

La forma di governo nel progetto di riforma costituzionale approvato il 15 ottobre 2004 dalla Camera dei Deputati: i limiti del parlamentarismo iperrazionalizzato

di Marco Olivetti (*)

di prossima pubblicazione in “*Studi in onore di Giovanni Ferrara*”

1. Le riforme costituzionali nella XIV legislatura

Anche nella XIV legislatura – come, del resto, in quelle che l’hanno immediatamente preceduta ⁽¹⁾ – il tema delle riforme costituzionali è stato un capitolo importante dell’agenda politico-parlamentare. Diversamente da quanto accaduto nella legislatura precedente, però, il tema delle riforme è stato strettamente collegato al programma politico del governo di coalizione formatosi all’indomani delle elezioni del 13 maggio 2001; esso, anzi, era un capitolo essenziale per la stessa coesione della coalizione di maggioranza, che lo aveva inserito nel suo programma elettorale. Infatti, non solo il tema della riforma del sistema regionale, consegnato all’ambiguo slogan della *devolution*, era inserito nel programma di governo, ma esso rappresentava la ragione stessa con cui uno dei quattro partiti della coalizione – la Lega Nord – aveva giustificato davanti al suo elettorato la partecipazione dapprima alla Casa delle Libertà e poi al II governo Berlusconi.

Per questo motivo, già nell’estate del 2001 venne fatto informalmente circolare uno schema di disegno di legge di modifica del solo art. 117 (e di poche altre disposizioni) ⁽²⁾, ancora collocato nella prospettiva del titolo V originario, che, di lì a poco, a seguito del referendum confermativo del 7 ottobre 2001 sarebbe stato modificato dalla legge cost. n. 3/2001.

* Professore ordinario di diritto costituzionale nella Facoltà di Giurisprudenza dell’Università di Foggia.

¹ Com’è noto, il tema delle riforme costituzionali è un capitolo rilevante dell’agenda politica quantomeno dal “decalogo Spadolini”, predisposto dal Presidente del Consiglio incaricato Giovanni Spadolini, come base per la soluzione della crisi di governo seguita alla caduta del suo primo ministero nell’agosto 1982 e che fu ricomposta con la formazione di un secondo esecutivo, di composizione identica al precedente. Le varie fasi in cui si è articolato tale dibattito negli anni ottanta e novanta sono state ricostruite in più sedi. Cfr., ad es., G.G. FLORIDIA, *Il dibattito sulle istituzioni (1948-1975)*, in *Dir. Soc.*, 261 ss.; M. OLIVETTI, *La Commissione bicamerale sulle riforme costituzionali: profili storico-istituzionali e rilievi di ordine procedimentale*, in *Iustitia*, 1997, n. 2.; F. TERESI, *La strategia delle riforme*, IV ed., Giappichelli, Torino, 2004.

² Il testo venne pubblicato sul *Corriere della Sera*, 7.7.2001. Sia consentito rinviare all’analisi di tale schema svolta in M. OLIVETTI, *Le ambiguità del regionalismo differenziato*, in *AREL*, 2000, n. 2 (ma estate 2001), p. 17-24.

In continuità con l'impostazione di tale schema, il 26 febbraio 2002 il governo presentò al Senato un disegno di legge costituzionale (Atto Senato n. 1187), volto ad introdurre nel (nuovo) art. 117 la competenza legislativa esclusiva delle Regioni nelle materie dell'«assistenza e organizzazione sanitaria»; dell'«organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche»; nonché della «definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione» e della «polizia locale»⁽³⁾. Dopo l'approvazione di tale disegno di legge da parte del Senato il 5 dicembre 2002, la Camera modificò il testo, approvandolo in una nuova versione il 14 aprile 2003⁽⁴⁾. Dopo il ritorno del disegno di legge al Senato, e la sua assegnazione alla Commissione affari costituzionali, esso fu però di fatto abbandonato.

Nella primavera del 2003, il governo annunciò la presentazione di un nuovo disegno di legge costituzionale, finalizzato a modificare più incisivamente il titolo V: in esso, il contenuto del disegno di legge n. 1187 era trasfuso in un progetto più ampio, che ritoccava il riparto di competenze fra Stato e Regioni contenuto nell'art. 117, mantenendo per il resto immutato l'impianto del testo costituzionale riformato nel 2001⁽⁵⁾. A partire da questo momento, infatti, iniziarono a manifestarsi due tendenze che avrebbero continuato a caratterizzare le fasi successive del dibattito: da un lato, l'esigenza di riequilibrare la *devolution*, bilanciandola con una revisione del catalogo di competenze e con la previsione di meccanismi posti a garanzia dell'interesse nazionale; dall'altro la domanda delle forze della coalizione diverse dalla Lega Nord di ottenere l'inserimento nel disegno di legge di riforma di temi che fossero espressione delle rispettive culture di partito, con la conseguente tendenza all'ampliamento del raggio d'azione del progetto riformatore. Ma anche il disegno di legge Bossi-La Loggia si arenò ben presto: trasmesso alla Conferenza Stato-Regioni, esso non giunse mai all'esame delle Camere.

E' su questo sfondo che si collocano i lavori dei rappresentanti designati dai partiti della maggioranza, riuniti in una baita dolomitica a Lorenzago nell'agosto 2003⁽⁶⁾. Da tali riunioni venne partorita una bozza (c.d. "bozza di Lorenzago"), che fu presa come base dal Governo, il quale

³ Cfr. M. OLIVETTI, *Talking about devolution*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, II edizione, Giappichelli, Torino, 2003, p. 275-286. L'indagine più articolata e convincente su questo progetto è quella di L. VANDELLI, *Devolution*, Il Mulino, Bologna, 2002.

⁴ Atto Camera n. 3461, XIV legislatura.

⁵ Cfr. *Corriere della Sera*, 12.4.2003, p. 15 e un commento critico in M. OLIVETTI, *Una giungla di disegni di legge: federalismo senza orizzonti? Sotto le spoglie della devolution i rischi del neocentralismo*, in *Diritto e Giustizia*, anno IV, n. 18, 18 maggio 2003, p. 8-9 e 112.

⁶ Secondo i resoconti della stampa quotidiana, i lavori ebbero inizio il 20 agosto 2003 e vi presero parte 4 senatori della maggioranza: Roberto Calderoli (Lega Nord), Andrea Pastore (Forza Italia), Francesco D'Onofrio (Udc) e Domenico Nania (Alleanza Nazionale), oltre al ministro delle riforme istituzionali Umberto Bossi, al sottosegretario presso il medesimo dipartimento Aldo Brancher e, in una posizione più defilata, al Ministro dell'Economia Giulio Tremonti. Si v. i resoconti pubblicati sul *Corriere della Sera*, 23.8.2003, p. 16 e 24.8.2004, p. 14. Dopo il vertice di maggioranza del 30 agosto 2003, il Consiglio dei Ministri approvò il disegno di legge costituzionale il 16.9.2003 (vedi il *Corriere della Sera*, 17.9.2003, p. 2, 3 e 5). Tre giorni più tardi il testo fu formalmente presentato al Senato.

il 19 settembre 2003 presentò al Senato il disegno di legge n. 2544, che da quel momento sarebbe diventato la base del dibattito sulle riforme (⁷). La “bozza di Lorenzago” rappresenta un salto di qualità per quanto attiene alla portata del progetto di revisione: se sino a quel momento esso aveva riguardato una parte certo rilevante del testo costituzionale, ma in fondo limitata al sistema delle autonomie – già oggetto di una serie di leggi di revisione costituzionale fra il 1999 ed il 2001 (⁸) – il testo che giungeva all’esame del Senato alla ripresa dell’attività politica dopo la pausa estiva 2003 includeva numerosi altri oggetti. Composto di sei capi, ognuno dei quali volto a modificare ciascuno dei sei titoli di cui è composta la II parte della Costituzione, il disegno di legge n. 2544 concerneva il bicameralismo, la forma di governo, il sistema delle autonomie, le istituzioni di garanzia e la stessa procedura di revisione costituzionale (⁹), evidenziando uno spettro di interventi comparabile con i disegni globali di revisione degli anni novanta, quali elaborati dalla Commissione De Mita-Jotti, dal Comitato Speroni e dalla Commissione D’Alema.

Per quanto attiene alla forma di governo, il disegno di legge n. 2544, nelle sue diverse versioni, si iscrive nella logica della chiusura della lunga transizione italiana, apertasi all’inizio degli anni novanta e culminata nella riforma elettorale del 1993. Esso rinuncia ad imboccare percorsi che abbandonino il modello parlamentare in favore di impostazioni di tipo presidenziale o semipresidenziale – che hanno attraversato egemonicamente la XIII legislatura – e mira a costruire un “governo del Primo Ministro” o “premierato forte”, ovvero una variante peculiare del regime parlamentare, caratterizzato da una legittimazione democratica “chiara e distinta” del Primo Ministro (anche se non necessariamente comportante l’elezione diretta) e dal rafforzamento di quest’ultimo rispetto al Parlamento sia riguardo alla stabilità della sua posizione, sia riguardo alla sua capacità di guidare efficacemente l’azione della maggioranza parlamentare.

