato comune di principi condivisi determina, rispetto al sistema politico precedente, la difficoltà, altrimenti inspiegabile, di dare vita a nuove regole convenzionali, il che incide talvolta negativamente sulla composizione e sul funzionamento di organi di garanzia (come si è verificato per la Corte costituzionale).

Tale questione non può evidentemente essere risolta "per decreto", ma richiede una maturazione ideale e politica che è stata fin qui solo parziale e incontra sulla propria strada il macigno rappresentato dagli interessi privati dell'attuale Presidente del Consiglio e dalla sua visione "personale" della democrazia.

4. In questo contesto qual è stato il funzionamento reale della forma di governo? E' corretto parlare di una tendenza "assembleare" o dell'assenza di "pesi" adeguati a garanzia della stabilità e dell'azione di governo? La sensazione è che chi sostiene queste tesi dia un giudizio sfasato rispetto all'evoluzione della realtà e confonda la debolezza politica del Governo, dovuta alle caratteristiche

¹³ Entrambe le proposte sono contenute nel d.d.l. costituzionale n. 1662 (primo firmatario Tonini) presentato al Senato nell'attuale legislatura.

di eterogeneità e conflittualità interne alla maggioranza, con una sua presunta debolezza istituzionale.

Sotto questo punto di vista l'evoluzione degli ultimi dieci anni, peraltro iniziata negli anni precedenti, ha visto l'affermarsi di un Governo "forte" a livello istituzionale. Infatti in primo luogo con le ultime riforme dei regolamenti parlamentari il Governo esercita un'influenza crescente sull'agenda parlamentare, essendo in grado di far valere nella programmazione dei lavori le priorità da esso stabilite, e, in presenza di una maggioranza consistente e disciplinata come si verifica nella XIV legislatura, può imprimere tempi rapidi all'attuazione del programma dei lavori e all'approvazione dei disegni di legge che considera più importanti, i quali vengono spesso "blindati", nel senso che, una volta approvati da una Camera, sono considerati imm modificabili dall'altra¹⁴. Inoltre il Governo dispone di strumenti più che congrui per superare l'ostruzionismo parlamentare, tra i quali spicca più ancora del ricorso alla questione di fiducia, il meccanismo del "contingentamento" dei tempi di discussione, che comprime entro termini certi e ristretti gli spazi di intervento dei vari gruppi parlamentari, meccanismo che è stato utilizzato anche nel corso del recente procedimento di revisione costituzionale di fronte al Senato che ha portato alla prima approvazione del d.d.l. costituzionale n. 2544.

In secondo luogo il Governo svolge un ruolo assolutamente preponderante nella produzione normativa¹⁵. Tale constatazione non riguarda soltanto l'aumento della percentuale dei provvedimenti approvati dalle Camere su iniziativa governativa, che tende ormai ad attestarsi su un livello analogo a quello che caratterizza i principali paesi democratici, ma soprattutto il ricorso massiccio agli atti con forza di legge ed ai regolamenti di delegificazione. Per quel che riguarda i primi, dopo la contrazione del numero dei decreti-legge successiva alla sentenza n. 360 del 1996 della Corte costituzionale che ha posto un freno al fenomeno della reiterazione, si è avuto un aumento di quelli presentati e convertiti nell'attuale legislatura, ma soprattutto è stato notevole nelle ultime due legislature il ricorso ai decreti legislativi mediante leggi di delegazione che sono sempre più a maglie larghe, contenendo un elenco indistinto di principi e criteri direttivi vaghi e generici. Quanto ai regolamenti di delegificazione, non solo il Governo ne fa un uso crescente, ma la disciplina regolamentare avviene sulla base di leggi di autorizzazione che non contengono una soddisfacente disciplina generale della materia né indicano espressamente le disposizioni di legge che saranno abrogate, per non parlare della prassi di inserire all'interno di decreti legislativi previsioni che autorizzano la delegificazione.

¹⁴ V. con riferimento alla XIV legislatura C. Di Andrea, *Su di un record recentemente stabilito dalla Camera dei deputati* e G. Rizzoni, *Il Parlamento maggioritario: tendenze di metà legislatura*, in www.unife.it/forumcostituzionale, 15/02/2002 e 20/11/2003.

¹⁵ Come è puntualmente documentato dalla pubblicazione annuale curata da U. De Siervo, *Osservatorio sulle fonti*, Torino.

Infine sulle questioni politiche fondamentali il Parlamento non è in grado di indirizzare l'azione del Governo, come dimostra a tacer d'altro la partecipazione dell'Italia dal 1991 in poi ad azioni di guerra al di fuori dei confini nazionali che sono state prima decise dal Governo e successivamente ratificate dal Parlamento mediante l'approvazione di generici atti di indirizzo o la conversione di decreti-legge che avevano finanziato le operazioni militari.

La conclusione che si deve trarre è che negli ultimi anni si deve se mai parlare di un indebolimento del Parlamento nell'esercizio delle funzioni di indirizzo e di controllo e che occorre pertanto una rivalutazione del suo ruolo sia mediante la riappropriazione delle sue competenze in materia di delegazione legislativa e di autorizzazione dei regolamenti di delegificazione, sia dimostrando una "capacità di coordinamento tra i vari centri di elaborazione delle politiche nazionali" ed una "capacità di partecipazione qualificata alla (e di condizionamento della) elaborazione delle politiche sovranazionali"¹⁶. Tale debolezza inoltre è accentuata dall'assenza di un vero statuto dell'opposizione e dal mancato adeguamento dei quorum costituzionali speciali alla natura maggioritaria dei sistemi elettorali.

Quanto ai rapporti interni al Governo, è indiscutibile che vi sia stato un rafforzamento del ruolo di direzione del Presidente del Consiglio. Ciò è derivato sia dalle riforme della struttura del Governo, inaugurate dalla legge n. 400/1988 e portate a compimento con i decreti legislativi n. 300 e n. 303/1999, sia dall'affermarsi della regola convenzionale in base alla quale il Presidente della Repubblica deve nominare alla carica il leader della coalizione che ha conquistato la maggioranza dei seggi nelle due Camere. In particolare nella XIV legislatura il Presidente del Consiglio, pur in assenza di una previsione costituzionale di revoca, ha potuto imporre le dimissioni del ministro degli esteri e poi del ministro dell'interno, ha svolto *ad interim* la funzione di ministro degli esteri per un periodo abnorme di tempo, ha esercitato un potere costante di richiamo all'ordine della maggioranza, tanto più forte quanto più si trattava di questioni alle quali era personalmente interessato.

Infine nessuno può negare che la linea di tendenza sia quella di una maggiore stabilità dei governi¹⁷. Se è vero che nella XIII legislatura vi sono stati quattro governi, è difficile negare che essi facessero riferimento alla stessa maggioranza (di centro-sinistra)¹⁸. Quanto alla legislatura in

¹⁶ Cfr. M. Luciani, *Il Parlamento negli anni Novanta*, in L. Violante (a cura di), *Storia d'Italia, Annali 17, Il Parlamento*, Torino, 2001, 442.

¹⁷ V. V. Onida, *Il «mito» delle riforme costituzionali*, in *Il Mulino*, n. 1, 2004, p. 23 ss.

¹⁸ La successione nel 1998 del primo governo D'Alema al governo Prodi è stato sbrigativamente etichettata come "ribaltone" a causa del passaggio di alcuni parlamentari dall'opposizione alla maggioranza, tanto da invocare l'esercizio del potere di scioglimento da parte del Presidente della Repubblica. Ma non è certo sufficiente il "trasformismo" di un numero esiguo di parlamentari a poter cambiare in modo significativo i contorni di una maggioranza. Se così fosse, anche il primo governo Berlusconi del 1994 sarebbe qualificabile come frutto di un "ribaltone", visto che al Senato esso ha potuto ottenere la maggioranza solo grazie al passaggio di un drappello di senatori eletti nel polo di centro a quello di destra.

corso, è probabile che il governo in carica sia “di legislatura”, viste le costanti dichiarazioni politiche che preannunciano la crisi di governo ed il ricorso alle elezioni anticipate qualora venga meno il Presidente del Consiglio o esca dal governo anche un piccolo partito della maggioranza.

