

**Parere per la I Commissione Camera - Affari costituzionali
sul progetto di legge costituzionale che modifica la forma di governo**

di Giuseppe Ugo Rescigno *

Prima di entrare nel merito del tema che ho scelto all'interno del progetto di legge costituzionale che modifica la seconda parte della Costituzione (e cioè la forma di governo), ho bisogno di chiarire tre premesse senza le quali le mie osservazioni rischiano di essere scarsamente comprensibili, prima ancora che condivisibili.

Anzitutto richiamo la attenzione sul fatto che la assoluta prevalenza in tempi moderni di due forme di governo (e cioè la forma di governo parlamentare, il cui archetipo è la forma di governo in Gran Bretagna, e quella presidenziale, il cui archetipo è la forma di governo negli USA), al di là delle molte varianti che ciascuna può presentare in ciascun Paese, non è un dato casuale ma il necessario portato di alcune costanti fondamentali del costituzionalismo moderno. La prima costante dice che ogni potere politico deriva, direttamente o indirettamente, dal corpo elettorale sulla base del suffragio universale ed eguale; la seconda costante dice che comunque, eletta direttamente dal corpo elettorale, esiste e deve esistere una assemblea rappresentativa del popolo, e che questa assemblea approva le leggi; la terza costante chiarisce che, quali che siano le ragioni, tranne in periodi eccezionali e molti limitati (riconducibili a momenti rivoluzionari), l'apparato statale civile e militare viene diretto da un organo, monocratico o collegiale, distinto dalla assemblea. Date queste tre costanti, e dato il legame necessario che sussiste tra la prima costante (e cioè il corpo elettorale, che chiamerò A) e la seconda (e cioè l'assemblea, che chiamerò B), le varianti ancora possibili riguardano C (e cioè il capo dell'esecutivo): in base al principio per cui ogni potere politico deriva direttamente o indirettamente dal popolo, o C viene eletto direttamente dal popolo (e avremo così lo schema del governo presidenziale) oppure C deriva da B che a sua volta deriva da A (e avremo così lo schema del governo parlamentare, con il suo classico rapporto di fiducia tra esecutivo ed assemblea rappresentativa del popolo). Si spiega così perché le due forme basilari che noi troviamo oggi nel mondo sono riconducibili ad uno dei due schemi, al di là delle innegabili varianti e complicazioni che esse presentano. Dubito, contro la rappresentazione corrente, che esistano effettivamente altre forme basilari di governo: anche la c.d. forma di governo semipresidenziale (quella della V Repubblica), o quella direttoriale, o quella c.d. assembleare, rientrano in uno dei due schemi fondamentali, come varianti ora dell'uno ora dell'altro. Ma in questa sede non è il caso che io sviluppi tale questione, che qui è del tutto irrilevante: qui basta ribadire che le forme fondamentali sono le due indicate, come criterio euristico principale per esaminare e valutare poi ciascuna specifica forma di governo, come effettivamente praticata entro uno specifico Stato (e quindi come criterio euristico per valutare anche la forma contenuta nel progetto che stiamo discutendo).

Ciascuna forma tra le due basilari prima descritte presenta simmetricamente vantaggi e svantaggi: quella parlamentare garantisce la omogeneità politica tra esecutivo e maggioranza entro l'assemblea, ma proprio per questo permette frequenti crisi di governo, e quindi instabilità dell'esecutivo; quella presidenziale, in modo simmetricamente opposto, garantisce la stabilità dell'esecutivo (che, in forza dell'elezione periodica da parte del corpo elettorale, dura in carica per il tempo prestabilito e non può essere rimosso per ragioni politiche dalla assemblea), ma permette che tra capo dell'esecutivo e maggioranza assembleare non vi sia corrispondenza politica (cosicché diventa necessaria una difficile e complessa trattativa continua tra i due centri di potere, egualmente indipendenti: va ricordato che nella forma canonica di governo presidenziale, il presidente non può determinare lo scioglimento anticipato della assemblea rappresentativa).

