

ACCADEMIA NAZIONALE DEI LINCEI

Convegno

La Costituzione ieri e oggi

Roma, 9-10 gennaio 2008

La “stabilizzazione” del governo dalla Costituente ad oggi

di Leopoldo Elia

1. Più volte nei Convegni dell'Accademia dei Lincei dedicati alla Costituzione repubblicana, in diversi anniversari e circostanze, è tornata la disamina del funzionamento della forma di governo. In particolare nella lunga transizione istituzionale cominciata nel biennio 1991-1993 (ma per situazioni negative maturate soprattutto dopo l'assassinio di Aldo Moro), è la criticità dell'assetto costituzionale di vertice che ha rappresentato il *punctum dolens* più evidente. Basta evocare la piattaforma semipresidenzialista durante l'incarico Maccanico, le incertezze caratterizzanti il progetto di riforma della seconda parte della Costituzione nel progetto varato dalla Bicamerale D'Alema e da ultimo il conato della revisione Berlusconi, fermata dal referendum 25-26 giugno 2006, per rendersi conto che il problema era tutt'altro che chiuso. Intendiamoci: oggi va di moda dimenticare o far dimenticare questo storico evento ponendo in ombra il rifiuto da parte degli elettori di confermare proprio la nuova forma di governo votata dalla sola maggioranza di centro destra. E ciò malgrado che Maurizio Fioravanti abbia scritto di un progetto “che conteneva più di un aspetto di vera e propria eversione della Costituzione esistente”¹ e che Valerio Onida abbia definito il nuovo Primo ministro delineato in quel testo “eletto in modo sostanzialmente diretto e vero «padrone» della maggioranza parlamentare”².

¹ M. FIORAVANTI, *Costituzionalismo e legge fondamentale in Diritto pubblico*, 2006, n.2, p.508.

² V. ONIDA, *La Costituzione* ², Il Mulino, Bologna, 2007, p.127.

Malgrado l'autentico successo del costituzionalismo italiano conseguito nel giugno del 2006 resta vero quanto rilevato in dottrina prima del referendum da Dogliani, da Giuseppe Ugo Rescigno e dallo stesso Fioravanti circa la crisi del modello parlamentare adottato nel 1947; e proprio sul terreno della "materia politica" come dimostra l'incapacità del Parlamento, nel 1992, di produrre con le sue forze una nuova legge elettorale o di deliberare, oggi, sulle questioni c.d. etiche lasciando che sia la magistratura o la Corte costituzionale ad affrontare nodi altrove sciolti da tempo.

D'altra parte il mutare di partiti e di forze sociali realizzatosi nell'ultimo periodo del secolo scorso non può spiegare da solo la crisi che attraversiamo: negli Stati Uniti la scomparsa del partito federalista all'inizio dell'ottocento non ha certo messo in pericolo gli acquisti del federalismo già consolidati. Non valgono dunque ragioni di natura "biologica" per spiegare le difficoltà che dobbiamo superare. Perciò può essere utile riconsiderare alcune vicende decisive della elaborazione costituente, esaminando questioni rimaste aperte da più di sessanta anni fa; dopo questo riesame sommario, sia pure per tratti essenziali, cercherò di tracciare un bilancio della esperienza dei sei decenni trascorsi e di tentare qualche linea di indirizzo che renda possibile chiudere positivamente la transizione già troppo lunga.

2. Non si rileggono senza emozione quelle pagine ingiallite e dai caratteri sempre più sbiaditi in cui sono contenuti i resoconti sommari e stenografici dei lavori della Assemblea Costituente e prima ancora di quelli della Commissione dei 75, nel caso nostro della Seconda Sottocommissione che si occupò della seconda parte del progetto della nuova Costituzione (Ordinamento della Repubblica). La discussione sulla forma di governo inizia il 3 settembre 1946 con la relazione, ampia ed approfondita, di Costantino Mortati, incaricato di riferire sul potere legislativo; ma il Presidente Terracini avverte che, in una loro

riunione, “i Relatori hanno riconosciuto l’opportunità che l’onorevole Mortati faccia una premessa sulla questione della forma del Governo e di rapporti tra i poteri, come introduzione della trattazione specifica dei tre poteri”³. Nella seduta del 4 settembre l’on. Perassi propone la seguente decisione: “La Seconda Sottocommissione, udite le relazioni degli onorevoli Mortati e Conti, ritenendo che né il tipo del governo presidenziale, né quello del governo direttoriale risponderebbero alle condizioni della società italiana, si pronuncia per l’adozione del sistema parlamentare da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell’azione di Governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo”. Questo testo risale al disegno programmatico elaborato da esponenti del Partito repubblicano, durante l’occupazione tedesca di Roma: dopo l’affermazione che i ministri debbano godere la fiducia delle Camere si precisava: “La Costituzione, stabilendo questo principio, deve adottare alcune cautele per assicurare una conveniente continuità del governo ed evitare che l’applicazione pratica di quel principio porti a fenomeni di degenerazione parlamentaristica”⁴.