Rispetto al testo predisposto dal Governo, il disegno di legge n. 2544 è stato sensibilmente modificato dall’esame prima del Senato (che lo ha approvato il 25 marzo 2004) (¹⁰) e poi della Camera (la quale lo ha esaminato con il n. 4862, approvandolo il 15 ottobre 2004). Molte delle

⁷ Cfr. M. OLIVETTI, *Il disegno di legge di riforma costituzionale del II governo Berlusconi*, in *Diritto e Giustizia*, 2003, n.; ID., *Un rafforzamento dei poteri del Premier che dimentica l’equilibrio del sistema*, in *Guida al Diritto*, 31 gennaio 2004, n. 4/2004, p. 10-12. Si v. più in generale i commenti pubblicati sul *Forum online* di *Quaderni costituzionali*.

⁸ Si tratta, com’è noto, delle leggi cost. n. 1/1999, n. 2/2001 e n. 3/2001.

⁹ L’importanza della forma di governo nel disegno di legge governativo spiega la ricchezza e la varietà dei contributi (prevalentemente, ma non esclusivamente, critici) che ad esso sono stati dedicati dalla dottrina, in sedi talora “militanti”, ma quasi mai prive di intenti anzitutto conoscitivi. Si v. ASTRID, (a cura di F. Bassanini), *Costituzione: una riforma sbagliata*, Il parere di sessantatre costituzionalisti, Passigli Editori, Firenze, 2004; S. CECCANTI, S. VASSALLO (a cura di), *Come uscire dalla transizione*, Il Mulino, Bologna, 2004; il pamphlet della FONDAZIONE MAGNA CHARTA, *La Costituzione promessa. Governo del Premier e federalismo alla prova della riforma*, a cura di P. Calderisi, F. Cintioli e G. Pitruzzella, ed. Rubbettino, Soveria Mannelli, 2004; e l’antologia T.E. FROSINI (a cura di), *Il premierato nei governi parlamentari*, Giappichelli, Torino, 2004.

¹⁰ Su tale testo rinvio a M. OLIVETTI, *La forma di governo nel ddl Senato n. 2544: seconda Repubblica o secondo Impero?*, in ASTRID, (a cura di F. Bassanini), *Costituzione: una riforma sbagliata*, cit. p. 390-412.

modificazioni hanno tentato di far fronte alle cospicue critiche formulate dalla dottrina, ma non hanno alterato lo spirito di fondo della riforma. Ciò vale soprattutto per la forma di governo, che è progressivamente divenuta il capitolo principale della del progetto di revisione costituzionale, ed alla quale sono dedicate le seguenti note, le quali si riferiscono all’assetto che emerge dal testo approvato dalla Camera dei deputati.

Le modificazioni apportate dall’Assemblea di Montecitorio al testo approvato dal Senato impongono infatti di tornare a interrogarsi sulle caratteristiche principali del progetto. In particolare occorre chiedersi se la tendenza alla concentrazione del potere nelle mani del Primo Ministro, che contraddistingueva il testo presentato dal Governo al Senato nel settembre scorso (e solo in parte modificato dall’Assemblea di Palazzo Madama), giustificando la qualificazione di esso come “premierato assoluto”⁽¹¹⁾, sia ancora oggi un tratto caratterizzante della riforma nella sua versione attuale. La risposta a questa domanda richiede una analisi articolata, capace di andare oltre le valutazioni entusiastiche o apocalittiche che hanno avuto la prevalenza nei media all’indomani dell’approvazione parlamentare⁽¹²⁾.

2. La formazione del Governo e l’anomalo voto di fiducia iniziale

La Camera dei deputati ha modificato solo marginalmente le norme relative alla *formazione dell’Esecutivo*, ma ha introdotto alcuni elementi volti da un lato a “riparlamentarizzare” – sia pure solo in parte – la nascita dei governi, dall’altro a lasciare costituzionalmente impregiudicata la decisione sul sistema elettorale.

Il nuovo art. 92.2 stabilisce che “la candidatura alla carica di Primo Ministro avviene mediante collegamento con i candidati ovvero con una o più liste di candidati all’elezione della Camera dei deputati”. La legge elettorale stabilisce le modalità con cui è realizzato tale collegamento e “disciplina l’elezione dei deputati in modo da favorire la formazione di una maggioranza, collegata al candidato alla carica di Primo Ministro”⁽¹³⁾. L’art. 92.2 stabilisce quindi che all’indomani delle elezioni il Presidente della Repubblica deve nominare il nuovo *Premier* sulla base dei risultati elettorali e che il nuovo Primo Ministro acquisisce il potere di nominare i ministri e non solo di proporle la nomina al Presidente della Repubblica – nonché, corrispondentemente, quello di revocarli con analoga procedura (art. 95). Dopo il giuramento, il Primo Ministro dovrebbe presentarsi alla Camera (solo davanti a questa, non più davanti al Senato) per esporre il proprio

¹¹ Cfr. la relazione di L. ELIA, *Il premierato assoluto*, al Seminario Astrid sulla riforma della II parte della Costituzione, 22.9.2003, in www.astridonline.it.

¹² Per una giustapposizione polemica di tali rappresentazioni si v. A. BARBERA, *Una riforma pasticciata*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 24.10.2004.

¹³ Secondo M. SICLARI, *Brevi note introduttive ad un dibattito sul disegno di legge costituzionale AS nr. 2544, approvato dalla I Commissione del Senato*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 2 febbraio 2004, con tale disposizione si procede alla costituzionalizzazione del principio maggioritario.

programma di governo, ora denominato “programma di legislatura” (art. 94.1): tale esposizione verrebbe seguita da un voto di approvazione della Camera, riferito però al solo programma e non alla composizione dell’Esecutivo (art. 94.1).

Dato questo quadro complessivo, occorre soffermarsi brevemente ad analizzare i due elementi di novità introdotti dalla Camera nel testo approvato il 25 ottobre 2004.

A) In primo luogo va segnalata la ricomparsa di una specie di voto di fiducia iniziale, che era stato abbandonato dalla bozza di Lorenzago in favore del meccanismo della “fiducia presunta”, volto a valorizzare il legame diretto dell’Esecutivo con l’investitura popolare. Il voto di fiducia iniziale (non denominato, peraltro, in questo modo ⁽¹⁴⁾) è configurato come una approvazione del solo programma e non anche della composizione dell’Esecutivo: si tratterebbe di un voto di fiducia iniziale ad oggetto delimitato, che però potrebbe recuperare un ruolo per la Camera nella nascita dell’esecutivo, con un potere di codecisione sul programma di governo. In tal modo, l’indirizzo politico del Paese verrebbe determinato – sulla base degli orientamenti espressi dal corpo elettorale nelle elezioni politiche – sia dal Governo, sia dal Parlamento, in un assetto nel quale, alla prevalenza dei poteri formali di quest’ultimo organo (soprattutto per la spettanza della potestà legislativa), si affiancherebbe una forte valorizzazione dei poteri di direzione dell’Esecutivo, che verranno evidenziati più avanti ⁽¹⁵⁾.

Non è chiaro se il voto di fiducia sul programma possa essere sufficiente ad eliminare il possibile inconveniente dell’eventuale assenza di una maggioranza parlamentare iniziale, e quindi della necessità di formare un Esecutivo di minoranza. Tale eventualità, infatti, non può essere esclusa dalla adozione – imposta dall’art. 92.1 – di un sistema elettorale volto a “favorire la formazione di una maggioranza, collegata al candidato alla carica di Primo Ministro”: e ciò sia poiché “favorire” non è “assicurare” (con la conseguenza che non sarebbe imposto un sistema

¹⁴ Il nuovo art. 94 si limiterebbe ad affermare che “la Camera dei deputati si esprime con un voto sul programma”.

¹⁵ Occorre tuttavia segnalare che – a differenza della disciplina prevista nel vigente art. 94 Cost. – non sarebbero più richiesti per questo voto di approvazione del programma di legislatura né l’appello nominale, né la motivazione. L’assenza di quest’ultimo elemento – che la dottrina aveva interpretato come finalizzato a consentire alle Camere una assunzione di responsabilità rispetto al programma dell’Esecutivo, ma che aveva finito col perdere il suo significato, col prevalere della prassi delle motivazioni *per relationem* – e la configurazione del voto parlamentare come una mera approvazione (che parrebbe da intendersi in senso tecnico) sembrano configurare il rapporto parlamento-governo in questa votazione iniziale sul programma in termini quasi potestativi a vantaggio del primo organo rispetto al secondo. Ma nell’attuale temperie culturale, in cui il Parlamento è poco più che uno scomodo orpello che si “frappone” fra il popolo ed il governo, già il recupero di questa possibilità di intervento è significativo (si v. sul punto le critiche, a mio avviso immotivate, di C. FUSARO, *Prendere o lasciare? Io prenderei, nonostante tutto e cerco di spiegare il perché*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 24.10.2004). D’altro canto non è chiaro se un eventuale rigetto del programma di legislatura determinerebbe un obbligo di dimissioni del Governo, con conseguente applicazione dell’art. 88.

elettorale che preveda la formazione automatica di una maggioranza presidenziale ⁽¹⁶⁾, ma solo di un sistema che ne renda probabile l'emersione), sia perché il sistema elettorale attualmente in vigore rientra, appunto, fra quelli idonei a favorire, ma non ad assicurare, la formazione di una maggioranza legata al *Premier*.