Sarebbe sommamente interessante analizzare come in pratica, attraverso convenzioni costituzionali (di cui dirò), nei Paesi politicamente più stabili, le forze politiche siano riuscite a prevenire e comunque ridurre i difetti del proprio sistema: così si spiega perché ad es. in Gran Bretagna o in Germania le crisi di governo in corso di legislatura siano pochissime (garantendo così una notevole stabilità dell'esecutivo) e perché all'inverso negli Stati Uniti la differenza possibile e spesso verificata tra maggioranza del Presidente e maggioranza nel Congresso non abbia determinato paralisi costituzionali, ma in buona sostanza collaborazione mediante accordo. Di questi accorgimenti e di queste convenzioni costituzionali però non posso parlare qui (ci vorrebbe troppo tempo).

La seconda premessa si riferisce a quelle che io chiamo, seguendo la tradizione della Gran Bretagna, le convenzioni costituzionali, e cioè regole fondamentali per capire il funzionamento di una specifica forma di governo, e che però non sono propriamente regole legali, coercibili da un giudice terzo, ma regole create e governate dagli stessi soggetti

interessati (con la conseguenza che possono essere mutate da questi se le contingenze politiche sono cambiate e chiedono regole nuove e diverse). Per fare un esempio che ci riguarda, ricordo la regola convenzionale vigente fino al 1992, secondo cui la designazione dei giudici della Corte costituzionale di spettanza parlamentare veniva affidata per due giudici alla DC, per un giudice al PCI, per un altro al PSI, e per il quinto a rotazione tra i partiti minori di quello che allora si chiamava l'arco costituzionale (un'altra convenzione costituzionale non a caso oggi scomparsa). E' del tutto evidente e comprensibile che, crollato il vecchio sistema politico, quella convenzione sia morta con esso, ed oggi si faccia fatica a capire se ne esista una nuova (tendenzialmente mi pare che esista una convenzione che divide i cinque giudici tra i due poli, con i noti problemi relativamente al quinto, e comunque le grosse difficoltà che oggi incontra il Parlamento in seduta comune nell'eleggere i giudici di sua spettanza).

La terza premessa ricorda che, contro le apparenze, nel diritto costituzionale molte volte non conta tanto l'esercizio di un potere quanto il fatto che un tale potere sia previsto dalle regole costituzionali: l'osservatore esterno e non a conoscenza della realtà istituzionale non vede mai o quasi mai esercitato quel potere, e può essere indotto a trarre la conseguenza che esso è poco importante o addirittura caduto in desuetudine; in realtà invece i comportamenti dei soggetti politici sono determinati proprio dalla esistenza di quel potere, che non viene esercitato perché i soggetti politici, consapevoli della sua esistenza, ne anticipano gli effetti con i loro comportamenti pratici e quindi rendono inutile il suo esercizio. Il caso più evidente si ha con la mozione di sfiducia: come è noto, solo una volta, ed in circostanze molto particolari e difficilmente ripetibili, un Governo in Italia si è dimesso a seguito di una formale mozione di sfiducia; in tutti gli altri casi il Governo si è dimesso spontaneamente, quali che siano state le cause (che qui non è il caso di esaminare). Ma il Governo, con le sue dimissioni, ha sempre o quasi sempre anticipato il probabile esito di una vicenda politica: anziché costringere le forze politiche ad approvare una mozione di sfiducia, ha preferito (e le forze politiche sono state concordi con questo comportamento) dimettersi prima. Le frequenti crisi di governo sono state rese possibili e in qualche modo prevedibili proprio perché sullo sfondo esisteva il potere formale di dare sfiducia al Governo: l'obbligo giuridico di dimissioni veniva anticipato dall'obbligo politico, determinato da ragioni di ordine convenzionale; ma questa convenzione politico-costituzionale si basava proprio sulla esistenza dell'obbligo giuridico, e quindi sulla presenza in Costituzione della regola, giuridica, che prevede il potere di dare sfiducia e di determinare in tal modo la crisi di governo.

Nel progetto approvato in prima lettura dal Senato viene configurato un caso assolutamente atipico rispetto alle tradizioni occidentali, sia europee che americane.

