



**G. LAURICELLA, *La (ri)forma di governo in Italia*, Milano, Giuffrè, 2024, pp. 202\***

**I**l disegno di legge governativo sul c.d. premierato elettivo è stato approvato nella sua prima lettura al Senato della Repubblica ed è ora al vaglio della I commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati, ove sono già state svolte, prima dell'interruzione estiva dei lavori, numerose audizioni di esperti.

L'annosa questione della riforma della forma di governo in Italia è al centro dell'opera monografica di Giuseppe Lauricella (*La (ri)forma di governo in Italia*, Giuffrè, 2024), il quale prima di soffermarsi sull'analisi del testo approvato dal Consiglio dei Ministri, dedica ampio spazio a ricostruire, dal punto di vista teorico, la nozione di forma di governo, come sviluppatasi nel tempo grazie al contributo di illustri Maestri della scienza costituzionalistica e della letteratura politologica.

In tal senso, passando in rassegna le principali riflessioni in materia svolte da autori come Friedrich, Mill e Bagheot, l'A. riesce a porre in evidenza le indissolubili relazioni che legano il concetto moderno di Costituzione (a prescindere dalla sua forma) quale strumento essenziale per l'organizzazione del governo, alla nascita delle teorie del costituzionalismo che poggiano sulla necessità di limitare il potere arbitrario dei governanti.

Parimenti, la rilettura dei classici serve ad evidenziare il legame tra gli aspetti, per così dire, "strutturali" che informano le relazioni tra i supremi organi costituzionali dell'indirizzo politico (tra cui anche il sistema elettorale adottato), con gli elementi "condizionanti" il sistema prescelto, quale, su tutti, la conformazione assunta dal sistema partitico, ovvero il riflesso del grado di omogeneità sociale. Da qui, l'impellente necessità di tenere saldamente a mente la storia e la cultura di ciascun Paese, giacché «nessun sistema è replicabile pedissequamente in ogni altro contesto» (p. 10).

Inoltre, l'A. pone l'accento sull'evoluzione storica nel modo di intendere la rappresentanza politica soffermandosi, in particolare, sulle implicazioni del suffragio universale nella moderna forma di Stato democratico-costituzionale. Donde, l'attualizzazione dei contributi di Rousseau e di Hobbes, allo scopo di mettere in luce l'importanza dei criteri di selezione dei rappresentanti e, così facendo, analizzare le ricadute sul rapporto tra legislativo ed esecutivo e le logiche conseguenze sulla divisione dei poteri.

\* Contributo sottoposto a *peer review*.

Chiude il capitolo l'esposizione delle principali riflessioni sulle forme di governo nella celeberrima e omonima opera di Costantino Mortati, facendo tesoro, più volte durante l'analisi, del monito lanciato a suo tempo dall'illustre costituzionalista calabrese: due ordinamenti possono sì darsi la medesima forma di governo ma il funzionamento di quest'ultima potrà differire sostanzialmente da un Paese all'altro in relazione ai differenti fini che uno Stato si prefigge.

Della medesima rilevanza è l'intuizione di Mortati, fatta propria dall'A., che consta nell'andare a studiare non solamente quegli organi costituzionali che, in senso stretto, determinano l'indirizzo politico di una Nazione (e quindi Parlamento e Governo) ma anche di porre la lente di ingrandimento sulle azioni di tutti quegli attori istituzionali e organi di garanzia che, per la peculiare conformazione che assumono molte prescrizioni rinvenibili nel patto fondamentale (ovvero formule spesso vaghe o comunque non dettagliate), giocano un ruolo fondamentale nel concretizzare le dinamiche della forma di governo, contribuendo in tal modo (anche per la particolare attenzione che la scienza costituzionalistica riserva alle norme non scritte) alla formazione della c.d. Costituzione reale (si pensi, ad esempio, all'opera esegetica del Giudice delle Leggi nell'annullare un atto legislativo frutto della volontà dell'organo direttamente rappresentativo della volontà popolare).