La necessaria approvazione del programma di governo da parte della Camera sembrerebbe ridimensionare la natura minoritaria di un Esecutivo formato a seguito di elezioni che non abbiano prodotto una maggioranza parlamentare autosufficiente. L'esigenza di un voto, infatti, potrebbe trasformare una delle minoranze della Camera in maggioranza, con l'apporto – magari nella ben nota forma dell'appoggio “esterno” – di altri deputati. Rimarrebbe tuttavia il fatto che l'Esecutivo di minoranza nominato dal Capo dello Stato sulla base dei risultati elettorali potrebbe vedersi confermare il programma con il voto della sola maggioranza relativa della Camera (non è infatti richiesta, per l'approvazione del programma iniziale, la maggioranza assoluta, a differenza di quanto accade per la mozione di sfiducia), ma verrebbe poi “protetto” dai meccanismi di stabilizzazione dell'Esecutivo e della sua maggioranza che erano stati introdotti dal Senato e che sono stati corretti, ma sostanzialmente confermati, dalla Camera dei deputati (art. 88.2 e 94) ⁽¹⁷⁾.

B) Il secondo elemento di novità riguarda il sistema elettorale per la Camera. Anche nel testo approvato dall'Assemblea di Montecitorio la decisione sul sistema elettorale rimane costituzionalmente impregiudicata, ma l'indeterminatezza di essa è stata (intenzionalmente) accentuata rispetto al testo del Senato. Mentre, infatti, in quest'ultimo si affermava che “la candidatura alla carica di Primo Ministro avviene mediante collegamento con i candidati all'elezione della Camera dei deputati, secondo modalità stabilite dalla legge”, la Camera ha precisato che il collegamento può, alternativamente, avvenire: a) “con i candidati ... all'elezione della Camera”; oppure b) “con una o più liste di candidati all'elezione della Camera” (art. 92.1). Mentre la vecchia formulazione avrebbe finito per costituzionalizzare un sistema elettorale basato – almeno in misura prevalente, dovrebbe supporre – su collegi uninominali, il nuovo testo lascia aperta la possibilità di una competizione fra liste, nelle diverse modalità tecnicamente praticabili. Dato il riferimento all'esigenza imposta alla legge elettorale di “favorire la formazione di una maggioranza, collegata al candidato alla carica di Primo Ministro” (art. 92.1, II periodo), non è azzardato intravedere dietro la nuova formulazione l'ombra di un sistema elettorale simile a quello praticato a livello regionale ⁽¹⁸⁾.

¹⁶ Sul modello di quanto accade, ad es., in base alla legge elettorale per le Regioni a statuto ordinario tuttora transitoriamente in vigore (la legge n. 43/1995, ora abrogata dalla legge n. 165/2004) e alla legge per l'elezione dei Consigli provinciali e comunali.

¹⁷ Vedi *infra* nota 26 e par. 4 e 5.

¹⁸ In questo senso v. anche BARBERA, *Una riforma pasticciata*, cit. Del resto è noto che il Presidente del Consiglio ha manifestato in più occasioni l'intenzione di modificare sin da questa legislatura il sistema elettorale della Camera: v. da ultimo il *Corriere della Sera*, 3.12.2004, p. 3.

3. L'ispirazione del governo di legislatura

Per quanto riguarda la vita del governo, il progetto di riforma si ispira a tre finalità: garantire la durata dell'Esecutivo per tutta la legislatura, salve limitate eccezioni; cristallizzare la maggioranza nella sua composizione uscita dalle urne; riconoscere al Governo ampi poteri di direzione del lavoro legislativo della Camera.

L'ispirazione del *governo di legislatura* è un dato ricorrente del costituzionalismo italiano degli anni novanta: essa costituisce una reazione alla cronica instabilità degli Esecutivi che aveva caratterizzato la storia italiana già in epoca monarchica e che si era rivelata un dato costante della storia costituzionale del secondo dopoguerra ⁽¹⁹⁾. La stessa adozione di un sistema elettorale prevalentemente maggioritario nel 1993 aveva come obiettivo quello di assicurare, accanto ad una più chiara legittimazione democratica per gli Esecutivi, anche la durata di essi per tutta la legislatura parlamentare. Il governo di legislatura, tuttavia, non coincide con la soluzione – tipica dei sistemi direttoriali o presidenziali – del “*Regierung auf Zeit*”, ovvero con un sistema a durata prefissata e non modificabile del mandato del Parlamento e del Governo. Esso è stato invece concepito – nell'elaborazione svolta su tale modello in Francia, in Italia ed in altri Paesi in cui è stata prospettata l'adozione di misure volte a favorirlo – come una evoluzione della forma di governo parlamentare, nella quale permangono i classici strumenti di regolazione del rapporto fra potere esecutivo e potere legislativo collegati ad una interpretazione *souple* del principio della separazione dei poteri ⁽²⁰⁾: il voto di sfiducia, la questione di fiducia, lo scioglimento anticipato del Parlamento. Governo di legislatura significa allora che l'esecutivo dovrebbe durare per tutta la legislatura, ferma restando la possibilità di abbreviare la durata di quest'ultima.

¹⁹ Solo per ricordare alcuni dati, del resto ben noti agli osservatori, dal 1948 ad oggi le crisi di governo che hanno condotto alla formazione di un nuovo Esecutivo sono state in totale 54, alle quali occorre aggiungere le 7 “crisi rientrate”, nelle quali le dimissioni del governo sono state inizialmente accettate, ma dopo le consultazioni del Presidente della Repubblica, questi ha respinto le dimissioni del Governo, rinviandolo alle Camere, ove la fiducia gli è stata confermata (è il caso dei governi Zoli, nella primavera del 1957, Tambroni, nel marzo 1960, Rumor-V nel giugno 1974; Craxi-I nell'ottobre 1985, Goria nel novembre 1987 di nuovo nel febbraio 1988 e Prodi nell'ottobre 1997). Il numero totale delle crisi di governo dall'entrata in vigore della Costituzione è dunque di 61, ma tale numero arriva a 64, se si prende come punto di partenza l'instaurazione della Repubblica (2.6.1946) e a 70 se si prende le mosse dalla caduta del fascismo (25.7.1943). In questo calcolo non sono considerati i casi nei quali le dimissioni del governo erano state presentate al Presidente della Repubblica, ma erano state respinte *ab initio*, come nei casi di elezione di un nuovo Presidente della Repubblica (da ultimo le dimissioni del Presidente del Consiglio D'Alema il 17 maggio 1999, respinte dal neo-presidente Ciampi : ciò è accaduto in totale 10 volte dal 1948 e solo una volta, nel 1948, si è verificato un ampio rimpasto che, essendosi oltretutto verificato ad inizio legislatura, viene usualmente computato come una crisi) e in alcuni altri casi, come le dimissioni del governo Dini il 30 dicembre 1995, respinte dal Presidente Scalfaro, e le quasi dimissioni del governo Prodi nel 1997 e nel 1998, dopo le votazioni parlamentari sull'invio di truppe italiane in Albania e sulla ratifica del trattato per l'allargamento della Nato a tre Paesi dell'Europa Centro Orientale nel 1997 e nel 1998, nei quali il governo non aveva ottenuto il sostegno parlamentare di Rifondazione comunista ed aveva ottenuto il voto favorevole della Camera solo grazie al supporto dei deputati di centro-destra.

²⁰ Sulla separazione *souple*, distinta da quella rigida si v. fra gli altri C. DEBBASCH, J. BOURBON, J.M. PONTIER, J.C. RICCI, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, III ed., Economica, Paris, 1990, p. 156 ss.

D'altro canto, il governo di legislatura può essere inteso come *formula* o come *mera tendenza*. Nel primo caso il distacco dal calco originario del governo parlamentare è più netto, in quanto il venir meno dell'Esecutivo formatosi a seguito delle elezioni parlamentari determina più o meno automaticamente lo scioglimento del Parlamento: e questo modello si giustifica appieno laddove si esca del tutto dalla logica del governo parlamentare introducendo l'elezione diretta del Primo Ministro ⁽²¹⁾, anche se contestualmente all'elezione del Parlamento, secondo modalità sinora realizzate solo nello Stato di Israele fra il 1996 ed il 2001 ⁽²²⁾. Se, invece, si interpreta il governo legislatura solo come una tendenza del regime parlamentare, ovvero come una modalità, fisiologica e virtuosa del funzionamento di esso, allora le camicie di nesso volte ad impedire la sostituzione del governo formatosi all'indomani delle elezioni parlamentari diventano inevitabilmente più lasche e si riducono ai tradizionali meccanismi di stabilizzazione dell'esecutivo che sin dal primo dopoguerra sono stati classificati come "razionalizzazione del parlamentarismo" ⁽²³⁾. Al limite, la tendenza al governo di legislatura può essere prodotta fisiologicamente dal sistema politico, laddove esso acquisisca un formato bipartitico, incentivato magari dal sistema elettorale ⁽²⁴⁾.