Certo, stabilità non significa efficienza dell’azione di governo né compattezza della maggioranza che sostiene il Governo, ma le ragioni delle difficoltà e della litigiosità interne alla coalizione di maggioranza sono di natura politica e non possono essere rimosse “per decreto”. Ciò non toglie che siano possibili e opportune puntuali misure di razionalizzazione dei rapporti Governo-Parlamento e di quelli endogovernativi. Vi è da aggiungere che la necessità di ridurre il numero dei partiti e di avere coalizioni più omogenee richiederebbe una riforma dei sistemi elettorali, visto il fallimento su questo terreno di quelli attuali, che imporrebbe una riproporzionalizzazione del sistema con una clausola di sbarramento effettiva e un premio di maggioranza destinato a premiare solo le liste collegate che l’abbiano superata¹⁹. Ma pretendere di blindare una maggioranza ed il suo leader, in presenza di forti e reali divergenze politiche che comportano una paralisi dell’azione di governo su questioni essenziali, può essere un rimedio peggiore del male e assomiglia al tentativo infantile di rinchiudere l’acqua del mare in una buca scavata nella sabbia.

5. Se le premesse analitiche fin qui disegnate corrispondono a realtà, va rimessa in discussione la visione che continua a prospettare il cambiamento della forma di governo in termini di adeguamento della Costituzione ad un sistema politico bipolare e maggioritario già compiuto. Intanto sotto il profilo del metodo, come è stato correttamente notato, lo stesso concetto di “transizione costituzionale” è discutibile, in quanto solo a posteriori è possibile valutare un processo costituzionale in tali termini “se effettivamente si è raggiunto un altro approdo costituzionale”²⁰. Ma ciò che conta ancora di più è che sotto un profilo sostanziale l’approdo è tutt’altro che certo, in quanto fanno difetto alcuni presupposti essenziali per poter definire il sistema politico come compiutamente bipolare. D’altro lato nei fatti già si è verificata a Costituzione invariata una evoluzione della forma di governo parlamentare in senso tendenzialmente maggioritario. Ciò non solo rimette in discussione il figurino teorico che insiste sulla sfasatura tra configurazione del sistema politico e previsioni costituzionali sulla forma di governo, ma comporta anche valutazioni conseguenti sulla natura delle revisioni costituzionali auspicabili.

In primo luogo andrebbe al più presto abbandonata la prospettiva di una “grande riforma” costituzionale, che ha avuto come suo esito fino ad oggi quello di delegittimare la Costituzione

¹⁹ Per più ampi sviluppi rinvio a M. Volpi, *Sistema elettorale tedesco e riforma elettorale in Italia*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2001, p. 1387 ss.

²⁰ Cfr. M. Luciani, *Il Parlamento*, cit., pp. 428-429.

vigente senza essere in grado di proporle un'altra, a favore di revisioni puntuali e per parti omogenee, che tra l'altro meglio corrispondono alla *ratio* dell'art. 138²¹. E quindi occorre abbandonare la prassi delle "rottture" costituzionali, che è stata alla base delle Commissioni bicamerali del 1993 e del 1997, e le proposte che evocano il ricorso ad un nuovo potere costituente, senza essere in condizione di imporlo per il semplice motivo che fanno difetto i presupposti storici, politici e ideali che possono giustificare l'attivazione.

In secondo luogo la questione del riconoscimento dello statuto dell'opposizione e del rafforzamento delle garanzie costituzionali è non solo impellente, ma naturalmente pregiudiziale rispetto a qualsiasi altra revisione costituzionale e anzi è stato un grave errore non averla affrontata nel momento in cui sono stati modificati i sistemi elettorali in senso prevalentemente maggioritario. Sotto questo profilo è significativa l'obiezione che viene avanzata contro la proposta di innalzamento dei quorum speciali (come quelli per l'elezione del Capo dello Stato e dei Presidenti delle Camere, per l'approvazione dei regolamenti parlamentari e per la revisione della Costituzione), reso necessario dalla semplice constatazione che la maggioranza assoluta dei membri di una Camera normalmente non corrisponde alla maggioranza effettiva degli elettori e neppure dei votanti. Si sostiene infatti che innalzando i quorum si determinerebbe un rischio di paralisi, rispetto al quale sarebbero preferibili "i diktat di una maggioranza"²², ma allora da un lato bisognerebbe prendere atto che tale rischio, impensabile nelle altre democrazie maggioritarie, deriverebbe nel contesto italiano proprio dalla distanza tra le coalizioni, che rende difficile l'accordo e l'affermarsi di regole convenzionali comuni, e quindi dal carattere anomalo del bipolarismo. D'altro lato proprio una situazione nella quale non vi è piena legittimazione reciproca tra le due coalizioni e vengono messi in discussione i limiti al potere della maggioranza, richiede a più forte ragione che siano salvaguardati i diritti della opposizione e si eviti il ricorso a "colpi di maggioranza" quando si eleggono organi di garanzia o si stabiliscono nuove regole che dovrebbero durare più di una legislatura. Purtroppo l'idea nefasta che la Costituzione possa essere modificata in modo significativo dalla maggioranza senza ricercare un ampio consenso è stata avallata alla fine della XIII legislatura dal centro-sinistra, che ha approvato con un'esigua maggioranza la legge cost. n. 3/2001 di completamento della riforma del titolo V, ed è stata esaltata nell'attuale legislatura dalla maggioranza di centro-destra mediante l'adozione di un procedimento tutto basato sulla contrattazione tra le sue componenti, che ha portato all'approvazione di un testo da parte del Senato in prima lettura che modifica quaranta articoli della seconda parte della Costituzione. Né costituisce una garanzia per l'opposizione l'abolizione del c. 3 dell'art. 138, in modo da rendere sempre

²¹ Secondo la tesi sostenuta da A. Pace, *Problemi della revisione costituzionale in Italia*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1995, n. 107, p. 15 ss.

²² Cfr. S. Ceccanti, *Il premierato*, cit., p. 15.

possibile il referendum, stabilita nel testo approvato dal Senato, per il semplice motivo che con la cancellazione della soglia dei due terzi dei componenti oltre la quale non può essere chiesto il referendum, verrebbe meno l'unico deterrente (quello di esporsi all'alea del referendum) che può spingere la maggioranza a ricercare l'accordo con l'opposizione.

Infine il rafforzamento delle garanzie costituzionali e di quelle stabilite a tutela dell'opposizione non può essere visto separatamente dalle proposte che riguardano la forma di governo. E infatti su questo punto è centrale la garanzia degli equilibri tra gli organi costituzionali, che nelle odierne democrazie pluralistiche è strettamente intrecciata a quella degli equilibri tra maggioranza ed opposizione. Quindi la mancanza o la debolezza delle garanzie rende comunque squilibrato il funzionamento della forma di governo. Più in generale le proposte di revisione attinenti alla forma di governo vanno esaminate nel quadro dei problemi della forma di Stato, del carattere anomalo del sistema politico bipolare e dell'evoluzione concreta dei rapporti tra gli organi che si sono determinati negli ultimi anni. E allora anche su tale terreno non è questo il tempo di proposte sedicenti "forti", imperniate sulla derivazione popolare del vertice del potere esecutivo.

Quanto alla natura "forte" o "debole" delle proposte di riforma, si tratta di una terminologia, già utilizzata ai tempi della Commissione bicamerale del 1997 a proposito del "Premierato", che già di per sé va rifiutata perché le proposte in materia possono essere giuste o sbagliate e sono giuste quanto più sono adeguate al contesto concreto, in base al quale può verificarsi che ipotesi di modificazione radicale possono peggiorare il rendimento della forma di governo. Naturalmente per chi usa quella terminologia sarebbero "forti" solo le proposte imperniate sull'elezione popolare del vertice dell'esecutivo.

Si tratta di una tesi semplificatoria sostenuta da chi distingue le forme di governo in due categorie a seconda della derivazione popolare o meno del capo dell'esecutivo²³. La prima sarebbe espressione di una democrazia "diretta" o "immediata" e quindi sarebbe più democratica, in quanto realizzerebbe in modo più compiuto il principio della sovranità popolare, garantendo "l'entrata dell'uomo della strada nel processo decisionale"²⁴. In realtà in essa vengono incluse tutte le esperienze di parlamentarismo maggioritario, nelle quali il Primo ministro non è eletto direttamente dal popolo, ma diventa tale in quanto leader del partito o della coalizione di maggioranza, esito che

²³ Come fa T. E. Frosini, *Sovranità popolare e costituzionalismo*, Milano, 1997, p. 247 ss., il quale distingue le forme di governo tra quelle "a legittimazione diretta" e "a legittimazione indiretta" del potere governante, classificazione dalla quale sono assenti il ruolo del Parlamento e la natura del rapporto tra Governo e Parlamento. Frosini in realtà rielabora la nota, e discutibile, distinzione di Duverger tra "democrazia immediata" o "*République des citoyens*" e "democrazia mediata" o "*République des partis*", v. M. Duverger, *La République des citoyens*, Paris, 1982, p. 41 ss.