A tal proposito, se è fuor di dubbio che all'interno di un'analisi siffatta debbano trovare spazio il Presidente della Repubblica e la Corte costituzionale, altrettanto pacifico dovrebbe risultare lo studio del sistema politico e, all'interno di esso, del sistema partitico, giacché dalla sua fisionomia è possibile ricavare informazioni indispensabili per comprendere le dinamiche della forma di governo e per integrare le disposizioni di una Costituzione che non di rado (e, per certi versi, volutamente) si presentano come ambigue o scarse. Ma, soprattutto, dallo studio del tipo di regime partitico operante in un dato sistema politico-istituzionale (bipartitico o multipartitico e, in quest'ultimo caso, se trattasi di multipartitismo moderato o estremo) è possibile rinvenire la corretta qualificazione della forma di Stato, ovvero constatare se i rapporti tra autorità e cittadini si informino ai canoni del costituzionalismo.

Un'indagine di questo tipo trova la sua ragione nella volontà di ricercare le motivazioni che si profilano dietro l'adozione di un particolare modello istituzionale, vedere come questo si concretizza nella realtà politica e istituzionale, quindi analizzare le relazioni tra forma di Stato e forma di governo. Attraverso questa operazione diverrà più semplice comprendere le cause del fallimento delle riforme tentate nel nostro Paese ma anche intendere le ragioni che ispirano l'attuale riforma governativa e, infine, quali sono i punti critici della proposta così come è stata realizzata a seguito degli accordi raggiunti nella maggioranza.

È seguendo tale tracciato che viene dunque dedicato un capitolo che potremmo definire "didattico" in quanto volto ad illustrare le diverse forme di governo come storicamente affermatesi nel mondo occidentale. All'interno della famiglia delle forme parlamentari, una particolare attenzione è riservata ai sottotipi riscontrabili nel Regno Unito e in Germania,

ovvero, rispettivamente, al premierato e al cancellierato. Tutto ciò al fine di evidenziare che non mancano, nel panorama comparato, dei modelli istituzionali che possono vantare una certa coerenza, e partendo dal loro studio, una volta compiute le opportune riflessioni che richiede il nostro contesto socioculturale e politico, individuare dei congegni giuridici volti a razionalizzare la forma di governo vigente in Italia, vittima di non poche deviazioni rispetto al modello pensato nella Costituente. I Prototipi analizzati sono quelli delle democrazie cosiddette stabilizzate, in quanto regimi che riescono ad assicurare un qualche grado di effettività alle disposizioni costituzionali e, in particolare, alle libertà fondamentali sancite nella legge fondamentale.

L'illustrazione che segue e che ripercorre, seppur sinteticamente, il dibattito costituente (in particolare quello svolto nella Seconda sottocommissione incaricata della scelta in materia di forma di governo) serve a ricordarci che l'opzione compiuta dai padri costituenti non è frutto di una decisione estemporanea, figlia solamente del clima dell'epoca e del nascente nuovo assetto-geopolitico. Certamente, la memoria fresca del ventennio, sintetizzabile nella nota formula del complesso del Tiranno, e la tensione internazionale di un mondo che iniziava a contrapporsi in due distinti blocchi tra loro inconciliabili, era saldamente presente nelle menti dei costituenti. Eppure, essi riuscirono ad intavolare una profonda e serrata discussione sulla situazione politica del Paese e financo sulle cause che avevano condotto alla fin troppo facile presa del potere da parte del movimento fascista.

Quel che ne derivò fu l'esigenza di procedere sì ad una razionalizzazione (soprattutto regolamentando in certa misura il rapporto fiduciario e prevedendo due organi di garanzia), senza però irrigidire in maniera eccessiva la forma di governo, lasciando ampio margine di manovra alla (ritrovata) vitalità dei partiti politici (essenziali, ai sensi del nuovo art. 49 Cost., per determinare la politica nazionale).

A tal riguardo, furono proprio i partiti a convergere, con ampio e trasversale consenso, verso la scelta della forma parlamentare da attribuire alla neonata Repubblica, seppur non mancarono autorevoli proposte (On. Calamandrei) indirizzate verso l'adozione di un sistema a rigida separazione di poteri.