Fra i due poli del governo di legislatura come formula e come tendenza, la forma di governo contenuta nel disegno di legge costituzionale in commento si è collocata più vicino al primo, ma ha gradualmente introdotto alcune eccezioni alla rigidità della formula, tentando tuttavia di salvaguardare il principio della continuità della maggioranza espressa dalle elezioni.

L'ispirazione del governo di legislatura ben si vede, nel progetto in commento, sia laddove si ragiona non più di un programma iniziale di governo, ma di un "programma di legislatura" (art. 94.1) sia, soprattutto, nelle disposizioni volte ad evitare le crisi di governo e a riconnettere ad esse conseguenze talmente gravi da dissuaderne l'apertura, in modo da consentire la permanenza dell'esecutivo in carica per tutta la durata della legislatura parlamentare. A questo fine, infatti, l'art. 88 prevede che, in caso di dimissioni volontarie del Primo Ministro, nonché di sua morte o impedimento permanente, o di voto di sfiducia, il Presidente della Repubblica *debba* decretare lo scioglimento anticipato della Camera.

Diversamente da quanto previsto nel disegno di legge governativo del settembre 2003, peraltro, in tutti questi casi lo scioglimento può essere evitato se, entro venti giorni dall'evento che

²¹ Su tale modello si v. M. OLIVETTI, *L'elezione diretta del Primo Ministro e la teoria delle forme di governo*, in *Studi parlam. e di politica costituzionale*, 1997, n. 117.

²² Per un bilancio dell'esperienza israeliana v. E. OTTOLENGHI, F. CLEMENTI, *Le elezioni israeliane e la riforma della riforma*, in *Quad. cost.*, 2002, p. 370 ss.; E. OTTOLENGHI, *Sopravvivere senza governare: l'elezione diretta del Primo Ministro in Israele*, in *Riv. it. sc. pol.*, 2002, p. 239 ss.

²³ Il riferimento è obbligatoriamente il classico studio di B. MIRKINE GUETZEVICH, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, in *Rev. Dr. Public*, 1928, n. 1, p. 5 ss.

²⁴ E' il caso classico del sistema britannico e degli altri "modelli Westminster" praticati in Australia, Nuova Zelanda e Canada (in questi ultimi due Paesi, peraltro, il bipartitismo è stato sottoposto a forti tensioni nell'ultimo decennio).

determina l'apertura della crisi, la Camera approva una mozione contenente l'indicazione del nuovo Primo Ministro. La possibilità di proseguire la legislatura con un governo diverso da quello iniziale – che costituisce una eccezione al governo di legislatura inteso come formula – è esclusa nella sola ipotesi di una mozione di sfiducia “secca” (non contenente, cioè, l'indicazione di un candidato alla carica di Primo Ministro); essa d'altronde può essere utilizzata dalla Camera anche per reagire ad una richiesta di scioglimento di essa che può essere avanzata in qualsiasi momento dal Primo Ministro, sotto la sua esclusiva responsabilità, al Presidente della Repubblica, che è tenuto all'adozione del decreto di scioglimento, salvo, appunto, il caso in cui la Camera riesca ad eleggere un nuovo *Premier*.

Sin qui, dunque, lo scenario che il disegno di legge presenta è quello delle tecniche di razionalizzazione del governo parlamentare affidate al bilanciamento fra mozione di sfiducia e scioglimento (automatico o su richiesta) della Camera. La particolarità contenuta nel disegno di legge del II governo Berlusconi, tuttavia, sta in un vincolo particolare, apparentemente ovvio, ma del tutto inedito in prospettiva comparatistica, che viene imposto alla Camera per l'approvazione delle mozioni con cui le è consentito di designare un nuovo Primo Ministro. L'approvazione di tali mozioni, infatti, è assoggettata ad un vincolo relativo ai soggetti abilitati a contribuire validamente alla sua approvazione: essa, infatti, deve essere approvata a maggioranza assoluta e il numero di voti corrispondente a tale maggioranza deve essere raggiunto esclusivamente con il voto di deputati che componevano la maggioranza parlamentare iniziale (art. 88.2). Dunque la crisi di governo può essere superata all'interno della legislatura solo a condizione che la maggioranza rimanga immutata, mentre le variazioni alla maggioranza che sostiene l'Esecutivo sono ammesse solo nella misura del superfluo, ovvero di quanto superi la metà più uno dei membri della Camera (c.d. “*quorum di continuità*”⁽²⁵⁾).

Si tratta di una condizione molto difficile da soddisfare, ma occorre distinguere fra i casi della morte o delle dimissioni del Primo Ministro – nei quali (almeno se le dimissioni non saranno usate come uno scioglimento mascherato) il raggiungimento della maggioranza richiesta non appare impossibile – e il caso in cui la mozione sia configurata come uno strumento per bloccare la richiesta del Primo Ministro di sciogliere la Camera. In quest'ultima ipotesi il potere di blocco riconosciuto al numero di deputati corrispondente al differenziale fra la maggioranza iniziale e la maggioranza assoluta⁽²⁶⁾ può trasformarsi in un'arma messa in mano al Primo Ministro per

²⁵ G. GUZZETTA, *Il rapporto Camera-governo: una razionalizzazione “potabile”*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 30.10.2004.

²⁶ Va qui ricordata la situazione particolare che si può determinare in caso di un Governo che ottenga l'investitura iniziale con una maggioranza relativa ma non assoluta della Camera: in tal caso la sostituzione in corso di legislatura diventa impossibile, poiché la maggioranza relativa è inferiore alla maggioranza assoluta e questa potrebbe essere raggiunta solo con il concorso dei deputati appartenenti alla maggioranza iniziale, che sono di numero inferiore.

procedere in ogni caso allo scioglimento: al *Premier* basterà ottenere la fedeltà di un gruppo (anche ridotto) di deputati corrispondente a tale differenziale per disporre liberamente del potere di scioglimento (ed inoltre per poterne minacciare l'uso), con la conseguenza che la possibilità di ricorrere in questo caso alla mozione di sfiducia si rivela del tutto marginale. Condizioni analoghe regolano – come si vedrà fra breve – il ricorso alla mozione di sfiducia costruttiva introdotta nel testo dalla Camera dei deputati (art. 94.5) ⁽²⁷⁾.

4. *L'ingessamento della maggioranza iniziale*

Viene qui in questione il secondo tratto caratterizzante del rapporto fra Governo e Parlamento durante la vita dell'Esecutivo: *la maggioranza iniziale*, ovvero la “maggioranza espressa dalle elezioni” (artt. 88.2 e 94.5), è necessariamente *ingessata*. Nelle votazioni fiduciarie “astratte” essa può contrarsi, ma non può mai scendere al di sotto della maggioranza assoluta della Camera ed è precluso ogni apporto dall'esterno, se non nella misura del superfluo. Ciò vale sia per la mozione di sfiducia “successiva” (ovvero la mozione che può essere presentata ai sensi dell'art. 88.2 per paralizzare la richiesta premierale di scioglimento), sia per la mozione di sfiducia costruttiva “preventiva” (che prescinde, cioè, da una richiesta di scioglimento: art. 94.5), sia per la mozione di sfiducia preventiva “secca”, ovvero priva dell'indicazione del nome di un candidato alla carica di Primo Ministro ⁽²⁸⁾. In tal modo si intende evitare il trasformismo non solo della maggioranza parlamentare, ma anche del *Premier*. Quest'ultima innovazione, introdotta alla Camera, riequilibra leggermente il rapporto fra Governo e Parlamento – come delineato nel testo del Senato – in favore del secondo: ora non è solo la Camera ad essere astretta nei vincoli della maggioranza ingessata, ma anche il Primo Ministro, che non può procedere alla sostituzione in corsa di pezzi della sua maggioranza con contributi provenienti dall'opposizione: si tratta di una correzione opportuna, perché volta a limitare la discrezionalità del Primo Ministro in modo eguale e speculare a quello in cui è limitata la discrezionalità della Camera. Va tuttavia sottolineato che l'obbligo di corrispondenza della maggioranza fiduciaria con la maggioranza iniziale non si estende alle votazioni a seguito di questione di fiducia posta dal governo, ovvero di votazione fiduciaria

²⁷ Si segnala, infatti, che in caso di mozione di sfiducia costruttiva non sembrerebbe operare il vincolo previsto nell'art. 94.4 alla mozione di sfiducia “secca”, consistente nella necessità per il *Premier* di ottenere la conferma della fiducia da parte della maggioranza iniziale. Nella sfiducia costruttiva, invece, tale vincolo sembrerebbe valere solo a carico della Camera.