²⁴ Cfr. S. Fabbrini, *Il semiparlamentarismo* cit., p. 7. Meno prosaicamente ma nella stessa logica semplificatoria e personalistica altri aveva parlato della necessità di "restituire lo scettro al Principe", v. G. Pasquino, *Restituire lo scettro al Principe*, Roma-Bari, 1985.

deriva non dalle regole costituzionali, ma dalla natura del sistema politico e dalle caratteristiche del sistema elettorale²⁵.

Ora, la qualità di una democrazia non si misura in base al numero dei poteri che sono direttamente investiti dal voto popolare, ma alla natura del rapporto che viene ad intercorrere tra Stato e cittadini ed al livello di partecipazione di questi alla vita politica. Intanto l'investitura popolare del titolare di una carica monocratica non configura affatto una forma di "democrazia immediata", nella quale i cittadini sono associati alle decisioni, ma costituisce sempre espressione di una delega di potere all'organo che dovrà assumere le decisioni, delega che è ancora più forte di quella attribuita al Parlamento alla luce del fatto che la persona investita non è espressione del pluralismo al pari della rappresentanza parlamentare, ma della sola maggioranza. Inoltre in un contesto di concentrazione dei poteri e di debolezza dei partiti l'elezione popolare di una persona contribuisce ad impoverire la partecipazione politica dei cittadini e configura una "democrazia di investitura"²⁶, nella quale il voto alla persona fa premio su qualsiasi valutazione politica e di schieramento ed i programmi dei candidati che si fronteggiano costituiscono un "libro dei sogni" o un supermercato nel quale ciascun elettore può trovare quello che cerca. Ben diverso è il modello delle democrazie maggioritarie "di indirizzo", nelle quali il popolo, eleggendo il Parlamento, dà anche una indicazione di governo, grazie ad "un sistema partitico ben strutturato, nel quale la premiership coincide con la leadership di un partito dotato di robusta tradizione, sia sul piano dell'organizzazione che su quello della cultura politica"²⁷. Ma la debolezza di questa condizione nell'Italia contemporanea non solo non potrebbe essere compensata, ma verrebbe drammaticamente esasperata da un'elezione popolare del vertice dell'esecutivo che, pregiudicando ancora di più il ruolo dei partiti e della rappresentanza parlamentare, ridurrebbe ulteriormente la partecipazione popolare.

6. La fondatezza delle preoccupazioni manifestate è confermata dall'analisi del merito delle proposte che sono state avanzate nell'attuale legislatura.

Quella enunciata dall'attuale Presidente del Consiglio all'inizio di novembre del 2002 più che "forte" risultava "misteriosa"²⁸. L'unica cosa sicura era l'introduzione dell'elezione popolare del Presidente della Repubblica, il quale sarebbe stato anche il capo del potere esecutivo, il che ne denotava la forte impronta populistico-plebiscitaria. Ma ciò sarebbe stato possibile

²⁵ Come ha più volte ribadito G. Sartori, v. ad es. *Una occasione mancata? Intervista sulla riforma costituzionale*, Roma-Bari, 1998, pp. 75-76.

²⁶ Com'è noto, la distinzione tra "democrazia di investitura" e "democrazia di indirizzo" è stata elaborata da L. Elia, *Da una democrazia ad investitura ad una di indirizzo*, in *DC Parlamento*, suppl. a *Il Popolo*, 21 febbraio, 1988.

²⁷ Cfr. M. Dogliani, *Forma di governo* cit., p. 138.

²⁸ V il resoconto dell'intervento pubblico del Presidente del Consiglio riportato dalla stampa quotidiana del 9 novembre 2002.

indifferentemente secondo un modello presidenziale all'americana o semipresidenziale alla francese, rispetto al quale la coabitazione sarebbe stata evitata dall'elezione contestuale di Presidente e Parlamento.

Ora, com'è noto, i due modelli evocati sono profondamente diversi. Quello presidenziale si fonda sull'equilibrio tra due poteri, esecutivo e legislativo, entrambi forti, in quanto basati su una propria e distinta legittimazione popolare e su una rigida separazione, che esclude il rapporto di fiducia e il potere di scioglimento, compensata dalla previsione di un complesso sistema di *checks and balances*. L'obiezione di fondo tradizionalmente avanzata all'importazione del modello presidenziale nel contesto di altri paesi democratici attiene alle peculiarità del sistema politico nordamericano e alla difficoltà di farlo funzionare in presenza di partiti disciplinati e politicamente caratterizzati, soprattutto nell'ipotesi di "governo diviso" tra un Presidente ed una maggioranza parlamentare di opposti orientamenti politici. Nel contesto italiano a questa obiezione si può aggiungere che l'elezione popolare del Capo dello Stato separata rispetto a quella del Parlamento avrebbe l'effetto di concentrare l'attenzione e le aspettative degli elettori sulla prima, per cui poi risulterebbe altamente improbabile garantire un reale equilibrio tra poteri.

Quanto al modello semipresidenziale alla francese, a suo tempo recepito con adattamenti nel progetto di revisione adottato dalla Commissione bicamerale del 1997, varie sono le critiche ad esso rivolte che possono essere sinteticamente richiamate²⁹. Innanzitutto l'esperienza francese a predominanza presidenziale risulta anomala rispetto a tutte le altre qualificabili come semipresidenziali, nelle quali la componente parlamentare della forma di governo, imperniata sul ruolo del Primo ministro espressione della maggioranza del Parlamento, ha nettamente prevalso su quella presidenziale. In secondo luogo, al di fuori dei periodi di *cohabitation*, il sistema francese ha avuto un funzionamento di tipo "ultrapresidenziale"³⁰, in quanto il Presidente, essendo al contempo Capo dello Stato, vertice del potere esecutivo e leader della maggioranza parlamentare, è venuto ad assommare nelle sue mani il potere del Presidente degli Stati Uniti con quello del Primo ministro inglese. In terzo luogo l'esperienza francese si segnala per l'evidente non corrispondenza tra potere e responsabilità, in quanto la responsabilità politica del Presidente non può essere fatta valere nel corso del mandato ed è il Primo ministro a rispondere delle scelte strategiche delle quali si è limitato a dare attuazione. Infine negli anni più recenti il modello semipresidenziale ha suscitato anche in Francia numerose voci critiche, che sono giunte ad auspicare l'avvento di una "Sesta

²⁹ Nella legislatura in corso solo il d.d.l. cost. n. 1898, primo firmatario Nania, presentato al Senato, recepiva *in toto* (e verrebbe da dire, pedissequamente) il modello francese. Per una critica ampia su questo punto al progetto della Commissione bicamerale rinvio a M. Volpi, *Forma di governo e revisione della Costituzione* cit., p. 137 ss.

³⁰ Secondo l'espressione di G. Vedel, *Cinquième République*, in O. Duhamel, Y. Meny, *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, 1992, pp. 138-139.

Repubblica”³¹. Quanto poi sia opportuna la recezione in Italia di una forma di governo che determina una struttura dualistica del potere esecutivo ed il conseguente rischio di oscillazione tra ultrapresidenzialismo di fatto e paralisi derivante dalla coabitazione (che neppure l’elezione contestuale sarebbe in grado di evitare) ognuno è in grado di giudicare³².

7. Più recentemente ha ripreso spazio la proposta di adozione di una forma di governo, qualificata di volta in volta come “neoparlamentare”³³, “semiparlamentare”³⁴, “Premierato”³⁵, o “ad elezione diretta del Primo ministro”³⁶, fondata sull’elezione diretta del Primo ministro, sulla contestualità della elezione di Primo ministro e Parlamento e sulla regola del *simul stabunt simul cadent*, per cui il voto di sfiducia al Primo ministro comporta lo scioglimento automatico del Parlamento ed il ricorso a nuove elezioni contestuali dei due organi.