Quel che l'A. sembra voler porre in rilievo è, infatti, il carattere marcatamente compromissorio della nascente Costituzione, ove un ruolo decisivo lo giocarono le due formazioni che ben presto si riveleranno i principali attori del primo sistema dei partiti. Interessante, in questo senso, l'intensa discussione tra la Democrazia Cristiana e il Partito Comunista italiano sul ruolo da assegnare al Presidente del Consiglio dei ministri. La prima indirizzata a conferirgli una preminenza rispetto al resto della compagine governativa mentre il secondo proteso a diluire la responsabilità di governo tra i vari componenti dell'esecutivo e attribuire quindi una posizione strategica al loro consesso, il Consiglio dei Ministri. Il punto di caduta fu individuato nell'attribuire al Capo dell'esecutivo il compito di dirigere la politica del Governo e coordinare l'attività dei ministri, promuovendone quell'unità di azione necessaria per ricostruire il Paese. Dirigere, appunto, ma non determinare la politica, compito questo riservato alla sede collegiale, dando vita a un'incertezza interpretativa che caratterizzerà il dibattito politico e scientifico negli anni a

venire. Un'ambiguità, se così si può definire, derivante proprio dal velo d'ignoranza circa i futuri rapporti di forza tra i partiti politici. Parimenti, logica conseguenza di questo clima di diffidenza reciproca, fu l'opzione per il sistema proporzionale.

V'è da dire, in realtà, che il fatto di attribuire nominalmente al vertice dell'esecutivo il ruolo di *primus inter pares* non è esclusivo del nostro ordinamento. Ad esempio, anche la Costituzione spagnola del 78' attribuisce al Governo, e non al suo Presidente, la direzione della politica nazionale ed estera. Eppure, nel sistema iberico, complice un sistema dei partiti che a lungo è stato caratterizzato da un sostanziale bipartitismo (anche grazie ad una legislazione elettorale formalmente proporzionale ma dagli effetti largamente selettivi) e, soprattutto, per effetto della convenzione lì operante che vede riunire nella medesima persona la *premiership* e la *leadership* di partito (insieme alla possibilità del Capo dell'esecutivo di revocare i ministri e di avere sostanzialmente il potere di scioglimento), nella sostanza il *Presidente del Gobierno* assume una preminenza in funzione che avvicina l'ordinamento spagnolo più alla Germania che non all'Italia.

Senz'altro, l'esistenza di una pluralità dei partiti che hanno guidato la fase di transizione nel nostro Paese ha incentivato l'adozione della suddetta soluzione collegiale, prevedendo, a ragione, la probabile formazione di governi di coalizione, individuando dunque nel Consiglio dei ministri il luogo ideale dove comporre le divergenze politiche e assicurare l'unitarietà dell'indirizzo politico.

Ma la logica, per così dire, nebulosa informa pressoché tutte le disposizioni costituzionali che regolano l'organo Governo. A ragione, nota l'A., «nessuna specifica attribuzione si rileva dal dettato costituzionale se non quelle disposizioni che delineano (in modo essenziale) la struttura del Governo come un organo complesso [...]» (p. 67). Un sistema dunque, «il meno definito possibile, che lascia ampio margine di applicazione di formule e comportamenti istituzionali di natura consuetudinaria, disponibili – in senso elastico – ad estendere o restringere il modo di esercitare le funzioni dei vari componenti del governo» (p. 70).

Proprio in virtù di tale flessibilità, come evidenzia l'A., tutto cambia in base agli assetti politici. D'altronde, sarà proprio il crollo di quei partiti che la Repubblica fondarono a far emergere, con forza, questi nodi irrisolti. L'ambiguità della parte organizzativa della Costituzione (un anomalo bicameralismo perfetto, un mai compiutamente definito ruolo del Presidente della Repubblica, la tensione tra principio monocratico e principio collegiale nell'organizzazione e nel funzionamento dell'esecutivo), ha condotto una politica debole e delegittimata a indirizzare un sistema ispirato alla centralità del Parlamento verso un sistema ove l'indirizzo politico è tutto sbilanciato in favore dell'organo esecutivo (e in particolare verso il suo vertice), creando uno squilibrio tra poteri e ponendo le basi per il progressivo esautoramento dell'organo rappresentativo della volontà popolare.