²⁸ La reiezione della mozione di sfiducia “secca” da parte di una maggioranza nella quale i voti dei deputati appartenenti alla maggioranza iniziale siano stati integrati in maniera determinante da deputati originariamente ad essa esterni produce l'obbligo del Primo Ministro di dimettersi, ed è pertanto equiparata, per questo aspetto, alla approvazione della mozione di sfiducia. Vi è tuttavia una differenza: mentre nel caso di approvazione della mozione di sfiducia secca da parte della Camera alle dimissioni del Primo Ministro deve seguire lo scioglimento (automatico) della Camera medesima, nel caso di reiezione della mozione con maggioranza alterata si produce solo l'obbligo di dimissioni del *Premier* e non lo scioglimento automatico. Scatta invece l'operatività dell'art. 88, il quale consente alla Camera di ritentare entro venti giorni l'elezione di un nuovo *Premier*, pur sempre entro i vincoli della maggioranza iniziale: per questa ipotesi vi è quindi una prova di appello.

“concreta”⁽²⁹⁾: in questi casi, la votazione fiduciaria può produrre effetti (sia di conferma della fiducia, sia di approvazione della concreta misura cui la fiducia era stata posta) indipendentemente dall’apporto (anche determinante) di deputati alieni alla maggioranza iniziale.

Un elemento di bilanciamento del sistema di governo è la previsione nel testo approvato il 15 ottobre 2004 alla Camera, accanto alla mozione di sfiducia “secca”⁽³⁰⁾ prevista dall’art. 94.3, della già citata mozione di sfiducia costruttiva “preventiva” (art. 94.5), che si affianca alla già menzionata mozione di sfiducia costruttiva “successiva” (utilizzabile, cioè, per bloccare lo scioglimento: art. 88.2). Mentre la sfiducia “secca” produce inevitabilmente lo scioglimento automatico della Camera, la seconda, se approvata con i voti della maggioranza parlamentare iniziale e se configurata come volta ad impegnare il governo al proseguimento nell’attuazione del programma iniziale, obbliga il Presidente della Repubblica a nominare Primo Ministro il candidato in essa indicato. In tal modo, la Camera recupera uno strumento di indirizzo dell’azione dell’Esecutivo che le consente di sostituire il *Premier* al proprio interno. Rimane comunque la scarsa praticabilità dell’istituto: infatti “non è neanche minimamente ipotizzabile che chi ha esercitato detta carica non disponga dell’appoggio di una frazione, anche minima, di deputati che impedisca alla maggioranza espressa dalle elezioni di sostituirlo negando il voto a detta mozione”⁽³¹⁾. A ciò si aggiunga che la praticabilità della sfiducia costruttiva (nelle sue varie forme, preventiva e successiva) è minore quanto più risicata è la maggioranza iniziale: paradossalmente, infatti, un Esecutivo con una larga maggioranza parlamentare iniziale potrebbe essere sostituito più facilmente di un esecutivo sostenuto all’inizio da una maggioranza ristretta. Se quest’ultima fosse, poniamo, di due deputati, basterebbe al *Premier* controllare due deputati per impedire la sfiducia a suo danno (essa, infatti, produrrebbe come conseguenza lo scioglimento della Camera) e per esercitare più liberamente il potere di scioglimento.

5. La possibilità della rimozione del Premier: un confronto col “modello Westminster”

L’intensità della protezione prevista a vantaggio del *Premier* si percepisce appieno se si raffronta la disciplina della sostituzione del Primo Ministro nel modello risultante dal testo approvato alla Camera con il c.d. *modello Westminster*. In quest’ultimo è palese che il Primo Ministro in carica possa essere sostituito da una decisione presa *a maggioranza* dal suo partito (secondo procedure variabili da caso a caso, e che talora coinvolgono il solo gruppo parlamentare,

²⁹ A rigore, la questione di fiducia potrebbe essere anch’essa astratta, ma tale variante sembra aver perso significato nel sistema delineato dal disegno di legge in esame.

³⁰ Per l’approvazione e per la riezione di quest’ultima non è richiesto alcun vincolo di conformità alla maggioranza iniziale.

³¹ Così si è recentemente espresso lo studioso che queste pagine intendono contribuire a festeggiare: v. G. FERRARA, *Verso la monocrazia. Ovvero del rovesciamento della Costituzione e della negazione del costituzionalismo*, in www.constituzionalismo.it, 23.9.2004.

talaltra richiedono l'impiego di procedure più complesse). Deve, cioè, essere sottolineato che nei *modelli Westminster* è sufficiente a rimuovere il *Premier* la maggioranza del suo gruppo parlamentare (o, in ipotesi, dei gruppi della sua coalizione, ove non si sia in presenza di un governo monocolore, che costituisce il caso assolutamente prevalente). Contro una decisione di questo tipo, si ritiene che lo stesso potere di scioglimento – di cui il *Premier* normalmente dispone – potrebbe essere bloccato dal monarca (o, nelle ex Colonie, dal governatore generale). Nel *modello Westminster*, quindi, un *Premier* che perdesse la fiducia della maggioranza del suo partito dovrebbe dimettersi e alla carica di *Premier* gli succederebbe il nuovo *leader* del partito, che avrebbe poi il potere di decidere se convocare subito nuove elezioni per ottenere una legittimazione “fresca” (questa è stata quasi subito la scelta del nuovo Primo Ministro canadese John Martin, dopo la sua successione a Jean Chretien alla fine del 2003) o se rimanere al Governo fino alla scadenza naturale della legislatura (questa fu, com'è noto, l'opzione di John Major dopo la sua ascesa al potere al posto della signora Thatcher nel novembre 1990).

Nel sistema delineato nell'Atto Camera n. 4682, invece, il *Premier* può bloccare la decisione della sua coalizione di sfiduciarlo grazie al sostegno di una piccola minoranza di essa, purché questa sia pari alla differenza fra la maggioranza iniziale e la maggioranza assoluta. Con le norme in esso previste nessuno dei *Premier* rimossi in corso di legislatura nei vari Paesi anglosassoni nell'ultimo mezzo secolo avrebbe potuto essere destituito: gli sarebbe bastata, per rimanere al potere, la fedeltà di una piccola frazione di fedelissimi. E questo potrebbe bastare a concludere che la condizione cui l'approvazione della mozione di sfiducia costruttiva, sia preventiva, sia successiva, è *de facto*, una condizione impossibile.

Certo, si potrebbe osservare che le regole del sistema *Westminster* sono regole interne ai partiti e non norme costituzionali statali e che dunque le prime non sarebbero in assoluto rese impraticabili dalle seconde nel nostro sistema: la coalizione, infatti, potrebbe decidere a maggioranza di sostituire il *Premier* e questi potrebbe docilmente piegarsi a tale decisione, dimettendosi e accettando l'elezione di un nuovo *Premier* ad opera della sua stessa maggioranza, oppure tollerando una mozione di sfiducia costruttiva e rinunciando ad organizzare i propri fedelissimi contro di essa. Un argomento in più in favore di questa lettura dovrebbe essere ricavato dal fatto che, non essendo prevista una elezione formalmente diretta del Primo Ministro, ma solo una candidatura che passa attraverso il sistema dei partiti esistenti, un *Premier* che si scontrasse radicalmente con la sua stessa maggioranza sarebbe un *Premier* “kamikaze”, impossibilitato a contrapporsi ad essa con una candidatura personale a Primo Ministro nelle successive elezioni (se non alla guida di un piccolo “partito personale”) e destinato comunque ad uscire di scena alle elezioni successive.

Tuttavia queste obiezioni non convincono. In primo luogo, infatti, le regole convenzionali del sistema *Westminster* si stagliano sullo sfondo di un sistema del tutto a-razionalizzato, mentre nel caso in esame la razionalizzazione si dispiegherebbe sin nei dettagli, finendo per proceduralizzare ogni attività degli operatori politico-costituzionali. Inoltre i sistemi di protezione del Primo Ministro delineati nel disegno di legge costituzionale in commento bloccherebbero la dialettica interna alla maggioranza ed escluderebbero ogni possibilità di ricambio, con esiti analoghi a quelli che si verificano nel sistema di governo regionale. Il potere di ricatto del *Premier* in carica rimarrebbe infatti fortissimo, in quanto egli, pur avendo scarse possibilità di essere riletto candidandosi contro la propria maggioranza, avrebbe buone possibilità di far perdere quest'ultima. Di qui l'efficacia deterrente del potere di resistenza del *Premier* rispetto a un ricambio interno alla maggioranza, che equivarrebbe ad una blindatura artificiale per tutta la legislatura. In definitiva, soprattutto la (per ora) debole strutturazione del sistema coalizionale italiano non consente di ipotizzare l'emersione di un sistema di regole politiche che prevedano elementi di democratizzazione e di bilanciamento rispetto alla posizione egemonica del Primo Ministro, mentre nel modello *Westminster* elementi di democratizzazione e di contrappeso sono ravvisabili proprio nel partito del *Premier*.

