



STEFANO CECCANTI*

ALBERTO PREDIERI E L'IMPRINTING COSTITUZIONALE**

L'interesse di questo testo di Alberto Predieri del 1951, ora riedito, sta nella questione dell'imprinting costituzionale. Come ben sappiamo, a partire dalla celebre voce di Elia sulle forme di governo, ma anche secondo quanto scritto dallo stesso Autore come citato dall'Introduzione di Giuseppe Morbidelli (p. XIII) le norme sulla forma di governo, entro certi limiti, sono a fattispecie aperta, sono cioè suscettibili di diverse interpretazioni. Questa apertura interpretativa, però, non rimane tale all'infinito, ma viene delimitata dalle sue prime interpretazioni che si affermano e da cui diventa poi difficile discostarsi. Ovviamente non bastano pochi mesi o anni per fissare questo imprinting costituzionale, di norma è necessaria più di una legislatura, ossia la prova di diversi equilibri politici che si vengano a succedere alla base del sistema. Per questa ragione, ad esempio, de Gaulle, che tra le diverse interpretazioni possibili del testo della Quinta Repubblica del 1958 aveva affermato quella centrata sul Presidente, volle evitare che dopo la fine dell'emergenza algerina e dopo la sua dipartita essa fosse reversibile a favore di una parlamentarista, promosse l'elezione diretta, convinto che essa avrebbe stabilizzato il sistema nella direzione voluta.

Predieri ci dà una serie di interpretazioni della forma di governo sostanzialmente modellate sulla prima legislatura, sulle caratteristiche primo-ministeriali che ebbe ad avere in quella fase la forma di governo, dovute al fatto che Alcide de Gasperi era allo stesso tempo leader della Dc e Presidente del Consiglio, con un partito di maggioranza assoluta autosufficiente alla Camera e di ampia maggioranza relativa al Senato (com'è noto la maggioranza sarebbe stata assoluta anche al Senato per effetto delle elezioni, se non fosse stato per la III disposizione transitoria della Costituzione che creò poco più di un centinaio di senatori di diritto per la sola prima legislatura, in cui erano sovrarappresentati i partiti di sinistra e di area liberale).

* Professore ordinario di Diritto costituzionale italiano e comparato – Sapienza Università di Roma.

** Intervento al Convegno *Forza e debolezza delle istituzioni* – Riflessioni a partire dalla riedizione del volume di Alberto Predieri *Lineamenti della posizione costituzionale del presidente del Consiglio dei Ministri* (Giuffrè, 2023), svoltosi il 9 febbraio 2024 presso la Sapienza Università di Roma.

Proprio perché si tratta appunto, come scrive Giuseppe Morbidelli nell'Introduzione, di uno studioso che “ha sempre privilegiato i fatti e i processi storici, politici, ma anche economici, sociali e culturali” (p. VI) è interessante leggere ex post soprattutto le parti in cui le interpretazioni NON risultano confermate, a causa della discontinuità delle condizioni del sistema dei partiti, del fatto che quella situazione numerica quasi inglese non si sarebbe mai ripetuta nel primo sistema dei partiti, come noi sappiamo, ma come Predieri allora non poteva prevedere.

Anzitutto è emblematico il fatto che sul potere di nomina del Governo si faccia per prima l'ipotesi di un leader di un partito dotato di una maggioranza assoluta in entrambe le Camere, situazione per la quale per correttezza costituzionale la nomina del vincitore appare vincolata per il Capo dello Stato (p. 93), ma anche nella seconda ipotesi, quella di una maggioranza relativa, ritiene fisiologica, “ben difficilmente” (p. 95) eludibile la nomina del leader che l'abbia conseguita.

In secondo luogo sono due le affermazioni che Predieri fa sull'articolo 92 e che mirano ad autonomizzare la figura del Presidente del Consiglio rispetto al Presidente della Repubblica. Anzitutto si dovrebbe procedere direttamente alla nomina senza passare per l'incarico visto il quasi automatismo che si avrebbe sulla base dei risultati elettorali (p. 98). Quindi il procedimento di formazione del Governo andrebbe rigorosamente spezzato in due sub-procedimenti distinti: col primo ci si limiterebbe alla nomina del solo Presidente del Consiglio; si procederebbe quindi alla nomina dei ministri sulla base della sua proposta, che potrebbe essere non accolta solo se tale scelta fosse causata e motivata “dalla funzione di controllo e garanzia costituzionale propria del Presidente della Repubblica” (p. 106).

In terzo luogo Predieri, pur in assenza di una precisione esplicita, ammette la possibilità di chiedere la revoca di un ministro in quanto “consustanziale al potere di nomina” (p. 154).