Il quarto capitolo si propone di offrire una panoramica della forma di governo parlamentare italiana, analizzandone le principali caratteristiche. La metodologia descrittiva è utile per analizzare le diverse deviazioni dal modello costituzionale, tra le quali l'abuso della decretazione d'urgenza da parte del Governo, l'impiego del distorsivo strumento dei

maxiemendamenti, l'abnorme utilizzo della questione di fiducia e ultimo, ma non ultimo (in quanto effetto diretto di tutti gli elementi citati) il c.d. monocameralismo alternato.

Per di più, una particolare attenzione è posta per denunciare l'uso troppo spesso strumentale della legislazione elettorale che, in quanto legge ordinaria, è stata potuta utilizzare con facilità dalla maggioranza *pro tempore* per realizzare (con risultati peraltro discutibili) i propri interessi politici.

Nella riflessione dell'A. quello della continua oscillazione tra sistema proporzionale e sistema maggioritario, con sistemi di trasformazione di voti in seggi che tolgono pressoché ogni diritto di scelta agli elettori, rappresenta un grave *vulnus* al sistema democratico. Da qui, l'idea che sia un errore pensare di dover rafforzare il Governo, già nei fatti preminente, dato che «i motivi della instabilità vanno trovati più nella dinamica politica, nella autorevolezza istituzionale e nel sistema elettorale, che determina il modo di definizione della maggioranza parlamentare» (p. 85). Ma financo il migliore dei sistemi elettorali e i più stabilizzanti congegni giuridici poco potranno se, riprendendo una felice metafora del Prof. Cheli, manca quel carburante (costituito da un sistema politico e dei partiti in crisi) essenziale a far funzionare la macchina (istituzionale).

In questo senso, «il tutto, però, dipende sempre dalla effettiva tenuta di una maggioranza anche dopo le elezioni» (p.89), tenendo ben presente che la stabilità è cosa differente rispetto alla governabilità, «nel senso che la stabilità di governo va riferita alla continuità e coerenza dell'indirizzo politico non ad una continuità di persone» (p. 72, riprendendo ancora una volta le spaventosamente attuali considerazioni di Mortati). D'altronde, l'instabilità ministeriale del primo sistema dei partiti fu accompagnata da una continuità di indirizzo politico espresso dal partito di maggioranza relativa.

L'A., inoltre, propone qui una riflessione che forse avrebbe potuto essere sviluppata in profondità nel capitolo dedicato all'analisi del ddl costituzionale presentato dal Governo. In tal senso, ragionando sulla possibile estensione delle attività e funzioni del Parlamento in seduta comune, afferma che andrebbe impiegata tale sede per votare, tra le altre cose, la fiducia iniziale. Difatti, la riforma del c.d. premierato elettivo mantiene la fiducia bicamerale. Dunque, stante anche l'approvazione della legge applicativa dell'art. 116.3 Cost., sarebbe stato utile approfondire quella che rischia di divenire l'ennesima occasione persa per trasformare il Senato in una Camera delle autonomie, lasciando solo alla Camera bassa (nel solco delle altre democrazie parlamentari) il rapporto fiduciario con l'esecutivo.

I due capitoli successivi affrontano le varie proposte di modifica della forma di governo che si sono succedute a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso, dalle commissioni bicamerali (talvolta istituite in deroga all'art. 138 Cost.) Bozzi, De Mita-Iotti, D'Alema, alle bocciature referendarie del 2006 e del 2016 in seguito ai tentativi di riforma costituzionali avanzati, rispettivamente, dal centro-destra e dal centro-sinistra, fino ad arrivare a quelle più recenti, come la proposta *Meloni ed altri* del 2018 per l'adozione di un sistema semipresidenziale. Quest'ultimo caso merita una considerazione in quanto la prima firmataria del ddl costituzionale è l'attuale Presidente del Consiglio dei ministri. La proposta, mirante a introdurre un sistema ispirato a quello francese (ma in una versione ancora più

“forte” di quello d’oltralpe in quanto prevedeva che il Presidente della Repubblica avrebbe avuto la direzione del Governo), ha poi lasciato spazio, nella campagna elettorale per le politiche del 22’, all’opzione presidenzialista, anche quest’ultima poi “superata” dal premierato elettivo proposto nell’autunno dello scorso anno.