Si tocca qui con mano la principale contraddizione dell'ispirazione di fondo del disegno di legge costituzionale in commento su questo punto. Esso vorrebbe razionalizzare al massimo il rapporto Governo-Parlamento, imbrigliando i possibili comportamenti di frazioni dell'Assemblea parlamentare in fitte maglie di norme costituzionali casistiche. Ma sposta così il problema in una sede impropria – quella delle regole costituzionali formali sul rapporto fra Governo e Parlamento – mentre la vera questione è quella di una riforma del sistema dei partiti e delle coalizioni e delle relative regole, che crei, al loro interno, per via soprattutto di forme di autoregolamentazione, norme sulla selezione dei *leader* e sulla loro sostituzione. Il testo approvato dalla Camera, spingendo oltre ogni ragionevole limite la misura della razionalizzazione del regime parlamentare³², scarica quindi

³² Per le ragioni indicate nel testo non è quindi condivisibile l'impianto su cui si basano le osservazioni di G. GUZZETTA, *Rapporto Camera-governo*, cit. Questo autore identifica la finalità del disegno di legge costituzionale in commento nelle esigenze di "rafforzare il bipolarismo e consolidare la stabilità dei governi" e ritiene che "tali debolezze sono legate agli effetti di una tensione tra la logica bipolare e la permanenza di coalizioni estremamente frammentate". Il fatto maggioritario avrebbe prodotto il primo risultato, ma non avrebbe eliminato il secondo e ciò determinerebbe una stabilizzazione zoppa del bipolarismo italiano: operante cioè in entrata (al momento delle elezioni), ma non durante la vita della legislatura. Il disegno di legge costituzionale in commento sarebbe, secondo Guzzetta, una delle vie percorribili per ottenere una "coesione della maggioranza in corso di legislatura". Ma se l'obiettivo è la coesione delle maggioranze, perseguirlo mediante norme costituzionali si presta a due obiezioni: a) l'uso congiunturale della riforma costituzionale, che si rivela pertanto troppo schiacciata sulle peculiarità della situazione politica odierna; b) il ricorso alle regole istituzionali per riformare il sistema politico. Nessuno di questi approcci è in sé sbagliato, ma nel disegno di legge in esame vi è una evidente esagerazione che da un lato renderebbe miope la Costituzione (e troppo rigida, oltre che troppo calzata sulla temperie di oggi, quindi poco adatta ad accompagnare eventuali successive evoluzioni del sistema) e dall'altro rischierebbe comunque di mancare l'obiettivo, poiché le coalizioni rischierebbero di restare comunque poco coese, data l'attuale articolazione della società e delle *élites* politiche.

sulla Costituzione una overdose di problemi alcuni dei quali dovrebbero trovare soluzione politica e non costituzionale.

6. I poteri del governo in Parlamento

La terza particolarità del disegno di legge di riforma della seconda parte della Costituzione riguarda i cosiddetti *poteri del “governo in Parlamento”*. Si tratta di poteri volti a consentire all’esecutivo il controllo dell’agenda legislativa e, attraverso questa, l’attuazione del programma su cui ha ottenuto, unitamente alla sua maggioranza, l’investitura popolare (e, in seconda battuta, la conferma parlamentare).

La riforma riconoscerebbe una corsia preferenziale per i progetti di legge presentati dal Governo e il diritto a che essi siano approvati entro una data determinata (art. 72.5, 1. frase); inoltre il Governo potrebbe fare ricorso al voto bloccato, ovvero chiedere che la Camera si pronunci, articolo per articolo, su un disegno di legge nella forma indicata dal Governo stesso (escludendo quindi in radice l’emendabilità del testo “bloccato”: v. art. 72.5, 2. frase); infine, il Primo Ministro può porre la questione di fiducia (che nel testo della Camera è ora espressamente denominata come tale, mentre il testo del Senato ragionava più genericamente di una richiesta del Governo) su un testo all’esame della Camera, nelle forme previste dal regolamento di questa, con l’esclusione delle leggi costituzionali (art. 94.2).

Si tratta, dunque, di un vero e proprio arsenale di strumenti di guida del procedimento legislativo, ispirato alla Costituzione francese del 1958 e che doterebbe degli strumenti necessari ad un governo per realizzare il suo programma, ove ovviamente ne avesse la volontà politica⁽³³⁾.

Il testo approvato il 15 ottobre 2004 dall’Assemblea di Montecitorio ha modificato la natura della questione di fiducia, separandola dal voto bloccato e a riconducendola nell’alveo della disciplina del regolamento della Camera, che è dunque abilitato a circoscriverla e a delimitarne la portata, in maniera simile a quanto accade oggi⁽³⁴⁾. La provvidenziale esclusione delle leggi costituzionali contiene poi un elemento di chiarezza, che esclude dall’indirizzo governativo ciò che per definizione non può rientrarvi, ma che avrebbe potuto essere ritenuto incluso fra gli oggetti di una questione di fiducia sulla base del testo deliberato dal Senato (il quale fra l’altro non conteneva nemmeno un rinvio al regolamento della Camera per precisare la disciplina dell’istituto). Inoltre, in caso di rigetto della questione di fiducia da parte della Camera, il *Premier* deve dimettersi e,

³³ Non è pertanto condivisibile l’affermazione di A. BARBERA, *Una riforma pasticciata*, cit., secondo cui il governo del *Premier*, nel sistema delineato nel disegno di legge costituzionale in commento, “non ha gli strumenti per orientare in modo efficace il processo legislativo”.

³⁴ Cfr. l’art. 116 Reg. Cam. (e l’art. 161 del Reg. Sen.). Evidentemente nel nuovo sistema non vi sarebbe più spazio per una questione di fiducia davanti al Senato.

diversamente dal testo presentato al Senato, non si ha più lo scioglimento automatico della Camera, ma si applicano le regole generali viste sopra sulle conseguenze delle dimissioni dell'Esecutivo (ovvero la possibilità di evitare lo scioglimento solo mediante una mozione di sfiducia "successiva", sia pure circoscritta nell'ambito della maggioranza iniziale).

Occorre riconoscere che tutte le modifiche qui menzionate sono migliorative rispetto al testo iniziale del disegno di legge costituzionale in commento, almeno se si assume come punto di vista la prospettiva dell'equilibrio dei poteri. Quella che nel testo presentato al Senato il 19 settembre 2003 era sembrata la "bomba nucleare" nei rapporti fra Primo Ministro e Camera (ovvero una questione di fiducia con voto bloccato, apponibile su ogni oggetto di votazione da parte della Camera, e legata alla conseguenza dello scioglimento automatico della Camera medesima in caso di voto contrario al Governo) è stata in parte disinnescata. Rimane tuttavia il fatto che, con lo scioglimento semi-automatico della Camera nei casi di crisi (e quindi anche nel caso di crisi aperta dal rigetto di una questione di fiducia), le condizioni che consentono di proseguire il cammino della legislatura appaiono oltremodo difficili. Ciò non sarebbe di per sé criticabile se strumenti costituzionali di questo tipo (la questione di fiducia come il potere di scioglimento) pesassero nella dinamica della forma di governo non solo per il loro effettivo utilizzo, ma anche per l'effetto deterrente della minaccia di farvi ricorso. Il rischio che la questione di fiducia (istituto ben noto nel nostro ordinamento ⁽³⁵⁾), trasfigurata all'interno di un sistema di governo di legislatura, possa imbavagliare il Parlamento, rimane un rischio elevato. Al riguardo può essere utile ricordare che proprio uno dei sistemi parlamentari correntemente considerati fra i meglio funzionanti in Europa (e spesso ricordati dagli aspiranti riformatori) – quello spagnolo – consente la questione di fiducia solo nella sua forma "astratta", ovvero come strumento in mano al Governo per ottenere la conferma della fiducia della Camera, e non nella forma "concreta" (nota nella nostra esperienza parlamentare e richiamata dall'art. 94, come modificato dal progetto in commento), ovvero come strumento per ottenere l'approvazione di una misura determinata ⁽³⁶⁾.

Il quadro dei poteri del Governo in Parlamento va completato ricordando alcuni ulteriori *poteri riconosciuti al governo per regolare il procedimento legislativo fra Camera e Senato*.

Il più importante di tali poteri si riferisce al procedimento legislativo a prevalenza senatoriale, che l'art. 70.2 prevede per i disegni di legge nelle materie di competenza concorrente fra Stato e Regioni ai sensi dell'art. 117.3. Tale procedimento rappresenta un *unicum*, o quantomeno una rarità, nel diritto costituzionale comparato, in quanto prevede non solo la partecipazione paritaria della seconda Camera (ormai svincolata dal rapporto fiduciario) al procedimento

³⁵ Dal 1950 al 31.7.2004 la questione di fiducia è stata posta 97 volte al Senato e 173 volte alla Camera (a questi casi ne vanno aggiunti altri 8 in cui la questione di fiducia venne posta e in seguito ritirata, e quindi non votata).