La atipicità non sta propriamente nel fatto che il capo dell'esecutivo (il Primo ministro, secondo la nuova dizione) venga eletto direttamente dal corpo elettorale (nuovo art. 92.2 introdotto dall'art. 26 del progetto); la atipicità sta nella somma di poteri che viene attribuita a questo organo, che ne fa l'assoluto padrone della assemblea rappresentativa. Il punto cruciale sta nelle regole che disciplinano lo scioglimento anticipato della Camera dei deputati. I casi politicamente significativi, che caratterizzano il rapporto tra capo del governo e Camera sono tre (articoli 88, 92 e 94): 1) la Camera approva con la maggioranza assoluta dei componenti una mozione di sfiducia: in questo caso il Primo Ministro deve dimettersi ed il Presidente della Repubblica deve sciogliere la Camera (cioè la Camera, per riuscire a rimuovere il Primo ministro, non solo deve raggiungere il quorum politicamente altissimo della maggioranza assoluta, ma deve suicidarsi); b) il Primo ministro chiede lo scioglimento anticipato della Camera, ed in tal caso il Presidente deve sciogliere la Camera a meno che questa entro dieci giorni, con sottoscrizione della maggioranza dei componenti che siano però anche parte della maggioranza eletta nelle elezioni, non dichiari di voler continuare l'attuazione del programma e indichi il nome di un nuovo Primo ministro; 3) il Primo ministro pone la questione di fiducia su una propria proposta, ed in caso di voto contrario deve dimettersi e può chiedere lo scioglimento della Camera, rientrando così nel caso n. 2.

La forza costituzionale del Primo ministro è enormemente superiore a quella della Camera: non credo sia necessario illustrare questo punto, tanto esso è evidente e voluto consapevolmente anzitutto da coloro stessi che hanno proposto questa normativa costituzionale.

Vorrei invece concentrare la mia attenzione sulle conseguenze quasi inevitabili che tale meccanismo determina sulla vita politica generale della intera collettività nazionale. In politica i momenti decisivi stanno nella capacità di porre all'ordine del giorno una questione in modo tale che chi deve decidere debba prendere in considerazione tale questione e pronunciarsi su di essa, e nella capacità di individuare i canali efficaci per convincere il decisore a prendere in considerazione tale questione e a decidere in modo conforme ai bisogni e alle desiderata di chi ha sollevato la questione politica. Questo vale per tutti, ma soprattutto, come è ovvio, per quelle forze che sono in minoranza. In un sistema politico nel quale l'assemblea rappresentativa mantiene un suo effettivo potere politico-costituzionale indipendente, i canali politici creati dal corpo sociale (anzitutto i partiti) si rivolgono ai rappresentanti eletti nella assemblea sia per porre all'ordine del giorno una questione, sia per proporre una determinata risposta a tale questione.

Questo convergere di molteplici canali verso l'assemblea, se il sistema politico è relativamente stabile ed efficiente, giustifica il nome di parlamento, e cioè il fatto che in tale assemblea le diverse componenti debbono parlare l'una all'altra, ed il risultato finale dipende da questa dialettica, e realizza, o meglio permette di realizzare quanto prevede l'art. 49 della Costituzione, e cioè la possibilità di tutti i cittadini di concorrere, attraverso i partiti, e quindi attraverso gli eletti appartenenti ai partiti presenti in assemblea, alla determinazione della politica nazionale.