Infine, prima di addentrarsi nell’analisi della proposta governativa, l’A. effettua qualche considerazione sul ddl presentato dal senatore Renzi nell’agosto del 2023. La proposta di riforma costituzionale mirante ad introdurre il c.d. modello del “Sindaco d’Italia” si rivela senz’altro più coerente di quella avanzata dalla maggioranza in quanto fa un’applicazione meno snaturata del principio del c.d. *simul stabunt simul cadent*, ovvero quel principio che mira a legare le sorti di entrambi gli organi (Parlamento e Governo) espressione diretta, in codesto modello istituzionale, della sovranità popolare. Eppure, anche nella proposta avanzata dall’ex Presidente del Consiglio, non mancano delle disposizioni che si potrebbero definire spurie in quanto, se da un lato esse sono pensate per non irrigidire troppo la forma di governo al livello nazionale, dall’altro hanno come effetto quello di diminuire la coerenza dell’intero modello proposto (il riferimento è soprattutto alla norma sulla questione di fiducia che prevede, in caso di un suo respingimento, la facoltà per il Pdc di richiedere, dal giorno successivo, una nuova deliberazione). Come giustamente nota l’A., «tali effetti si creano quando in un sistema ad elezione diretta del Capo del Governo si inseriscono elementi della forma parlamentare».

Infine, viene preso in esame il disegno di legge costituzionale presentato al Senato dal Governo nel novembre 2023. L’elezione diretta del Presidente del Consiglio, se realizzata, darebbe vita a una «forma di governo unica nel panorama mondiale». Anche per questa ragione, l’attenzione dell’A. è rivolta ad analizzare il testo così come approvato dal Consiglio dei ministri, prima cioè dell’attività emendativa delle Camere. Diverse considerazioni emergono dall’analisi dell’Autore. La prima di esse mira a qualificare il testo della riforma come «molto conciso che, però, incide profondamente sul sistema di governo italiano superando riserve di carattere storico che avevano condotto i Costituenti alla soluzione parlamentare» (p. 156). In tal senso, acutamente, viene evidenziato l’«*bumus* premierale» del progetto che si propone non di razionalizzare la forma di governo vigente ma, di converso, di superarla (anche se tale *sentiment* è presente, in una certa misura, in tutte le proposte che si sono succedute negli anni).

Le considerazioni presenti nella relazione che accompagna il testo della riforma sono fatte proprie dall’Autore (l’instabilità dei governi, l’eterogeneità delle maggioranze, il transfughismo parlamentare). Eppure, se la diagnosi della patologia è ben individuata dalla maggioranza, qualche dubbio emerge sulla soluzione proposta. Ritenere, difatti, l’elezione diretta «quale unica formula legittimante potrebbe condurre all’idea che, quando ciò non sia previsto o non avvenga, chi con altra forma venga chiamato a governare manchi di legittimazione» (p. 159). A tal proposito bisogna ricordare che grandi e datate democrazie, come il Regno Unito, contemplano una modalità di elezione indiretta del capo dell’esecutivo, dimostrando dunque che altri sono i fattori che conducono alla stabilità ministeriale (nel caso inglese la parvenza di avere un’elezione diretta del *Premier* è frutto di

differenti elementi quali il sistema sostanzialmente bipartitico, la cultura politica, l'adozione della formula maggioritaria *plurality*).

L'elezione diretta del Capo di Governo, attualmente, nelle democrazie con cui siamo soliti raffrontarci, è prevista solo nel sistema presidenziale statunitense, un sistema, però, la cui cifra distintiva è data dall'essere basato su un forte sistema di pesi e contrappesi che riesce a far funzionare quel modello a rigida separazione di poteri e che, come nota l'A., è bel lungi dall'essere ipotizzato nella nostra *«forma mentis istituzionale»* (p. 160).