³⁶ Cfr. art. 112 della Costituzione del 1978.

legislativo, ma addirittura la prevalenza di essa sulla Camera politica. In tal modo verrebbe sottratto al raggio di azione dell'indirizzo politico di maggioranza un campo assai vasto, inclusivo di materie che di solito sono rilevanti per l'attuazione di un programma di governo. Al fine di correggere questa stranezza, il disegno di legge costituzionale prevede un potere del Governo di ottenere che la decisione prevalente venga riconsegnata alla Camera dei deputati. A tale scopo, il Governo, infatti, può chiedere al Presidente della Repubblica l'autorizzazione a dichiarare che un disegno di legge è essenziale alla realizzazione del suo programma, con la conseguenza che, in tal caso, il disegno di legge può essere approvato dalla Camera anche contro la volontà del Senato (art. 70.4).

Si tratta di uno strumento fortemente criticabile, per due ragioni.

La prima è l'alterazione che esso produrrebbe nella disciplina costituzionale del procedimento legislativo: quest'ultimo sarebbe retto in astratto da talune regole sull'esame dei disegni di legge, con percorsi differenziati a seconda delle materie cui tali disegni si riferiscono; ma una dichiarazione del Governo potrebbe spostare il potere di decisione finale. E ciò avverrebbe proprio con riferimento alla scelta più caratteristica del disegno di legge costituzionale – quella di prevedere un procedimento legislativo a prevalenza senatoriale, per la predisposizione delle leggi cornice nelle materie di competenza concorrente – che verrebbe accantonata a seguito dell'esercizio del potere governativo in commento. Si aggiunga che il ricorso a questa procedura rischia di divenire la regola e non più l'eccezione nei casi – che sarebbero del tutto fisiologici, stanti le diverse modalità di elezione delle assemblee parlamentari – in cui le due Camere abbiano maggioranze diverse. Ne risulta dunque un assetto paradossale nel quale ad una situazione ordinaria che vedrebbe la prevalenza del Senato sulla Camera in caso di dissenso, subentrerebbe la soluzione esattamente opposta, scartando quella che fisiologicamente si utilizza per valorizzare la seconda Camera: l'attribuzione di una posizione paritaria alla prima. In generale si può osservare che nelle norme sul procedimento legislativo si vede un grado di sciatteria e di inutile complicazione che sarebbe agevolmente superabile pur mantenendo fermi gli intenti cui i sostenitori del disegno di legge costituzionale si ispirano.

La seconda ragione di critica è il coinvolgimento del Presidente della Repubblica nella valutazione circa la pertinenza al programma di governo di una misura all'esame del Senato: si tratta infatti di una valutazione squisitamente politica (la quale, pertanto, rischierebbe di coinvolgere il Capo dello Stato nella dialettica fra maggioranza e opposizione), a meno di non immaginare una formalizzazione del programma governativo iniziale, che rischierebbe di divenire non più un "contratto con gli italiani", ma una sorta di capitolato d'appalto, con migliaia di clausole, che però

subirebbero un inevitabile invecchiamento nel corso della legislatura (la cui durata attuale, di 5 anni, viene confermata nel progetto) ⁽³⁷⁾.

E' invece apprezzabile che l'utilizzazione di questo strumento procedurale sia stata sganciata dal necessario ricorso alla Camera alla questione di fiducia (come era invece previsto nel testo approvato dal Senato), che avrebbe incentivato il ricorso a quest'ultima, riducendo al minimo la dialettica parlamentare.

Ai poteri del "governo in Parlamento" si aggiunge infine un importantissimo strumento di "governo sul Parlamento": la facoltà espressamente riconosciuta al Primo Ministro di chiedere al Presidente della Repubblica lo scioglimento anticipato della Camera. Si tratta di una richiesta che il *Premier* può formulare assumendone "la esclusiva responsabilità" e che da un lato esclude gli altri membri del Governo non solo dalla decisione ⁽³⁸⁾ ma anche da una previa consultazione mediante delibera non vincolante del Consiglio dei Ministri ⁽³⁹⁾; dall'altro si traduce in un vincolo per il Presidente della Repubblica a dar corso alla richiesta del Primo Ministro ⁽⁴⁰⁾, salvo situazioni estreme in cui tale richiesta potrebbe vedersi opporre un rifiuto, ma che è impossibile tipizzare *ex ante*. Va sottolineato che il potere premierale di scioglimento non è soltanto uno strumento per porre anticipatamente fine alla legislatura e per scegliere la migliore data per le elezioni, ma anche un mezzo per esercitare – mediante la minaccia di scioglimento – una pressione sulla Camera dei deputati. Tale strumento di pressione si aggiunge poi, come si è visto, alla panoplia di strumenti analoghi che il disegno di legge costituzionale in commento pone nelle mani del Primo Ministro (o, in taluni casi, del Governo).

³⁷ E' interessante notare che, di fronte all'esigenza di garantire la legittimazione democratica sia della maggioranza di governo, sia del programma governativo, si fa ricorso a varie misure, ma non a quella che i democratici della fine del settecento consideravano fisiologica: la riduzione della durata del mandato degli organi elettivi, sino all'estremo delle *annual elections*.

³⁸ Come accade, invece, per l'analogo potere previsto dall'art. 4 del cap. 3 della Costituzione svedese. Non si tratta di una differenza irrilevante, atteso che è verosimile che nel governo siano presenti i *leaders* del partito o della coalizione di maggioranza, ai quali – e non al solo *Premier* – è quindi rimessa la decisione sullo scioglimento. Non va poi dimenticato che le elezioni che è possibile convocare in tal modo sarebbero solo elezioni straordinarie e non anticipate, con la conseguenza che il *Riksdag* eletto in tal modo avrebbe un mandato pari al residuo della legislatura precedente.

³⁹ E' quanto accade nel sistema costituzionale spagnolo.

⁴⁰ Un vincolo che invece non sussiste nell'ordinamento tedesco nell'ipotesi del rigetto della questione di fiducia, in cui l'art. 68 della Legge fondamentale consente al Cancelliere di richiedere lo scioglimento del *Bundestag* al Presidente federale (che può concederlo entro 21 giorni). Inoltre, in tale ordinamento, lo scioglimento può essere paralizzato da una mozione di sfiducia costruttiva approvata dal *Bundestag* durante il decorso del termine di 21 giorni, ora citato. Peraltro nei due casi nei quali un Cancelliere ha presentato tale richiesta, essa è stata accolta (nel 1972 e nel 1982). Alla luce di ciò, e di quanto specificato nelle due note precedenti, non è pertanto esatto che il potere di scioglimento sia costituzionalmente riconosciuto in maniera esclusiva ai primi ministri di Svezia e Germania, come spesso si afferma (da ultimo BARBERA, *Una riforma pasticciata*, cit.). Gli ordinamenti nei quali si può affermare che il Primo Ministro disponga di un potere di scioglimento "libero" della Camera sono soltanto quelli britannico e danese, almeno in Europa (cui vanno sicuramente aggiunti gli altri modelli *Westminster*). Ancora diverso è il caso spagnolo, in cui il potere di scioglimento del Primo Ministro, condizionato solo al parere preventivo del Consiglio dei Ministri e alla cui adozione il Re è tenuto su richiesta del *Premier* (art. 115, 1° comma), può essere paralizzato quando sia stata presentata al *Congreso de los Diputados*, una mozione di sfiducia costruttiva; il *Premier* può però prevenire la presentazione della mozione ottenendo lo scioglimento dal Re (art. 115, 2° comma).

8. *Il parziale riequilibrio di un sistema squilibrato. Dal “premierato assoluto” al “premierato a maggioranza ingessata”.*

Quale *valutazione* dare di questo complesso sistema? Appare problematico confermare oggi integralmente il giudizio espresso un anno fa da Leopoldo Elia e continuare a qualificare come assoluto il premierato confezionato dai sedicenti “saggi” di Lorenzago e che sembrava rimanere tale ancora nella versione approvata il 15 marzo 2004 dal Senato. In effetti una serie di meccanismi di riequilibrio (sfiducia costruttiva, accanto a quella secca; ristrutturazione della questione di fiducia; limiti al trasformismo del *Premier*) ridimensiona almeno in parte l’assolutezza del premierato, o, quantomeno, fa passare questo profilo – che rimane potenzialmente presente – in secondo piano rispetto ad altri tratti caratteristici.

Ciò non muta però la valutazione, che rimane complessivamente negativa, sul progetto.

E ciò per tre ragioni.