La difficoltà di inquadrare teoricamente il modello proposto deriva dal fatto che esso è stato per vari decenni una pura costruzione intellettuale che non ha trovato riscontro in nessuna esperienza pratica. Com’è noto, l’unico paese che vi si è richiamato è stato Israele tra il 1996 e il 2001, ma è significativo che i più accaniti sostenitori della recezione del modello in Italia rifiutino di ricomprensere l’esperienza israeliana, che certo non ha dato buona prova, affermando l’incompatibilità tra l’elezione popolare del Primo ministro ed il sistema proporzionale adottato in Israele per l’elezione del Parlamento ed il mancato collegamento tra le due elezioni, che sarebbe essenziale per garantire l’esistenza di una maggioranza parlamentare dello stesso orientamento politico del Primo ministro³⁷. Purtroppo nel modello originario proposto da Duverger non vi è

³¹ V. in particolare O. Duhamel, *Vive la VI^e République!*, Paris, 2002, il quale, nel sostenere l’opportunità del passaggio ad una “democrazia parlamentare primo-ministeriale”, sottolinea come questa elimini gli “eccessi più flagranti del cesarismo”, in quanto comporta l’elezione indiretta del Primo ministro, che ha bisogno del sostegno, talvolta esplicitato da un voto di investitura come in Germania, talaltra implicito come in Gran Bretagna, della maggioranza parlamentare e della investitura formale del Capo dello Stato, cfr. pp. 142-143.

³² E’ opportuno ricordare che la scelta della soluzione semipresidenziale da parte della Commissione bicamerale del 1997 derivò dal voto decisivo dei sei parlamentari della Lega Nord, che fino a quel momento erano stati assenti dai lavori della Commissione, i quali optarono per l’ipotesi che appariva come la più dirompente degli equilibri politico-istituzionali dello Stato italiano.

³³ Secondo la tradizionale definizione data da M. Duverger fin dal 1958 (in *La Repubblica tradita*, (1958), trad. it., Milano, 1960, p. 98 ss.) e ripresa in Italia da S. Galeotti, *La debolezza del governo nel meccanismo costituzionale*, in AA.VV., *Verso una nuova Costituzione*, Milano, 1983, p. 392 ss. e da A. Barbera, *Una riforma per la Repubblica*, Roma, 1991, p. 181 ss. La proposta fu formulata per la prima volta da Duverger in una serie di articoli apparsi su *Le Monde* tra il 12 aprile e il 12 giugno 1956, tra i quali in particolare *Un véritable régime parlementaire*, in *Le Monde* del 13 aprile 1956 e fu fatta propria dal Club Jean Moulin, *Lo Stato e il cittadino*, (1961), trad. it., Milano, 1963, p. 287 ss.

³⁴ Cfr. S. Fabbri, *Il semiparlamentarismo per chiudere la transizione italiana*, relazione al seminario sulle riforme istituzionali della Fondazione Italianieuropei, Roma, 9 gennaio 2003, in www.italianieuropei.it. Lo stesso autore ha parlato altrove di “parlamentarismo presidenziale”, in *Le regole della democrazia, Guida alle riforme*, Roma-Bari, 1997, p. 86.

³⁵ Cfr. S. Ceccanti, *Il premierato* cit. e T. E. Frosini, *Premierato e sistema parlamentare*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, destinato alla pubblicazione negli *Studi in onore di Gianni Ferrara*.

³⁶ Cfr. M. Olivetti, *L’elezione diretta del Primo ministro e la teoria delle forme di governo*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1997, p. 82 ss.

³⁷ V. per tutti S. Ceccanti, *Il Premierato* cit., pp. 6-7.

traccia di questi caratteri³⁸, ma al contrario si ammette che l'elezione popolare del Primo ministro possa accompagnarsi ad un sistema proporzionale per quella del Parlamento e si parla solo di contestualità tra le due elezioni senza far cenno a meccanismi di voto congiunto. Alla fine ai sostenitori del modello non rimane che fare riferimento o all'esperienza dei governi locali e regionali in Italia oppure estendere la categoria del "neoparlamentarismo" fino a farvi rientrare tutti gli ordinamenti parlamentari nei quali il Primo ministro è eletto "di fatto" dal corpo elettorale³⁹.

Circa il primo punto, occorre innanzitutto una certa cautela nell'utilizzare per i governi locali e regionali categorie adottate con riferimento a quelli nazionali. Basti pensare all'assenza nei primi di un organo distinto svolgente funzioni analoghe a quelle del Capo dello Stato. In secondo luogo l'equiparazione tra i vari livelli di governo e quindi l'idea di una "coazione a ripetere", per cui sarebbe del tutto logico e naturale che quel che si è fatto a livello locale e regionale venisse riproposto a livello statale, non tiene conto della diversità delle competenze e della dimensione territoriale. Ciò è particolarmente evidente per Province e Comuni, che non sono titolari di potestà legislativa e svolgono prevalentemente funzioni di natura amministrativa; lo è di meno per le Regioni, sempre più configurabili, specie dopo la revisione del titolo V, come enti politici di programmazione e di indirizzo, fermo restando che continuano a spettare alla competenza legislativa esclusiva dello Stato le scelte politiche fondamentali che contrassegnano l'unitarietà della Repubblica. In terzo luogo l'adozione del modello dell'elezione diretta del vertice dell'esecutivo, se ha garantito la stabilità dei governi regionali e locali, non sempre ha prodotto il buon governo e ha nettamente ridimensionato il ruolo degli organi consiliari. In particolare il modello regionale risulta fortemente sbilanciato dalla attribuzione di un premio di maggioranza nella distribuzione dei seggi consiliari determinato dal voto dato al candidato Presidente e dalla previsione dello scioglimento automatico del Consiglio regionale in ogni ipotesi in cui venga meno il Presidente della Regione ex art. 126 c. 3 Cost.

Del tutto insostenibile è poi la tesi che identifica il modello di elezione diretta del Primo ministro con la forma di governo parlamentare maggioritaria esistente nel Regno Unito e in vari altri paesi. Ciò che accomunerebbe tali esperienze sta nel fatto che al rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo si sostituirebbe quello tra corpo elettorale e Governo, destinato di regola a protrarsi per l'intera legislatura⁴⁰. Tuttavia, se le categorie giuridiche hanno un senso, l'elezione popolare del Primo ministro non configura di per sé nessun rapporto di fiducia tra corpo elettorale e

³⁸ Come lamenta A. Barbera, *Una riforma* cit., p. 203 ss., il quale propone varie tecniche elettorali al fine di garantire la connessione tra *Premier* e maggioranza parlamentare.

³⁹ V. nel primo senso S. Fabbrini, *Il semiparlamentarismo* cit., p. 6, nel secondo S. Ceccanti, *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Bologna, 1997, p. 13.

⁴⁰ V. S. Ceccanti, *La forma neoparlamentare di governo alla prova della dottrina e della prassi*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, p. 109. In senso sostanzialmente analogo v. T. E. Frosini, *Premierato* cit., pp. 1-2, il quale parla di "doppia fiducia, elettorale e parlamentare" nell'investitura del Primo ministro.

Governo, perché non contempla il potere del corpo elettorale di far valere nel corso del mandato la responsabilità politica dell'esecutivo. Ciò è tanto vero che, in modo del tutto anomalo rispetto alla derivazione popolare del Governo, viene previsto in linea teorica il potere di sfiduciarlo non da parte del soggetto che l'ha investito nella carica, ma da parte del Parlamento, tentando con ciò di recuperare un elemento di tipo parlamentare in uno schema che è presidenziale quanto alle modalità di derivazione dei due poteri. Tuttavia il recupero della componente parlamentare è reso evanescente dalla previsione dello scioglimento automatico del Parlamento che vota la sfiducia al Primo ministro eletto. Infatti tale automatismo, oltre a rendere del tutto improbabile un voto di sfiducia, distrugge quella flessibilità nei rapporti Parlamento – Governo che è propria di ogni sistema parlamentare, e non lascia nessuno spazio alle valutazioni politiche né a quelle istituzionali relative alla opportunità dello scioglimento.