Una terza considerazione riguarda la volontà dell'esecutivo di ridurre lo sfaldamento che affligge oggi le istituzioni e il corpo elettorale. Eppure, anche questo problema non sembra riguardi la modalità di elezione del vertice dell'esecutivo. Difatti, stante il venir meno di partiti strutturati, si è passati progressivamente dal modello del confronto diretto al «modello del comunicato senza contraddittorio» (p. 161), una situazione alimentata dall'adozione di «sistemi elettorali che impediscono all'elettore di scegliere chi si vuole eleggere, anzi che indicano, fin dalla presentazione delle liste (o dei candidati nei collegi), chi (e in che ordine) verrà eletto, in caso di vittoria, in quella circoscrizione o in quel dato collegio». Dunque, solamente il recupero della funzione essenziale dei partiti nel garantire una vera rappresentanza politica potrà contribuire a colmare la distanza tra i cittadini e i loro rappresentanti.

Di interesse la confutazione che effettua l'A. della tesi che mira a ricalcare a livello nazionale, il sistema adottato da tempo per le elezioni regionali e comunali. Se è vero che le riforme legislative e costituzionali intraprese a partire dagli anni Novanta del secolo scorso hanno garantito un'elevata stabilità ai livelli substatali, altrettanto pacifico dovrebbe essere il fatto che il livello nazionale non è assimilabile a quello delle autonomie locali e regionali, giacché è a questo livello che si garantiscono e si disciplinano i diritti fondamentali di tutti i cittadini.

Un ulteriore aspetto critico evidenziato è costituito dalla mancanza di soglie sia per quanto riguarda l'elezione diretta del Presidente del Consiglio (che l'A., a ragione, sostiene dover essere individuata nella maggioranza assoluta) sia per quanto concerne l'attribuzione del premio di maggioranza alla lista o alla coalizione vincente.

Non pare, di converso, destare troppe perplessità (se si esclude la narrazione della maggioranza della non modifica dei poteri del Capo dello Stato) il fatto per cui, con la nuova riforma, il Presidente della Repubblica verrebbe a qualificarsi quale organo di garanzia della volontà degli elettori, in quanto la decisione sulla nomina del Presidente del Consiglio diventerebbe una pura formalità. L'A., a tal proposito, sottolinea come nella stagione maggioritaria, ove si costituivano coalizioni preelettorali in entrambi gli schieramenti guidate da un leader indicato come tale, già si è riscontrato una sorta di automatismo nella scelta presidenziale del vertice del Governo.

Quello che invece appare del tutto incoerente con il modello che si vuole instaurare è il mantenimento della fiducia che il Governo (e non solo il Presidente del Consiglio) deve ottenere dalle Camere per poter operare, stante il fatto che il vertice dell'esecutivo trarrebbe

la sua legittimazione direttamente dal corpo elettorale, in una sorta di «tentativo di rendere parlamentare un sistema animato dallo spirito presidenziale» (p. 188).

Venendo, infine, alla *pars costruens*, l'A. sostiene che «si dovrebbe pensare ad un sistema adeguato alla storia e all'esperienza del Paese e rivolto a garantire, nell'equilibrio tra i poteri, un significativo livello di democrazia», “tornando” alla Costituzione e ai valori che la caratterizzano.

E quindi ridare vitalità e centralità al Parlamento, luogo espressivo della sovranità popolare, e organo individuato dal Costituente da cui originano (tramite la fiducia o l'elezione) altri poteri costituzionali dello Stato. La soluzione non può derivare dall'elezione diretta perché quello di cui c'è bisogno è l'elezione di un *leader*, non di un Capo che potrebbe squilibrare eccessivamente il sistema. Da qui, l'esigenza di superare la logica del *primus inter pares* con altri strumenti e meccanismi che non mancano nel panorama comparato.

Ma soprattutto quello che emerge dall'analisi è la necessità di eliminare le disfunzioni che affliggono la forma di governo parlamentare italiana, ad esempio, limitando l'esercizio della funzione legislativa dei Governi ai soli casi contemplati dalla Costituzione (anche se mancano in tal senso proposte per consentire al Governo di realizzare il proprio programma politico come accade nelle altre democrazie) e porre un freno all'abuso dello strumento della questione di fiducia.