A) In primo luogo al Premierato assoluto è subentrato un “Premierato a maggioranza ingessata”. L’intento antiribaltista è evidente e in sé lodevole, ma le disposizioni cui si fa ricorso introducono un sistema troppo rigido: non è un caso che regole simili non vengano scritte da nessuna parte in Europa. Anche nel sistema più simile a quello della riforma voluta dalla Casa delle Libertà, quello inglese, ci si guarda bene dallo scrivere regole di questo tipo e quindi dal cristallizzarle. L’*iper-razionalizzazione* che caratterizza il progetto vorrebbe scrivere le regole di un governo di legislatura (o, secondo altre definizioni, di un sistema neo-parlamentare): ma in tutti i Paesi nei quali il regime parlamentare funziona con modalità analoghe a quelle che i riformatori hanno di mira non si procede a irrigidirne le dinamiche in tal modo. Una Costituzione simile nasce miope, incapace di guardare lontano⁽⁴¹⁾, e rischierebbe di divenire inadatta se il panorama politico-istituzionale mutasse rispetto all’assetto attuale⁽⁴²⁾. Molto meglio sarebbe invece affidarsi a meccanismi un po’ più flessibili, come la valutazione del Presidente della Repubblica sulla corrispondenza fra maggioranza iniziale e maggioranza sfiduciante successiva (come si prospetta negli emendamenti presentati dai deputati di centro-sinistra alla Camera)⁽⁴³⁾ o, addirittura, affidare

⁴¹ Essa sembra quindi l’esatto contrario della “Costituzione presbite” del 1947, secondo l’efficace definizione di E. CHELI (ad es. in *Il fondamento storico della Costituzione italiana*, in *Quaderni della Rassegna Parlamentare*, 1997, n.1, p. 51).

⁴² V. *retro* **nota 41**.

⁴³ Questa valutazione sarebbe infatti confinata nei casi limite di crisi della maggioranza, mentre quelle ipotizzate dal disegno di legge in commento (procedura per far valere l’interesse nazionale; autorizzazione alla richiesta di dichiarare essenziale per il programma di governo un progetto di legge che dovrebbe essere approvato in via definitiva dal Senato) trascinerebbero il Presidente nella ordinaria dialettica politica. Per questo motivo, mentre l’arbitrato presidenziale nel caso-limite della decisione sullo scioglimento sarebbe conforme alla logica di un Presidente garante *super partes*, l’arbitrato sull’interesse nazionale e sulla procedura legislativa rischierebbe di fare del Presidente un attore (forse non più un arbitro) della politica *day by day*.

l'emersione delle dinamiche che il disegno di legge di riforma ha di mira alla evoluzione delle prassi politiche, avviata, ma non ancora completata, nell'ultimo decennio.

B) In secondo luogo, la cristallizzazione della maggioranza parlamentare iniziale (dal testo essa sembrerebbe essere quella composta dai deputati "collegati" al nuovo Primo Ministro) sembrerebbe creare i presupposti per il *superamento della democrazia rappresentativa* per come è nota al costituzionalismo uscito dalle rivoluzioni liberali del XVII e del XVIII secolo. La componente "plebiscitaria", ravvisata da E. Fränkel⁽⁴⁴⁾ nei partiti politici già all'indomani della II guerra mondiale e ritenuta allora in tensione con la democrazia rappresentativa classica, verrebbe dotata di rilevanza giuridica formale ed acquisirebbe una chiara prevalenza rispetto all'idea della rappresentanza senza vincolo di mandato. La maggioranza che traspare dal progetto di riforma appare simile ad una truppa posta all'ordine di un generale-*Premier*, in un tentativo di surrogare il declino dei partiti politici con un'irregimentazione della coalizione elettorale vincente (e, indirettamente, di quella/e perdente/i)⁽⁴⁵⁾.

C) Infine, impressiona *l'insieme dei poteri posti in mano al Primo Ministro* (si badi bene: al *Premier* come organo monocratico e non al governo come organo collegiale). Premessa l'esigenza di rafforzarne – in maniera moderata e prudente – la posizione rispetto all'assetto attuale, occorre rilevare che la riforma va oltre il segno. La panoplia di strumenti di direzione politica posta nelle sue mani non ne farebbe forse un *Premier* onnipotente, ma certo non sarebbe ispirata ad un sano criterio di equilibrio dei poteri⁽⁴⁶⁾. Da questo punto di vista, la pericolosità della riforma non sta solo nel rafforzamento del Governo rispetto al Parlamento, ma anche nel rafforzamento specifico dei poteri monocratici del Primo Ministro, che rimane il solo depositario degli strumenti di guida del rapporto con il Parlamento (anche se i nuovi strumenti di direzione del lavoro legislativo della Camera – introdotti nel testo approvato dall'Assemblea di Montecitorio – sono imputati dall'art. 72.5 al Governo come organo collegiale e non al *Premier*). Rimane altresì ferma la critica che sottolinea che se nessuno degli strumenti posti in mano al *Premier* è di per se eversivo, rischia di essere tale l'insieme di essi, che partorisce un sistema che continua ad apparire squilibrato, anche se in misura sensibilmente inferiore al testo della Camera. Resta pertanto condivisibile la conclusione comparatistica proposta nella valutazione iniziale di Leopoldo Elia, secondo la quale "in questa

⁴⁴ E. FRÄNKEL, *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello Stato costituzionale democratico* (1958), Giappichelli, Torino, 1994.

⁴⁵ Sui problemi derivanti dalle torsioni della rappresentanza citate nel testo si rinvia a A. DI GIOVINE, *Appunto sulla cultura espressa dalla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in G.F. FERRARI, G. PARODI (a cura di), *La revisione costituzionale del titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, Cedam, Padova, 2003, p. 218 e ora A. DI GIOVINE, *Fra cultura e ingegneria costituzionale: una forma di governo che viene da lontano*, in *Democrazia e Diritto*, n. 2/2004, anticipato in www.astrid.it.

⁴⁶ Questa mi sembra anche la valutazione complessiva proposta da M. VOLPI, *Il presidenzialismo all'italiana, ovvero dello squilibrio fra i poteri*, in corso di pubblicazione in *Studi in onore di G. Ferrara*, e anticipato nel sito www.astrid.it.

proposta il primo ministro italiano, per la convergenza potestativa che si realizza nella sua persona, può essere assimilato soltanto al Presidente della Repubblica francese quando è il *leader* della maggioranza dell'Assemblea nazionale; e questa figura, anche dopo la riforma del quinquennato, è un *unicuum* del panorama costituzionale delle maggiori democrazie parlamentari⁽⁴⁷⁾. Ciò non significa che un'eventuale approvazione dalla riforma nella sua versione attuale significherebbe necessariamente la fine della democrazia in Italia o un ulteriore grave deterioramento della qualità di essa: molto, infatti, dipende da fattori extragiuridici, e anzitutto dalla ricchezza e dalla vitalità del corpo sociale, che nell'esperienza francese ha impedito la degenerazione autoritaria del gollismo, pure paventata dagli osservatori italiani alla fine degli anni cinquanta.

Se a ciò si aggiunge che il progetto continua a trascurare il profilo dell'*equilibrio* del sistema istituzionale italiano (limiti alla rieleggibilità del Primo Ministro ⁽⁴⁸⁾; garanzie dell'opposizione; equilibri del sistema dei media e tutto ciò che ruota attorno al "fattore B" ⁽⁴⁹⁾; ruolo del Presidente della Repubblica ⁽⁵⁰⁾) e se si guarda al sistema bicamerale delineato nella riforma, ne risulta un assetto costituzionale che appare non soltanto barocco, ma addirittura rococò o churrigueresco.

Il sistema parlamentare previsto dalla Costituzione attuale, con la sua razionalizzazione debole e con la flessibilità che consente ai rapporti fra Parlamento e Governo (che si è rivelato compatibile tanto con una Repubblica dei partiti retta da una legge elettorale proporzionale, quanto con la competizione di due coalizioni bipolari retta da un sistema semi-maggioritario) continua a risultare preferibile a quello delineato nella riforma, che, mediante una *overregulation* dei rapporti fra i *two political branches of government* introduce una griglia di automatismi e una casistica minuta dei rapporti fra Esecutivo e legislativo costruita sulla base di assetti politici la cui solidità è ancora da dimostrare.

A ciò si aggiunga che la natura *partisan* del progetto di riforma rappresenta una difficoltà in più per il funzionamento dei meccanismi – già in sé discutibili – previsti nel progetto: la vicenda del boicottaggio del titolo V in questa legislatura è una conferma del sovrappiù di difficoltà che riforme approvate senza il concorso delle principali opposizioni politiche incontrano in un sistema maggioritario iperpolarizzato come quello attuale.

⁴⁷ Così L. ELIA, *Il premierato assoluto*, cit.

⁴⁸ Singolarmente, tali limiti verrebbero previsti per il Presidente della Giunta regionale, ma non per il Primo Ministro: si v. l'art. 122.5, come emendato dall'art. 42 del progetto di riforma, nella versione approvata dalla Camera.

⁴⁹ Il quale, sia detto incidentalmente, è forse di portata più ampia della stessa persona dell'attuale Presidente del Consiglio: esso, infatti, potrebbe ripetersi ad opera di altri o trasmettersi agli eredi.

⁵⁰ Le innovazioni apportate alla Camera al testo approvato dal Senato per quanto attiene alla posizione del Presidente della Repubblica si riferiscono soprattutto all'autorizzazione alla richiesta di dichiarare un progetto di legge all'esame del Senato "essenziale" all'attuazione del programma di governo e all'individuazione degli atti sottratti a controfirma. Se quest'ultima innovazione – per quanto attiene specificamente al potere di grazia – va valutata positivamente, il "figurino" costituzionale del Presidente della Repubblica non risulta particolarmente chiaro, se paragonato con quello attuale.