Non c'è invece una trattazione specifica sullo scioglimento, ma, se si dovesse ricavare un'interpretazione coerente con queste indicazioni e con la ricostruzione del periodo statutario, in cui si dimostra che esso era sostanzialmente transitato sul Presidente del Consiglio, si può certo escludere che l'Autore lo intendesse come potere presidenziale. Si può invece opinare sul fatto che lo ritenesse primoministeriale o duumvirale.

E' evidente che il mancato scatto del premio di maggioranza nel 1953 abbia impedito la stabilizzazione di queste interpretazioni che, al contrario, nello scenario opposto di assegnazione del premio, avrebbero avuto chances realistiche di affermarsi, in tutto in parte. Al suo posto abbiamo avuto derive assembleariste intrecciate con una espansione della fisarmonica dei poteri presidenziali per bilanciarle.

Da questo punto di vista, dato che siamo vicinissimi alla ricorrenza dell'assassinio di Vittorio Bachelet, è interessante notare quanto Egli rilevava nell'agosto-settembre del 1954 su “Coscienza”, a un anno di distanza da quella vicenda. Lo scarto tra l'intesa di alto spessore sui Principi fondamentali della Prima parte del testo, definita “innovatrice e audace” e gli eccessi di poteri di veto della Seconda, “inadeguata...alle funzioni nuove dello Stato”. Lo sguardo di Bachelet era più preoccupato di quello di Predieri perché Predieri scrive in un contesto di compattezza della maggioranza uscita dalle elezioni del 1948, mentre Bachelet

osserva la delicata situazione originatasi col risultato incerto del 1953, che aveva visto succedersi in un anno e mezzo ben quattro governi (De Gasperi VIII, Pella, Fanfani I e Scelba) di cui due (De Gasperi e Fanfani I) bocciati nel voto di fiducia iniziale.

Da lì, poi, nel secondo sistema dei partiti, dinamiche contraddittorie che Augusto Barbera ricostruisce bene nella sua introduzione.

Rileggendo alla distanza il lavoro di Predieri, Barbera sottolinea anzitutto che si è aperta una contraddizione tra la tradizionale debolezza interna del Presidente del Consiglio così come configurato dalla Costituzione e dal descritto imprinting e il rafforzamento del suo ruolo esterno dovuto alle dinamiche intergovernative dell'Unione europea affidate al Consiglio europeo (pp. XIV-XV).

Dopo questa osservazione viene il punto-chiave delle osservazioni di Barbera: come interpretare alcuni fenomeni anomali rispetto alle altre grandi democrazie europee quali l'abuso della decretazione d'urgenza e dei voti di fiducia per lo più su maxi-emendamenti? Vi è che sostiene il rafforzamento del Governo in chiave interna si sia già realizzato in questo e che il tema sia quindi superato. Barbera invece non la pensa così. Ritiene che questi fenomeni anomali vadano invece arginati, anche dalla giustizia costituzionale, ma che ciò abbia senso solo se agli strumenti patologici si sostituiscano quelli fisiologici. In altri termini gli strumenti anomali sono stati adottati come via di fuga per attuare il programma di Governo in tempi di durata comunque incerta degli esecutivi perché i Governi sono privi di un sistema di prerogative analoghe a quelle degli altri Paesi su fiducia, sfiducia, scioglimento, revoca dei ministri, corsia preferenziale dei Governi in Parlamento col voto a data certa di disegni di legge dell'esecutivo. Un Governo debole ha indebolito il Parlamento (pp. XV-XVI). Si è innescato in altri termini un gioco a somma negativa tra Governo e Parlamento, che riforma ben congegnate dovrebbero capovolgere in gioco a somma positiva, giungendo a un rafforzamento di entrambi gli organi. I riferimenti più puntuali sono in particolare quelli alla Costituzione tedesca e spagnola (p. XVII), combinati con formule elettorali selettive e non meramente fotografiche dei voti in seggi.

Le spiegazioni che si limitano a vedere le anomalie, le patologie e che pensano di rimuoverle e basta, senza introdurre regole fisiologiche europee, rispecchiano non una visione parlamentare equilibrata, ma una assemblearista, che ignora quanto le soluzioni adottate nel 1947 fossero pesantemente condizionate dal clima della Guerra Fredda, della sfiducia reciproca tra le forze politiche (p. XVIII). Difettano quindi di consapevolezza storiche e comparatistiche e non si pongono il problema di come le finalità esigenti, tuttora valide della Prima parte della Costituzione, a partire dal secondo comma dell'articolo 3 sull'uguaglianza sostanziale, potrebbero essere attuate da Governi istituzionalmente deboli e di durata incerta (p. XIX).

Sta in questa differenza tra una moderna cultura parlamentare da grande democrazia europea da assumere con ragionevolezza e in modo convergente da parte della classe dirigente e la riproposizione da evitare di vecchie logiche assembleariste la linea di frattura che il testo di Barbera propone all'attenzione di tutti.