La verità è che l'elezione popolare del Primo ministro costituisce un elemento spurio rispetto alla forma di governo parlamentare e non si può occultare tale carattere equiparando l'elezione popolare di diritto a quella di fatto. Come è stato autorevolmente precisato, nella “madre” del parlamentarismo maggioritario, il Regno Unito, non solo non vi è elezione popolare di diritto ma neppure di fatto del Premier, la cui indicazione “è soltanto una notificazione anticipata di chi sarà il capo del governo che si basa sul principio della leadership di partito”⁴¹. Di fronte a tale constatazione per nulla convincente è l'accusa di “formalismo”, basata sull'argomento per cui, se si nega che vi sia elezione diretta del Primo ministro inglese, lo stesso si dovrebbe dire per il Presidente degli Stati Uniti, la cui elezione è “affidata a grandi elettori senza vincolo formale di mandato”⁴². Ciò che si omette di considerare è che l'elezione del Presidente nordamericano è senza ombra di dubbio una elezione popolare di diritto, anche se indiretta in quanto affidata ai grandi elettori. D'altro lato, se non vi è dubbio che il mandato di questi sia divenuto politicamente vincolato, nondimeno il popolo elegge il Presidente in modo indiretto, come dimostra il fatto che, se l'elezione popolare fosse diretta, alle ultime elezioni presidenziali del 2000 il candidato democratico avrebbe prevalso su quello repubblicano, il che dovrebbe tra l'altro dimostrare che le “forme” giuridiche hanno un qualche valore prescrittivo. Del tutto diversa è la posizione del Primo ministro inglese che in termini giuridici non è eletto né direttamente né indirettamente dal corpo elettorale.

Ciò comporta conseguenze importanti che differenziano nettamente le esperienze parlamentari maggioritarie da quella basata sull'elezione popolare del Primo ministro. La prima sta nella sostituibilità dei Primi ministri parlamentari nel corso del mandato, evenienza che nel Regno Unito

⁴¹ Cfr. G. Sartori, *Incapacità di riforma e bastardi istituzionali*, Appendice 2000, in *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, IV ed., 2000, p. 247.

⁴² Cfr. S. Ceccanti, *Il premierato* cit., pp. 6-7-

è tutt'altro che infrequente⁴³, mentre nell'altra ipotesi è esclusa alla radice dal meccanismo dello scioglimento anticipato, che impedisce alla maggioranza parlamentare di sostituire il Primo ministro. La differenza deriva dal fatto che nel parlamentarismo maggioritario il Primo ministro è e resta tale solo in quanto e fin quando rimane leader del partito o della coalizione che controlla la maggioranza parlamentare, la quale costituisce il momento di intermediazione essenziale per poter qualificare una forma di governo come parlamentare. Se il Primo ministro perde la leadership della propria maggioranza, è lui e non il Parlamento ad andare a casa con subentro nella carica del nuovo leader designato dal partito o dalla coalizione di maggioranza.

Vi è da aggiungere che, se di regola nelle esperienze maggioritarie vi è una maggioranza di legislatura scaturita dal voto la cui crisi determina lo scioglimento del Parlamento, non si può escludere né che la maggioranza cambi parzialmente fisionomia nel corso della legislatura, come si è verificato nel Regno Unito in situazioni di *hung Parliament*⁴⁴, né che sia sostituita da una nuova maggioranza in virtù del cambiamento di alleanze politico-parlamentari, com'è avvenuto in Germania nel 1982⁴⁵.

Quindi la posizione di un Primo ministro eletto dal popolo e blindato per tutta la durata del mandato e della legislatura dalla regola dello scioglimento automatico del Parlamento non trova riscontro in nessuna democrazia parlamentare maggioritaria.

La seconda differenza importante tra parlamentarismo maggioritario e modello dell'elezione popolare del Primo ministro riguarda la titolarità del potere di scioglimento. Non vi è dubbio che negli ordinamenti parlamentari la titolarità sostanziale del potere in questione sia prevalentemente del Governo, anche se ciò non si verifica dovunque e per tutti i tipi di scioglimento, essendovi ipotesi di titolarità sostanziale del Capo dello Stato o condivisa fra questi ed il Governo⁴⁶. Nei casi in cui il Governo è il titolare sostanziale del potere, vi è sicuramente un ruolo prevalente del Primo ministro, anche se talvolta è prevista una delibera o un parere dell'organo collegiale di governo, che, comunque lo si voglia configurare in termini giuridici, costituisce un presupposto politico indispensabile perché il Primo ministro possa proporre lo scioglimento, valendosi del vincolo di

⁴³ Nel secondo dopoguerra si sono verificati cinque casi di sostituzione nel corso della legislatura del Primo ministro con un esponente del partito di maggioranza, che hanno riguardato Churchill (1955), Eden (1957), MacMillan (1963), Wilson (1976), Thatcher (1990).

⁴⁴ Così tra il 1977 e il 1979 i governi Callaghan si sono formati allargando la maggioranza (relativa) del partito laburista prima ai liberali, poi ai nazionalisti gallesi e a quelli scozzesi e lo scioglimento della Camera dei Comuni del 1979 è conseguito all'approvazione di una mozione di sfiducia resa possibile dall'uscita dal Governo dei nazionalisti.

⁴⁵ Con l'approvazione, grazie al cambio di alleanza del partito liberale, di una mozione di sfiducia costruttiva che ha sostituito alla guida del Governo il socialdemocratico Schmidt con il democristiano Kohl.

⁴⁶ Costituisce un esempio di titolarità sostanziale del Capo dello Stato la previsione dell'art. 63 c. 4 della Legge fondamentale tedesca, che attribuisce al Presidente della Repubblica la scelta tra la nomina di un Cancelliere eletto a maggioranza relativa dal *Bundestag* e lo scioglimento di quest'ultimo. In Italia la dottrina si è divisa tra la tesi dell'atto sostanzialmente presidenziale o complesso dello scioglimento. Per più ampi sviluppi comparatistici rinvio a M. Volpi, *Lo scioglimento anticipato del Parlamento e la classificazione dei regimi contemporanei*, Rimini, 1983, p. 94 ss.,

solidarietà esistente nella maggioranza⁴⁷. Si aggiunga che non sempre si tratta di un potere libero, in quanto in varie Costituzioni sono rigorosamente stabilite le condizioni che possono giustificare o limitarne l'esercizio e gli effetti⁴⁸.

Al di là delle differenze esistenti, la questione fondamentale è quella della *ratio* che di regola sta alla base dello scioglimento governativo o premierale nelle democrazie parlamentari maggioritarie. La ragione nettamente prevalente attiene alla scelta del momento più favorevole per consentire alla maggioranza di vincere le elezioni. Quindi il Primo ministro quando propone lo scioglimento lo fa di regola per conto e nell'interesse della maggioranza e non contro la maggioranza in carica o al fine di garantirne la disciplina e la coesione interne. Al contrario la coesione della maggioranza è il presupposto che rende utilizzabile quel potere, perché senza di essa il Primo ministro e la sua maggioranza andrebbero ad una sconfitta pressoché certa nelle elezioni anticipate. Così, se in linea puramente teorica il Primo ministro inglese volesse proporre lo scioglimento della Camera dei Comuni contro la volontà della propria maggioranza, il Capo dello Stato sarebbe legittimato a respingere la proposta e a chiedere al partito di maggioranza di indicare un nuovo leader. Che quella indicata sia la *ratio* nettamente prevalente del ricorso allo scioglimento è confermato dalla qualificazione dello scioglimento più frequentemente praticato nelle democrazie parlamentari come "scioglimento di maggioranza"⁴⁹.

Non vi è quindi nulla in comune con le ipotesi dello scioglimento automatico conseguente ad un voto di sfiducia approvato dalla maggioranza del Parlamento, o attribuito al Primo ministro come suo potere personale, la cui minaccia dovrebbe servire a garantire la coesione della maggioranza e che potrebbe essere liberamente esercitato anche contro la volontà prevalente maggioranza parlamentare. Anche qui viene inserito nel modello della forma di governo parlamentare un elemento spurio, vale a dire un potere di scioglimento personale del vertice dell'esecutivo che assomiglia molto a quello di cui è titolare il Presidente della V Repubblica francese e che in quell'ordinamento costituisce una delle cause principali dello squilibrio dei poteri a favore di quello presidenziale.