Un altro tema che sembra stia a cuore all'A. concerne le garanzie. Difatti, qualora la riforma dovesse vedere la luce, sarebbe auspicabile innalzare, nella seconda deliberazione necessaria per procedere a revisione costituzionale, a due terzi il quorum deliberativo. Parimenti, per l'elezione della più alta carica dello Stato, una garanzia per le minoranze sarebbe costituita dall'introduzione della maggioranza qualificata anche dopo il terzo scrutinio. Su questo specifico punto, tra l'altro, vi è chi, in sede scientifica, ha proposto di allargare il collegio elettorale del Capo dello Stato consentendone la votazione anche ai rappresentanti delle autonomie locali e ai parlamentari eletti a Strasburgo.

L'ultimo capitolo mira ad individuare altri modelli o strumenti che possano garantire gli obiettivi della riforma governativa senza però squilibrare eccessivamente la nostra forma di governo.

Dopo aver brevemente descritto le principali caratteristiche del Cancellierato tedesco e posto l'accento sulle divergenze di cultura politica che lo differenziano dal nostro (ad esempio, la formula del governo di coalizione che a Berlino è un elemento di stabilizzazione del sistema, mentre nel nostro Paese, nota l'A., manca una condivisione dei valori di fondo e per questa ragione gli accordi tra forze diverse sono interpretati quali punti di debolezza), viene individuata nell'istituto della mozione di sfiducia costruttiva «la garanzia della stabilità e della governabilità» (p. 182). Senz'altro la sfiducia costruttiva ha costituito e costituisce un deterrente contro le c.d. crisi al buio. Quello che però probabilmente difetta nella riflessione è il ruolo giocato dalla possibilità per il Cancelliere di richiedere lo scioglimento della Camera bassa a seguito della bocciatura di una questione di fiducia, salvo una scelta, da compiere entro tre settimane, “conservativa” del *Bundestag* nella direzione di eleggere un nuovo Capo del Governo a maggioranza assoluta. Dunque, un forte incentivo alla stabilità

del sistema pare essere assicurato non solo dall'art. 67 della Legge fondamentale ma anche dalla disposizione successiva.

Inoltre, un ruolo decisivo (e, come giustamente nota l'A., spesso sottovalutato) è giocato dal Presidente federale, «dal quale debbono passare, senza che vi sia richiesta la controfirma, tutte le determinazioni che riguardano la nascita, la vita e la cessazione del Cancelliere e del suo governo, così come lo scioglimento del *Bundestag*».

Per quanto concerne il Regno Unito, di estremo interesse è la constatazione per cui «il programma e la stabilità di governo [...] non sono legati alla figura di quel Primo Ministro, ma, piuttosto, al partito che esprime il Primo Ministro in quanto suo *leader*».

Per «assumere lo spirito del modello britannico», oltre all'adozione di una legge elettorale maggioritaria, bisognerebbe introdurre l'indicazione formale del capo della lista o coalizione alla carica di Primo ministro. Questi, una volta eletto, dovrebbe poter liberamente nominare e revocare i suoi Ministri. Dovrebbe poi, per l'A., operare il meccanismo del *simul stabunt simul cadent* (anche se nel Regno Unito non v'è questo automatismo stante, appunto, l'elezione indiretta). La fiducia, in questo modello di ispirazione inglese, sarebbe presunta (tranne per il caso, individuato dall'A. dei governi di coalizione).

In definitiva, quello che è emerso dalle riflessioni dell'A. è che non mancano spunti per rimanere, aggiornandola alle esigenze che questi tempi impongono e rafforzandola nelle sue debolezze, nel solco della forma di governo parlamentare, procedendo ad un'opera razionalizzatrice accompagnata però da precise garanzie per le minoranze. Parallelamente, tutto il lavoro trasuda di una consapevolezza: nessun assetto istituzionale potrà performare se le forze politiche non recupereranno vitalità e autorevolezza e questo passa innanzitutto dalla possibilità effettiva per gli elettori di selezionare i propri rappresentanti (nel libro, difatti, riecheggiano più volte le riflessioni sul momento del voto di Rousseau).

Il lavoro non esaurisce le problematiche (come quella del voto all'estero) del testo della riforma, criticità peraltro che sussistono tuttora a seguito della prima approvazione da parte del Senato, ma costituisce senz'altro un grande aiuto e un'utile panoramica per affrontare consapevolmente questo nuovo tentativo di riformare la nostra forma di governo.

Corrado Antonucci