Questo ordine del giorno, divenuto poi tanto famoso quanto disatteso, fu approvato con 22 voti favorevoli e 6 astensioni al termine della seduta del 5 settembre. E’ anche da ricordare che il presentatore on. Perassi impedì il tentativo dell’on. Grieco di votare solo la prima parte dell’ordine del giorno (senza il riferimento alla disciplina dei dispositivi) invitando i colleghi a respingere la proposta Grieco dichiarando che “nel suo pensiero l’ordine del giorno è un blocco indivisibile”.

E’ importante sottolineare che per i costituenti professori di diritto pubblico la scelta non era semplicemente tra sistema presidenziale e sistema parlamentare, ma tra sistema parlamentare presidiato dai dispositivi e gli altri sistemi. Su questo punto, anzi, il consenso si estendeva ad altri commissari (ricordo l’on.

³ Dal resoconto sommario della seduta del 3 settembre della Seconda Sottocommissione, p. 81.

⁴ *Lineamenti costituzionali della Repubblica italiana* ora in *La Costituente*, ed. Pri, 1946, pp. 105-106.

Vanoni): e, stimolati dalla incisiva polemica dell'on. Calamandrei favorevole al sistema presidenziale statunitense, l'on. Tosato e l'on. Bulloni minacciavano che senza i famosi presidi stabilizzatori avrebbero optato per la forma presidenziale. Né si può dire che i professori si accontentavano della "razionalizzazione del rapporto fiduciario" fallita nelle costituzioni democratiche del primo dopoguerra: essi cercavano qualcosa di molto più impegnativo e rassicurante. Però dall'on. Perassi non vennero indicazioni circa i famosi dispositivi: furono l'on. Mortati e soprattutto, con davvero lungimirante originalità, l'on. Tosato a indicare nuove "vie e mezzi" per rafforzare davvero il governo e in particolare il suo capo.

Non desta meraviglia che i due costituenti democraticocristiani prendessero l'iniziativa. Mortati, ed anche Tosato, appartenevano a quel gruppo dei costituzionalisti degli anni trenta che Togliatti non apprezzava, preferendo quelli cresciuti nel culto dello Statuto albertino, pur non esenti da qualche responsabilità nell'avvento del fascismo. Negli anni trenta si prendeva consapevolezza dell'indirizzo politico, del ruolo crescente e necessario del potere di governo specie nella politica economica nonché del fallimento della costituzione di Weimar e di ogni compromesso con gli eredi dell'*ancien régime*. Così Mortati propose senza successo una contaminazione col sistema direttoriale elvetico, dilatando a due anni di stabilità l'efficacia del conferimento della fiducia parlamentare all'esecutivo: contro la giusta obiezione di Calamandrei secondo cui né questa proposta né quelle per la disciplina della sfiducia proteggevano dalle crisi extraparlamentari e dalle dimissioni di ministri, Tosato rispondeva concentrando sul premier il rapporto fiduciario e inventando, letteralmente, la sfiducia costruttiva, che, se accolta nella Costituzione, gli avrebbe assicurato il premio Nobel dell'ingegneria costituzionale. La valorizzazione del vertice di governo (principio del Cancelliere) e la sfiducia con sostituzione automatica del premier sfiduciato anticipavano di tre anni due

istituti che il costituente tedesco avrebbe introdotto nella Legge Fondamentale del 1949.

Durante quella discussione del settembre '46 gli "stabilizzatori", come vengono chiamati da Giuliano Amato e Fernanda Bruno⁵, sembrano vincenti: ma già nella elaborazione informale in comitato ristretto, e perciò non verbalizzata (e poi nella prima sezione della seconda Commissione riunita dal 19 dicembre 1946 al 16 gennaio 1947) la posizione assembleare dei comunisti che appariva del tutto minoritaria nell'autunno diventa maggioritaria nell'inverno: tra sottocommissione e discussione in Assemblea Tosato non riesce neppure a riservare all'Assemblea nazionale (il futuro Parlamento in seduta comune) la messa in gioco del rapporto fiduciario (mozione di sfiducia semplice). Non si salva nemmeno la garanzia contenuta nell'art. 3, u.c., del D.Lgs.Lgt. 16 marzo 1946, n. 98, secondo cui la fiducia al governo conferita dall'Assemblea costituente a maggioranza semplice poteva venir meno con l'adozione di una mozione di sfiducia approvata a maggioranza assoluta dai membri dell'Assemblea. Anzi, nel progetto la situazione si rovescia: è prevista la maggioranza assoluta per conferire la fiducia mentre basta quella semplice per approvare la mozione di sfiducia; ma questa stortura sarà eliminata in aula.