⁴⁷ Così negli ordinamenti spesso citati della Svezia e della Spagna il potere di scioglimento è attribuito rispettivamente al Governo (cap. III art. 4 Cost.) o al Capo dello Stato su proposta del Presidente del Governo "previa deliberazione del Consiglio dei ministri e sotto la sua esclusiva responsabilità" (art. 115 c. 1 Cost.). La dottrina spagnola prevalente, pur considerando non vincolante la delibera del Consiglio dei ministri, ne sottolinea l'importanza, affermando che quando il Primo ministro non sia supportato dalla solidarietà del Gabinetto, "la sua autorità e l'opportunità dello scioglimento possono essere messe seriamente in questione", cfr. F. Fernández Segado, *Artículo 115, La disolución de las Cámaras*, in *Comentarios a la Constitución española*, IX, Madrid, 1998, p. 181.

⁴⁸ Come si verifica in quasi tutte le Costituzioni parlamentari degli Stati ex socialisti, ma anche in Germania, in Grecia, in Spagna e in Svezia. In particolare in Spagna l'art. 115 c. 2 Cost. impedisce al Presidente del Governo di presentare una proposta di scioglimento quando è in corso una mozione di sfiducia, che com'è noto in quell'ordinamento assume valore costruttivo e quindi determina, se approvata, la sostituzione del Primo ministro in carica. In Svezia il Governo può indire elezioni straordinarie di sua iniziativa o in seguito all'approvazione di una mozione di sfiducia (cap. VI art. 5 Cost.), ma il Parlamento neoeletto si limita a completare la legislatura.

⁴⁹ Cfr. M. Volpi, *Lo scioglimento* cit., p. 183 ss. e P. Lauvaux, *Le parlementarisme*, Paris, 1997, p. 88 ss.

A tal proposito è utile sottolineare che il riferimento dei sostenitori del modello dell'elezione diretta del Primo ministro alle opinioni di Costantino Mortati⁵⁰ peccano per omissione, quando trascurano di ricordare le cautele espresse dal grande costituzionalista sulla capacità di un sistema ad elezione diretta del vertice dell'esecutivo di garantire con certezza non la semplice "permanenza degli stessi titolari in una carica per una certa durata, ma la possibilità dello spiegarsi di un'armonica e coerente direzione politica" e l'opinione secondo la quale, in caso di conflitto tra Governo e Parlamento, fosse da respingere "la tesi secondo cui, in ogni caso, tale conflitto debba dar luogo a scioglimento del parlamento ed alle contemporanee dimissioni del governo", sembrando "più opportuno affidare ad un organo neutro e imparziale, come il capo dello Stato, di esercitare un'opera di mediazione rivolta a far superare il dissenso, o comunque sia affidata a lui la scelta del momento dello scioglimento"⁵¹.

In definitiva la proposta di una forma di governo con un Primo ministro eletto direttamente dal popolo, insostituibile per tutta la legislatura e titolare di un potere libero di scioglimento, può determinare, a seconda del contesto, due esiti: o l'impotenza e la paralisi, derivanti dalla difficoltà per il Primo ministro di avere una maggioranza omogenea in Parlamento e dalla convivenza forzata tra i due organi, come si è verificato in Israele, oppure il netto squilibrio fra i poteri a vantaggio di quello premierale, che indurrebbe una personalizzazione così accentuata della forma di governo tale da impoverire la qualità democratica della stessa forma di Stato.

8. Il modello della elezione popolare del Primo ministro, già presente nel testo A presentato dal relatore Cesare Salvi nel Comitato Forma di governo della Commissione bicamerale del 1997, è stato recepito nel corso dell'attuale legislatura nei d.d.l. cost. n. 1662 e n. 1889, presentati al Senato rispettivamente da esponenti del centro-sinistra (Tonini ed altri) e del centro-destra (Malan ed altri), ed infine nel d.d.l. cost. di iniziativa governativa n. 2544, approvato dal Senato in prima lettura il 25 marzo 2004.

Si tratta di progetti accomunati, pur con alcune differenze⁵², dall'intenzione di rafforzare la posizione del Primo ministro e di garantirgli una somma di poteri tale da garantirne la preminenza sugli altri poteri. A tale proposito basta prendere in esame gli aspetti più importanti attinenti alla forma di governo nel testo approvato dal Senato.

⁵⁰ V. C. Mortati, intervista nel dibattito su *La Costituzione e la crisi*, in *Gli Stati*, n. 10, gennaio 1973, ora ripubblicata in gran parte a cura di F. Clementi, in *Italianieuropei*, n. 2, 2003, p. 249 ss. A tal proposito è condivisibile l'osservazione di L. Carlassare, in risposta ad un intervento di S. Ceccanti, che critica il metodo di chiamare a sostegno di proposte avanzate in un contesto assai diverso le affermazioni di un autore il cui pensiero è stato fortemente complesso e articolato, v. i due interventi in www.costituzionalismo.it, 30/10/2002.

⁵¹ Cfr. C. Mortati, intervista cit., in *Italianieuropei* cit., pp. 256-258.

⁵² Così il testo Salvi, pur attribuendo il potere di scioglimento al Primo ministro, richiedeva per la presentazione della proposta un previo parere del Consiglio dei ministri e inoltre prevedeva l'istituto della mozione di sfiducia costruttiva, la cui presentazione avrebbe bloccato il ricorso allo scioglimento.

Sulla derivazione del Primo ministro si propone nella sostanza un'elezione popolare, mediante la previsione del collegamento della candidatura alla carica con i candidati all'elezione della Camera dei deputati (nuovo art. 92 c. 2 Cost.). Il fatto che rispetto al primitivo progetto del Governo sia scomparso l'obbligo di pubblicare sulla scheda elettorale il nome del candidato Primo ministro non deve trarre in inganno. Infatti tale obbligo può considerarsi implicito nella previsione del collegamento con i candidati all'elezione della Camera, che non può essere oggetto di una semplice dichiarazione politica, visto che si parla di "candidatura alla carica di Primo ministro...secondo modalità stabilite dalla legge". La conferma viene dal periodo successivo dello stesso comma secondo il quale "la legge disciplina l'elezione dei deputati in modo da favorire la formazione di una maggioranza, collegata al candidato alla Carica di Primo ministro". Qui tra l'altro si attribuisce al legislatore ordinario piena discrezionalità nella individuazione dei meccanismi elettorali che devono garantire la consonanza tra Primo ministro e maggioranza della Camera, ivi compresa la previsione che il voto dato al candidato alla carica di Primo ministro determini la maggioranza nella Camera, come già avviene negli Enti locali e nelle Regioni. Se così fosse, la Camera fin dalla sua origine nascerebbe come "un organo strutturalmente vassallo" dell'elezione del Primo ministro, che renderebbe "del tutto illusorio" lo svolgimento da parte della Camera di "un ruolo di effettivo e incisivo controllo" sul vertice dell'esecutivo⁵³.

Il Presidente della Repubblica nomina il Primo ministro "sulla base dei risultati delle elezioni della Camera dei deputati" (nuovo art. 92 c. 3 Cost.) senza alcun successivo passaggio parlamentare. L'eliminazione del voto di fiducia iniziale conferma che il Primo ministro scaturisce direttamente dal voto popolare, del quale il Capo dello Stato dà atto con il decreto di nomina del candidato che può godere del sostegno della maggioranza dei deputati.

E' evidente che in base alle nuove regole il rapporto tra corpo elettorale e Primo ministro diverrebbe preminente fin dal momento della elezione, indipendentemente dalla previsione di un voto unico o doppio, dando vita ad una democrazia di investitura. Tale esito è confermato dall'eccesso di personalizzazione che già si è prodotto con i nuovi sistemi elettorali ed in particolare con la semplice indicazione del nome del leader di ogni coalizione all'interno del rispettivo simbolo avvenuta nelle elezioni del 2001. L'argomento secondo il quale occorrerebbe tradurre in termini giuridici la già avvenuta "elezione di fatto" del Presidente del Consiglio è oltremodo pericoloso, perché già il leader della coalizione vincente si è presentato come l'eletto dal popolo (l'"unto dal Signore") ed ha vantato un *surplus* di legittimazione democratica rispetto all'elezione del Parlamento (che tra l'altro lo renderebbe immune da ogni responsabilità nel corso del mandato).

⁵³ Le espressioni tra virgolette sono state utilizzate con riferimento al sistema stabilito per le elezioni regionali; cfr. C, Fusaro, L. Stroppiana, S. Zampolla, *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, in M. Carli (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive*, I. La nuova forma di governo delle regioni, Torino, p. 70.