La forma di governo disegnata nel progetto rovescia e impedisce questo circuito: l'unico modo per porre all'ordine del giorno una questione, l'unica possibilità di ottenere quanto viene proposto, sta nel giungere al capo del Governo: i canali di comunicazione politica diventano opachi (non è istituzionalmente chiaro come si giunge a indurre il Primo ministro a prendersi carico di una determinata questione), i gruppi sociali che hanno votato per il Primo ministro hanno verosimilmente udienza diretta con lui (attraverso i rappresentanti di tali gruppi), i gruppi che hanno appoggiato la parte rimasta sconfitta nella competizione elettorale, la totalità degli individui in quanto individui, e tutti i gruppi di piccolo peso, o riescono in modo clientelare a trovare qualcuno nello staff del nuovo principe che si faccia canale di comunicazione o restano senza strumenti per influire sulle istituzioni. Non scompare l'apparenza della democrazia: ma è qualitativamente e quantitativamente una democrazia (che, secondo l'etimologia, dovrebbe essere potere del popolo, ma di tutto il popolo) enormemente inferiore al possibile e al desiderabile, e quel che è peggio, una democrazia che ha nel suo seno meccanismi che la rendono istituzionalmente e in modo permanente bloccata e deviata. Torniamo alla critica che più di duecento anni fa Rousseau muoveva al sistema politico inglese, quando sottolineava che gli inglesi erano liberi una sola volta ogni quattro-cinque anni (e cioè solo nel momento delle elezioni), che è quanto dire che si trattava di una apparente libertà e di un apparente potere.

Il meccanismo disegnato nel progetto, come è già avvenuto con l'elezione diretta dei sindaci, dei presidenti delle province, dei presidenti delle giunte regionali, depotenzia totalmente le assemblee rappresentative (a parole) del popolo, come riconoscono tutti, e con questo depotenziamento diminuisce sia il grado di trasparenza del processo politico sia, per conseguenza, il grado di conoscenza e consapevolezza dei cittadini, sia ancora, conseguentemente, il grado di partecipazione, non solo e non tanto nelle elezioni politiche (anche se il livello crescente di astensionismo è un sintomo chiaro e inequivocabile), quanto nella quotidiana e consapevole partecipazione alle scelte politiche che le dinamiche economiche e sociali pongono continuamente all'ordine del giorno.

Esamino ora, rapidamente, la parte sul Presidente della Repubblica. L'istituto che da sempre, negli Stati democratici moderni, caratterizza questo organo costituzionale, è la controfirma ministeriale, per cui nessun atto del Presidente della Repubblica è valido se non viene controfirmato dal ministro proponente (o competente: non esamino il punto), che ne assume la responsabilità. Non sto qui a spiegare le origini e la ragione di questo importante istituto costituzionale. Mi preme invece ricordare che da sempre, in Italia, i giuristi e, quel che più conta, i politici e gli stessi interessati, hanno fatto sempre distinzione in concreto tra atti, formalmente presidenziali, che in realtà, in quanto atti di attuazione del programma di governo, venivano decisi da questo, ed atti che invece, per la loro qualità di atti *super partes* (ad es. la nomina dei cinque giudici della Corte costituzionale di spettanza presidenziale), venivano decisi dallo stesso Presidente, con l'avallo formale della controfirma del governo. Vi erano (e vi sono) casi dubbi e controversi (tutti sanno delle furibonde polemiche di oggi a proposito della grazia), ma in generale in oltre cinquanta anni il meccanismo ha funzionato secondo la distinzione qui ricordata. Dal punto di vista formale gli atti si presentano tutti eguali: cambia il rapporto sostanziale tra Governo e Capo dello Stato. Quello che però resta costante è il fatto che comunque il Governo conosce preventivamente ciò che vorrebbe decidere il Presidente della Repubblica (e può quindi intervenire con il suo parere aprendo una dialettica con lui, che dovrebbe rimanere interna e quindi segreta, almeno nel momento in cui si svolge e fino a che la questione resta all'ordine del giorno), e viceversa il Capo dello Stato viene a conoscenza preventivamente dei più importanti atti del Governo, e di nuovo può intervenire con suoi consigli e avvertimenti (ovviamente nell'interesse della continuità dell'intero ordinamento e della unità della comunità nazionale, come è suo compito). La proposta di distruggere praticamente l'istituto della controfirma, distinguendo in modo formale tra atti del Governo (o meglio del Primo ministro), rispetto ai quali il Presidente o non ha nessuna possibilità di intervento, o interviene come notaio che dà veste ufficiale (ad es. nello scioglimento anticipato della Camera), ed atti del Presidente che questi adotta senza controfirma, fa perdere al sistema un tradizionale strumento che, obbligando Governo e Capo dello Stato a trovare sempre un accordo, rispettando i rispettivi ruoli politici così diversi, ha sempre costituito un meccanismo di garanzia per tutti, di peso e contrappeso, nella tradizione del costituzionalismo moderno il quale, per prevenire abusi e prevaricazioni da parte di chi dispone del potere armato e di tutto l'apparato statale, ha costruito delicati strumenti mediante i quali il potere può, quando necessario, arrestare il potere.