Secondo Amato la sconfitta di ogni tentativo di dare seguito all'ordine del giorno Perassi è dovuta alla pretesa dei partiti di monopolizzare la vita politica, mantenendo deboli o inermi le istituzioni: questo atteggiamento emerge soprattutto in interventi di esponenti comunisti che sottolineano la vanità di ogni disciplina giuridica a favore della stabilità governativa. Tuttavia questa intenzione poteva esser propria dei comunisti e di qualche fautore di un vetero assemblearismo tipo terza repubblica. Ma tale non poteva essere la finalità perseguita dai democraticocristiani. Il vero è (come risulta soprattutto dalla

⁵ *La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all'Assemblea Costituente* in *Quaderni costituzionali*, 1981, pp.33 ss.

testimonianza di Dossetti)⁶ che De Gasperi non voleva nessun rafforzamento dell'esecutivo nella incertezza circa l'esito della prima elezione delle Camere repubblicane, con l'addensarsi delle nubi grvide di guerra fredda: e per motivi simmetricamente difensivi Togliatti diffidava di ogni presidio che desse più stabilità e forza a governi in cui non fossero presenti i comunisti. Naturalmente, da questo vuoto dei dispositivi previsti da Perassi uscì accresciuta la possibilità di intervento dei partiti a tutti i livelli, diventata progressivamente quella partitocrazia descritta così crudamente da Amato in una anticipazione autobiografica⁷. Insomma, la debolezza istituzionale del potere governativo fu voluta, nello schieramento di maggioranza, dallo stesso De Gasperi, che dissuase Tosato dall'insistere sulle sue proposte e fu accolta con sollievo dai comunisti. Invece questa scelta fu sentita dai democristiani come dettata da uno stato di necessità accettato da De Gasperi, con il rammarico di Dossetti che sognava governi forti, in grado, come quello laburista del 1945, di fare vere riforme.

Da quel momento la storia costituzionale italiana può essere letta, per ciò che riguarda la forma di governo, come un vano tentativo di conseguire in altri modi gli stessi effetti di stabilità e di efficienza governativa promessi nell'ordine del giorno degli stabilizzatori, ridotto in pratica solo alla scelta di un sistema parlamentare senza presidi istituzionali. Come vedremo, il tentativo di recuperare l'occasione mancata in sede di costituente assomiglia a quell'oasi nel deserto che si crede raggiunta ma poi svanisce nel nulla.

Comunque, da allora i partiti ebbero mano libera nella manovra extraparlamentare e in quella parlamentare; era un parlamento di partiti quello che entrava in azione dopo le elezioni politiche del 1948; e ciò comportava un rapporto diretto tra l'agire partitico e l'attività delle istituzioni. Si tenga anche

⁶ *A colloquio con Dossetti e Lazzati*. Intervista di Leopoldo Elia e Pietro Scoppola, Il Mulino, Bologna, 2003, pp. 64 e 65.

⁷ Vedi G. Amato *Un governo nella transizione. La mia esperienza di Presidente del Consiglio in Quaderni costituzionali*, 1994, p. 335 e ss.