Non sembra una buona idea rafforzare simili propensioni personalistiche e populistiche con l'elezione popolare diretta della persona posta al vertice dell'esecutivo.

Il Primo ministro ha il potere di nominare e revocare i ministri (nuovo art. 95 c. 1 Cost.). Questa disposizione, che viene presentata come naturale allineamento a quanto avviene nelle altre democrazie parlamentari, dove la scelta e la sostituzione dei ministri sono una competenza sostanziale del Primo ministro, in realtà fa molto di più, perché elimina ogni intervento del Capo dello Stato, che è previsto in quasi tutti gli ordinamenti parlamentari. Certo, l'intervento del Capo dello Stato non può sindacare la composizione politica del Governo, ma può esercitare una magistratura di influenza e di consiglio sulla scelta dei singoli ministri che nell'attuale contesto italiano può risultare tutt'altro che secondaria⁵⁴. Quanto alla forma di governo presidenziale, è opportuno ricordare che negli Stati Uniti la nomina dei funzionari, e quindi anche dei ministri, di competenza del Presidente avviene "su parere e con il consenso del Senato" (art. II sez. 2 Cost.).

Il Primo ministro "determina la politica generale del Governo e ne è responsabile" (nuovo art. 95 c. 2 Cost.). Qui si stabilisce che il Primo ministro non solo dirige, ma decide la politica del Governo, con una prevalenza della componente personale che, se è del tutto ovvia in una forma di governo presidenziale nella quale l'esecutivo ha natura monocratica e deve comunque fare i conti per l'attuazione della sua politica con un Parlamento forte e indipendente, è quasi sempre assente nei testi costituzionali degli ordinamenti parlamentari e anche di quelli semipresidenziali⁵⁵, e risulta poco comprensibile e di difficile attuazione in un contesto caratterizzato dalla formazione di governi di coalizione.

Infine al Primo ministro viene attribuito un potere libero di scioglimento della Camera con un'ampiezza e per finalità che non hanno eguali in altri ordinamenti, che si aggiunge allo scioglimento automatico della Camera conseguente all'approvazione di una mozione di sfiducia (nuovo art. 94 c. 3). Infatti, in base al nuovo testo dell'art. 88 c. 1, il Presidente della Repubblica decreta lo scioglimento "su richiesta del Primo ministro, che ne assume la esclusiva responsabilità". Si tratta quindi di un atto dovuto al quale il Capo dello Stato non può sottrarsi. Il potere di scioglimento per un verso è collegato alla previsione del nuovo art. 94 c. 2, secondo cui, se la

⁵⁴ Basti pensare alla formazione del primo governo Berlusconi nel 1994, quando le perplessità del Presidente Scalfaro sulla proposta dell'on Previti come ministro della giustizia furono decisive al fine di evitare tale esito.

⁵⁵ Così nella Costituzione spagnola è previsto che è il Governo a decidere la politica del paese, mentre il suo Presidente ne dirige l'azione (artt. 97 e 98 c. 2). In quella svedese è stabilito che "le decisioni concernenti l'attività del Governo vengono adottate durante le riunioni del Gabinetto" (cap. VII art. 3). La stessa Costituzione francese, pur nella sua ambiguità circa il ruolo del Presidente della Repubblica, stabilisce che "il Governo determina e dirige la politica nazionale" (art. 20 c. 1), mentre "il Primo ministro dirige l'azione del Governo" (art. 21 c. 1). La componente personale è sicuramente presente nell'art. 65 della Legge fondamentale tedesca, in base alla quale "il Cancelliere federale determina le direttive politiche e ne assume la responsabilità"; tuttavia essa non cancella il principio collegiale e, dopo la presidenza Adenauer, durante la quale fu coniato il termine "democrazia del Cancelliere", la natura coalizionale dei governi ha fatto sì che le direttive traducevano in linea di azione il programma di governo concordato tra le forze facenti parte della maggioranza; v. V. Götz, *L'esperienza tedesca: modello costituzionale e prassi*, in S. Gambino (a cura di), *Democrazia e forme di governo*, Rimini, 1997, pp. 387-388.

Camera non si pronuncia in senso favorevole alle proposte del Governo sulla “questione prioritaria” posta dal Primo ministro, “si applica l’art. 88” e quindi questi può imporre lo scioglimento della Camera, meccanismo che costituisce una sorta di “voto bloccato” alla francese rafforzato dalla previsione della fine anticipata della legislatura. Per altro verso può essere esercitato dal Primo ministro in qualsiasi momento e anche indipendentemente da un voto negativo della Camera.

L’unica teorica possibilità di escludere lo scioglimento consiste nella presentazione entro dieci giorni dalla richiesta del Primo ministro di “una mozione, sottoscritta dai deputati appartenenti alla maggioranza espressa delle 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” (nuovo art. 88 c. 2). A parte il dubbio circa il contrasto di tale previsione con il principio del divieto del mandato imperativo ex art. 67 Cost., lo strumento proposto è farraginoso, di difficile attuazione pratica, data anche l’esiguità del termine stabilito, e consente ad un Primo ministro che abbia dietro di sé anche una parte minima della maggioranza di imporre lo scioglimento contro la volontà di gran parte di questa.

Infine il nuovo art. 92 c. 4 completa il quadro, stabilendo che in caso di morte, impedimento permanente o dimissioni del Primo ministro non determinate da un voto di sfiducia o dal rigetto della “questione prioritaria”, il Capo dello Stato nomina un nuovo Primo ministro indicato da una mozione, presentata entro quindici giorni dalla data di cessazione dalla carica, sottoscritta negli stessi termini di quella prevista dall’art. 88 c. 2, oppure decreta lo scioglimento della Camera. Anche qui lo strumento previsto è in contrasto con l’art. 67, farraginoso e può consentire ad una parte esigua della maggioranza di provocare lo scioglimento o di imporre la nomina di un Primo ministro ad essa gradito sotto la minaccia della fine anticipata della legislatura.

Scaturisce da questo insieme di disposizioni la forte blindatura del Primo ministro, che diviene praticamente insostituibile per l’intera legislatura e può mettere in ogni momento fine alla durata della Camera, anche quando abbia perduto la fiducia di gran parte della propria maggioranza e contro la volontà di questa.

La configurazione di un Primo ministro eletto dal popolo, pressoché insostituibile, titolare del potere di governo e di un potere libero di scioglimento della Camera determina un netto squilibrio fra i poteri, in quanto egli diventa *dominus* non solo nell’ambito del Governo, ma anche nei confronti del Parlamento e della sua maggioranza. Di più: il Primo ministro ha la possibilità di portare avanti una sua politica personale e all’occorrenza, mediante il ricorso congiunto alla minaccia di scioglimento e al potere di sostituzione dei ministri, di operare un cambiamento della maggioranza, liberandosi di una parte sgradita di questa cui potrebbero subentrare deputati o gruppi transfughi dall’opposizione, il che lo blinderebbe ancora di più, rendendo pressoché impossibile che la maggioranza espressa dalle elezioni possa sostituirlo nel corso della legislatura.

A fronte di questa somma di poteri vi è l'indebolimento delle istituzioni costituzionali di garanzia. Il Presidente della Repubblica perde qualsiasi voce in capitolo nella formazione del Governo e nello scioglimento del Parlamento, cioè in quelli che costituiscono i suoi due poteri attuali più significativi. La Corte costituzionale vede aumentare la componente di origine politica (da cinque a sette giudici) e, con l'attribuzione della elezione di questi al Senato federale, ne viene pregiudicato il ruolo, che non è quello di rappresentanza di interessi statali o regionali, ma di garanzia del rispetto della Costituzione. Infine nel progetto approvato dal Senato è del tutto insufficiente la disposizione (art. 64 c. 4) sullo statuto dell'opposizione, che rinvia al regolamento della Camera la disciplina della riserva di tempi alle proposte dell'opposizione, dei poteri del capo dell'opposizione e dell'attribuzione della presidenza di commissioni di garanzia, e non prevede strumenti ben più incisivi, come il diritto di una minoranza qualificata di determinare l'attivazione di una commissione di inchiesta o di ricorrere alla Corte costituzionale. D'altra parte rimangono fermi i quorum speciali stabiliti alla luce di un sistema elettorale proporzionale, che possono consentire ad una maggioranza minoritaria tra gli elettori ed anche tra i votanti di eleggere i titolari di organi di garanzia e di modificare a proprio piacimento la Costituzione ed il regolamento della Camera.