Se proprio si vuole praticare questa dubbia razionalizzazione nei rapporti tra Capo dello Stato e Governo, almeno si introduca il meccanismo del parere obbligatorio, per cui né il Governo può decidere cose delicate (ad es. la

presentazione di un progetto di legge) senza il previo parere del Capo dello Stato, né quest'ultimo può decidere cose altrettanto delicate (ad es. la nomina dei giudici costituzionali) senza il previo parere del Governo. In tal modo si recupera anzitutto la conoscenza preventiva da parte dell'uno nei confronti dell'altro, ed in secondo luogo la possibilità mediante ed in occasione del parere di attivare canali informali e discreti di comunicazione ed influenza dell'uno verso l'altro (è da pensare nell'interesse della migliore soluzione raggiunta attraverso il dialogo e la persuasione).

Tratto infine del cosiddetto Senato federale. Dico rapidamente e sommariamente (tanto la cosa mi pare evidente, come molti hanno già rilevato) che questo organo, così come configurato, di federale non ha proprio nulla, e (anziché aiutare a risolvere il problema di come collegare il centro nazionale con i centri regionali in modo da permettere ad ambedue di collaborare tenendo presenti le rispettive ragioni) da un lato non offre letteralmente nulla in questo senso, dall'altro configura una seconda camera nazionale irresponsabile, che entra in competizione con l'altra camera, determinando o potendo determinare, attraverso la prevalenza ora dell'una ora dell'altra secondo le diverse materie, una legislazione caotica e contraddittoria, oppure la paralisi, o comunque un processo decisionale ancora più contorto, lungo, faticoso, e confuso rispetto a quello attuale. Se, come oggi è necessario, si vuole dare una voce istituzionale alle Regioni, in modo che lo Stato centrale debba tenerne conto, l'unico strumento efficace inventato è quello del Bundesrat tedesco, nel quale ciascuna Regione parla unitariamente in quanto regione attraverso il suo governo, e tutte le Regioni, presenti con voto ponderato in un unico organo, debbono trovare tanto accordo tra di loro quanto è sufficiente e necessario per raggiungere la maggioranza prevista entro l'organo collegiale. In tal modo l'insieme delle Regioni, in modo istituzionale, è costretto a porsi problemi di ordine nazionale, e può dialogare con poteri effettivi e voce credibile con il Parlamento e il Governo nazionali, costringendo questi ultimi a trovare effettivi momenti di convergenza tra diverse esigenze, provenienti dai diversi punti di vista, nazionali e locali. Sottolineo il fatto che in tal modo si rendono possibili due conseguenze virtuose: a) anzitutto riemerge un momento nazionale, e cioè di unità, anche attraverso il livello regionale, dovendo i diversi governi regionali trovare un punto di accordo molto ampio (pari ad almeno alla metà dei pesi ponderali delle diverse regioni); b) in secondo luogo i nuovi principi costituzionali che, a partire da quello della sussidiarietà, esigono confronti ed accordi tra i diversi livelli e soggetti tra i quali corre il rapporto di sussidiarietà (come di leale collaborazione, ed altri ancora), trovano lo strumento istituzionale attraverso cui manifestarsi e giungere a composizione e decisione, in modo conforme alla loro natura.

La mia conclusione, come è evidente, è fortemente negativa verso l'attuale progetto di riforma: su tutti i nodi cruciali ho espresso il mio parere negativo, cosicché è comprensibile il mio augurio che attraverso la discussione essi vengano profondamente mutati nelle direzioni da me auspiccate.

* Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Università di Roma La Sapienza – giuseppeugo.rescigno@uniroma1.it