conto del carattere “difficile” della democrazia italiana che non consentiva per qualche decennio vera alternanza di governo e si constaterà che le tentazioni di abusare di questa situazione di rendita erano molto forti. Tuttavia la mancata attuazione dell’ordine del giorno Perassi venne avvertita se non come un peccato originale, almeno come un difetto mal tollerato dagli uomini politici più responsabili. Si tentò di colmare quella autentica lacuna seguendo tre strade ma tutte e tre, fino ad oggi, senza esito positivo. La prima via intrapresa fu quella della riforma elettorale con la legge del 1953 che era eccessiva nel premio ma non trasformava la maggioranza relativa in maggioranza assoluta, richiedendo che il premio si potesse ottenere soltanto con la metà più uno dei voti validi. L’insuccesso del tentativo di De Gasperi convinse ancora di più i leaders dei partiti che la vita e la evoluzione delle istituzioni si risolveva puramente e semplicemente nella azione partitica, volta ad ampliare la base di consensi su cui si reggeva la legittimazione a governare. Così si procedette dal centrismo al centro-sinistra e poi da questo alla solidarietà nazionale. Fallita la via elettorale si intraprese la strada della strutturazione partitica con particolare riguardo alla Democrazia Cristiana, partito di maggioranza relativa: si trattava di garantire una preziosa eredità degasperiana, consistente nell’unione dei ruoli di leader del partito e di Presidente del Consiglio (più prosaicamente si parlerà poi di doppio incarico). Si doveva, in altre parole, consolidare la fondamentale *convention* britannica (ma non solo) secondo cui coincidono nella stessa persona la leadership del partito vincitore e la premiership del governo del paese. Si trattava di istituzionalizzare una prassi continuata anche quando De Gasperi non era più segretario del partito. Secondo il linguaggio già usato a proposito della unione di stati si voleva passare da una unione personale e occasionale delle due cariche ad una unione reale e dunque istituzionalizzata. Ma il tentativo di Fanfani fallì nel 1959 e non ebbe miglior sorte quello più tardo di De Mita nel 1988; Moro, che conosceva bene gli “amici” più forti nel suo partito, non

effettuò in questo senso alcun tentativo sebbene comprendesse l'importanza della regola. Così l'unione personale si realizzò solo su scala minore per Spadolini e per Craxi.

In una sua recente intervista⁸ Giuliano Amato ha detto che questa dissociazione tra leadership di partito e premiership di governo costituiva una intelligente scelta della oligarchia democristiana per consolidare l'egemonia del partito distribuendo il potere annesso alle due cariche. Io credo invece che sia stata una scelta miope che ha compromesso la stabilità di governo, moltiplicato le crisi extraparlamentari e danneggiato in definitiva la stessa Democrazia Cristiana, dimostratasi incapace, a differenza della CDU tedesca, di esprimere una guida forte e riconoscibile.

Così si è andati avanti fino ai primi anni ottanta quando si è cominciato ad additare la terza strada da percorrere per uscire dall'*impasse* creata dalla decadenza dei partiti cui era stata commessa, in esclusiva, la vitalità delle istituzioni: si giunge dunque al tentativo più difficile, quello della revisione costituzionale, che presuppone l'esaurimento della rendita elettorale anticomunista, così male usata nel periodo precedente; mentre prima ci si poteva permettere il lusso delle crisi extraparlamentari con la polizza di assicurazione, rappresentata appunto dalla impossibilità dell'alternanza. Fin qui il bilancio a proposito della forma di governo era stato positivo per il tempo in cui i partiti e soprattutto la Democrazia Cristiana erano stati, dopo la prima legislatura, all'altezza di una rilevante attuazione costituzionale, di una rapida ricostruzione postbellica e di una trasformazione dell'economia italiana, nel quadro di scelte di politica estera rivelatesi sagge e di lunga tenuta (pur con il costo molto alto di una estrema proporzionalizzazione di tutte le normative elettorali): ma il bilancio diventava negativo mano a mano che i partiti, senza che molti leaders se ne accorgessero, diventavano politicamente inefficaci e moralmente

⁸ *Corriere della Sera*, 29 dicembre 2007.

delegittimati. A questa crisi si tentò di porre rimedio con le Commissioni bicamerali, impegnate nella revisione della seconda parte della Costituzione per rafforzare l'esecutivo e rendere più "europeo" l'assetto di vertice del nostro Paese. In questo accidentato cammino il progetto che più si avvicinò allo spirito dell'ordine del giorno Perassi fu certamente quello della Commissione De Mita-Jotti (cfr. la relazione Bassanini), che non poté essere discusso dalle Camere per il loro scioglimento sopravvenuto all'inizio del 1994.

Ora si tenta di rimediare alla troppo lunga durata della transizione con il ricorso a tutte le strade, prima messe alla prova separatamente: modifiche della legge elettorale, ristrutturazione dei partiti, revisione costituzionale. Ma è necessario che la revisione (già perseguita meritoriamente nella Camera dei deputati) avvenga nello spirito che animò i costituenti della seconda Sottocommissione e nei limiti confermati dai risultati del referendum del giugno 2006. Torniamo dunque a Perassi, per essere sicuri che le modifiche proposte al testo costituzionale siano adottate in armonia con i principi del costituzionalismo incorporati nelle scelte di fondo del costituente di sessanta anni fa. E' questo il modo migliore per onorare la Costituzione nel suo sessantennio: realizzare una revisione che è insieme l'adempimento di un voto lungimirante espresso da alcuni tra i nostri più pensosi costituenti. A questo fine non confondiamo il sistema elettorale maggioritario a doppio turno da considerare molto valido con la forma di governo semipresidenziale francese. Quest'ultima è l'eccezione in Europa, mentre la regola sono le democrazie parlamentari di Gran Bretagna, Germania e Spagna per limitarci ai paesi maggiori. Anche il Portogallo e i paesi dell'Est, che sembravano orientati in un primo tempo ad accogliere una struttura del tipo V Repubblica, sono progressivamente ritornati a formule più equilibrate. Bisogna convincersi che a tutt'oggi la forma di governo gollista è veramente un *unicum* basato sulla esperienza straordinaria del Generale Presidente che riuscì, dopo il referendum favorevole all'elezione diretta del Presidente della