La debolezza dei contrappesi garantistici viene impropriamente supplita dalla previsione di un Senato cosiddetto "federale", titolare del potere legislativo nelle materie di competenza concorrente e quindi teoricamente in grado di ostacolare l'azione del Governo in importanti settori. Tuttavia tale evenienza può verificarsi solo nell'ipotesi in cui nel Senato vi sia una maggioranza politica diversa da quella della Camera e il ruolo del Senato non è tale da compensare l'indebolimento delle istituzioni di garanzia e non può comunque incidere su materie decisive di competenza esclusiva dello Stato, come quella relativa alla garanzia dei diritti civili e sociali, che è affidata alla piena discrezionalità della maggioranza della Camera e del Primo ministro⁵⁶.

In definitiva la forma di governo prospettata configura un'ipotesi ibrida o anomala, definibile come "Premierato assoluto"⁵⁷ o, se si preferisce, come "presidenzialismo all'italiana", caratterizzata dalla concentrazione dei poteri nelle mani del Primo ministro e dalla debolezza o assenza dei contrappesi. Tutto ciò nel contesto italiano è estremamente pericoloso e inevitabilmente

⁵⁶ Su questo punto non prive di fondamento, ma inaccettabili quando arrivano addirittura a prefigurare un Primo ministro debole, sono le considerazioni di S. Ceccanti, *La riforma costituzionale in Aula: Senato inaccettabile, superPremier inesistente*, in web.unife.it/progetti/forumcostituzionale, 29/03/2004. D'altro lato occorre considerare che un parziale ruolo di contropotere viene esercitato dalla seconda Camera in tutti i sistemi federali quando la maggioranza in esso presente sia di diverso orientamento politico rispetto a quella della Camera. La critica di fondo che va rivolta al Senato consiste nel fatto che esso non è per nulla rappresentativo delle Regioni e delle autonomie locali e abbia il potere decisionale sulle leggi che stabiliscono i principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente tra Stato e Regioni, mentre d'altra parte può solo ritardare l'approvazione delle leggi in materie, come quella dei diritti, che richiederebbero una competenza bicamerale.

⁵⁷ Cfr. L. Elia, *Il Premierato assoluto*, relazione al seminario di ASTRID sul progetto governativo di riforma della seconda parte della Costituzione, Roma, 22 settembre 2003, in www.astridonline.it.

intaccherebbe i principi che caratterizzano la stessa forma di Stato⁵⁸. Pertanto, come ha efficacemente scritto Gianni Ferrara, “respingere questo progetto diventa....un obbligo imposto dai principi iscritti nella prima parte della Costituzione”.

9. Uno degli argomenti di fondo avanzato dai sostenitori del modello della elezione diretta del Primo ministro è quello della necessità di rafforzare un potere che sia in grado di controbilanciare la pluralità e l'eterogeneità della coalizione di governo. Ma allora il problema di fondo nel funzionamento della forma di governo sta qui: nel numero dei partiti rappresentati e nella natura eterogenea di alleanze costituite più per battere l'avversario che per governare con un programma comune. Quindi la soluzione del problema non sta nella revisione della Costituzione, ma se mai nella riforma del sistema elettorale, che dovrebbe ridurre il numero dei partiti rappresentati, favorire le aggregazioni e premiare le alleanze.

Ciò non esclude l'opportunità di puntuali revisioni costituzionali, volte a garantire la stabilità e l'efficienza del Governo, ma nel quadro di un riequilibrio tra l'organo esecutivo e quello parlamentare e del corrispondente rafforzamento delle garanzie della opposizione e di quelle costituzionali. Occorrerebbero quindi sul versante del Parlamento il superamento del bicameralismo perfetto, con la creazione di una Camera effettivamente rappresentativa delle Regioni e delle autonomie locali, la riduzione del numero dei parlamentari (da non rimandare di una legislatura piena come fa il progetto approvato dal Senato), la revisione del sistema delle fonti, in modo da consentire al Parlamento di svolgere realmente una funzione di grande legislazione e di indirizzo, il rafforzamento degli strumenti di controllo e di ispezione parlamentari. Sul versante dei rapporti tra Parlamento e Governo occorrono misure di razionalizzazione della forma di governo parlamentare: l'elezione parlamentare del Primo ministro sulla base del risultato elettorale, la previsione della revoca dei ministri, di direttive del Primo ministro ai ministri e del potere di avocazione di atti ministeriali alla decisione del Consiglio dei ministri, la regolamentazione della questione di fiducia ed infine la mozione di sfiducia costruttiva.

Rispetto a quest'ultima, le obiezioni avanzate sono che non avrebbe efficacia in un contesto caratterizzato da frequenti crisi di governo extraparlamentari e che legittimerebbe il cosiddetto “ribaltone” nel corso della legislatura⁵⁹. La prima obiezione non tiene conto della evoluzione del contesto politico-istituzionale, caratterizzato dal rafforzamento del Presidente del Consiglio leader

⁵⁸ Come sottolinea M. Scudiero, parere richiesto all'AIC della prima Commissione del Senato della Repubblica in merito al disegno di legge di riforma costituzionale AS 2544, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 26/01/2004. In senso analogo v. fra le tante voci critiche gli scritti pubblicati in www.costituzionalismo.it di L. Carlassare, *Il progetto governativo di riforma: il costituzionalismo più che mai alla prova*, 30/10/2003, G. Azzariti, *L'ultima idea: la revisione della Costituzione secondo il Governo in carica. Un approccio critico (editoriale)*, 05/11/2003, A. Pace, *La Costituzione non è una legge qualsiasi*, 01/04/2004.

⁵⁹ V. S. Ceccanti, *La forma neoparlamentare di governo* cit., pp. 113-116.

della coalizione vincente e da una maggioranza parlamentare che dal 1996 tende a configurarsi come una “maggioranza di legislatura”, nel quale la sfiducia costruttiva renderebbe più difficili le crisi, imponendo alla maggioranza parlamentare l’onere di indicare un nuovo Primo ministro, ed impedendo la “congiunzione delle estreme”, il che nell’ottobre del 1998 avrebbe con ogni probabilità evitato la caduta del governo Prodi. Quanto al “ribaltone”, espressione che peraltro è ignota agli altri ordinamenti parlamentari, non si può pensare di evitare cambiamenti di maggioranza con previsioni di difficile attuazione e contrastanti con principi costituzionali, ma piuttosto occorre riconoscere apertamente nelle situazioni di crisi il ruolo del Capo dello Stato, al quale potrebbe essere attribuita la scelta tra la nomina di un nuovo Primo ministro e lo scioglimento del Parlamento, quando egli verifichi che il nuovo governo sia in palese contraddizione con la volontà manifestata dal corpo elettorale. D’altra parte in passato anche uno dei massimi sostenitori del modello della elezione popolare del Primo ministro proponeva, al fine di attenuare la rigidità della regola dello scioglimento automatico del Parlamento, che fosse possibile un unico voto di sfiducia costruttiva nel corso della legislatura, sostenendo che in tal modo “l’elettorato esprimerebbe comunque una valutazione chiara, anche sull’avvenuto cambiamento del premier” e che “le linee-guida di una democrazia di indirizzo non sarebbero quindi smentite”⁶⁰.

Quanto alla natura anomala del bipolarismo italiano, nessuna riforma elettorale o revisione costituzionale può essere in grado di sostituirsi all’azione dei soggetti politici e alla necessità, più che mai impellente, di una autoriforma della politica, basata sul recupero di idealità, sulla valorizzazione dei programmi e sulla capacità di rappresentare gli interessi sociali e di favorire la partecipazione dei cittadini.

In conclusione, occorre avere ben chiaro che, poiché in generale, ed in particolare nel contesto italiano odierno, le scelte relative alla forma di governo non sono indifferenti rispetto alla qualità del sistema democratico, è necessario un riformismo razionale e prudente, che salvaguardi i principi della Costituzione e la concezione della democrazia come sistema basato su un insieme di equilibri, e soprattutto sull’etica dei governanti e sull’idea del costituzionalismo come limite del potere, alla quale meno che mai oggi si addice l’ “elogio della follia”, specie se dietro tale riferimento vi è un puro e spregiudicato calcolo personale di potere.

⁶⁰ Cfr. A. Barbera, *Una riforma* cit., p. 214.