Repubblica, a compiere una torsione costituzionale – o se più piace, incostituzionale – davvero senza precedenti: malgrado che la Costituzione del 1958 contenga un art. 20 che al primo comma prescrive: “*Le gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation*”, De Gaulle si autoaffermò come capo effettivo del governo, con potere di revoca (meglio: richiesta di dimissioni) del Primo ministro e degli altri ministri. Tuttavia il Generale Presidente temperò il suo solitario potere ponendo la questione di fiducia al popolo francese, con il ricorso a ripetuti referendum e dimettendosi dalla carica quando questa fiducia gli mancò nel 1969. Purtroppo tutti i suoi successori conservarono e utilizzarono a fondo gli immensi poteri lasciati loro in eredità dal Generale, senza peraltro azzardarsi mai a mettere a rischio la loro carica ponendo la questione di fiducia agli elettori votanti nelle prove referendarie (basti pensare alle ratifiche dei Trattati di Maastricht e poi di quello costituzionale europeo). Il sistema francese soffre di squilibri strutturali profondi, perché accoppia alla stabilità del Presidente statunitense i poteri del premier europeo che può far ricorso alla questione di fiducia e proporre lo scioglimento della Camera. Inoltre il Presidente francese resta politicamente irresponsabile, mentre paradossalmente responsabile davanti all’Assemblea Nazionale rimane il Primo ministro che ha poteri molto minori. Chi afferma di voler insieme la vitalità del Parlamento e il semipresidenzialismo francese nega l’evidenza: o scambia l’Assemblea di Palazzo Borbone con il Congresso statunitense. Non è certo un caso che il Comitato Balladur si sia fermato appena sulla soglia del sistema presidenziale vigente negli Stati Uniti, considerato come l’unico sistema veramente alternativo a quello parlamentare: e comunque le proposte di modifiche toccherebbero ben 25 articoli del testo costituzionale che verrebbero assoggettati a revisione. In realtà il fascino del sistema gollista consiste oggi nel risolvere con l’investitura popolare il problema di un potere esercitato per un quinquennio senza effettivi controlli: una prospettiva che potrebbe attrarre qualche imitatore italiano.

Restiamo dunque coerenti con i principi della democrazia parlamentare come praticata in Gran Bretagna, Germania e Spagna sforzandoci umilmente ma fermamente di raggiungere tra qualche anno i loro livelli di efficienza e di etica pubblica.

Per ciò che attiene alla via della riforma elettorale è certo meritevole di rammarico l'abbandono realizzato nel 2005 della legge che aveva incorporato i risultati del referendum del 1993: in fondo la legge Mattarella tendeva a raggiungere, con metodi e misure diversi, gli obbiettivi della legge degasperiana del 1953. Inoltre la deliberazione referendaria aveva contribuito a superare remore e resistenze che altrimenti si sarebbero fatte vive in sede parlamentare. Ma ora bisogna operare modifiche di una legge di impianto proporzionale. E dunque gli sforzi per non tornare alla situazione precedente il referendum del '93 sono sicuramente meritori, ma incontrano anche dei limiti "naturali". I voti vanno utilizzati con regole che siano eque e funzionali. Non dimentichiamo che il Tribunale costituzionale tedesco ha ritenuto illegittima costituzionalmente la legge elettorale di un Land che aveva legiferato elevando ben oltre il 5% la clausola di sbarramento; e che il Tribunale costituzionale spagnolo ha ammesso, in relazione a particolari circostanze, la clausola di sbarramento portata al 6% nelle isole Canarie.

Voglio concludere queste considerazioni (che hanno necessariamente trascurato il ruolo, peraltro essenziale, delle istituzioni di garanzia) con l'augurio che le carenze di disciplina stabilizzatrice, simboleggiate dall'ordine del giorno 5 settembre 1946, siano finalmente colmate con una revisione integrativa che comprenda la sfiducia costruttiva e le proposte della Commissione Affari costituzionali, attualmente in discussione nella Camera dei deputati.