

Forma di governo e revisione costituzionale¹

(dopo le elezioni politiche del 13-14 aprile 2008)

di Leopoldo ELIA

1. Dalla fine degli anni settanta si è aperto un dibattito ampio sulla forma di governo parlamentare, quale è disciplinata nella nostra Costituzione², con una notevole varietà di proposte di riforma del testo vigente e con non pochi equivoci, derivanti anche dalla mancata verifica di alcuni dati comparatistici.

Del resto, su questo punto, c'era già stato un evento, durante l'elaborazione costituente, di indubbio rilievo e tale da meritare una considerazione particolare. Mi riferisco al famoso ordine del giorno Perassi di cui mi sono occupato recentemente in altra sede³; questo documento presenta un duplice interesse: innanzitutto perché esso non fu attuato nelle deliberazioni successive dei costituenti⁴ e in secondo luogo perché la sua

¹ In corso di pubblicazione in *Il valore della Costituzione*, a cura di M. Fioravanti, Bari, Laterza, 2009.

² Cfr. per ampi e approfonditi riferimenti **L. Paggi** *La strategia liberale della seconda repubblica. Dalla crisi del PCI alla formazione di una destra di governo in L'Italia repubblicana nella crisi degli anni settanta. III Partiti e organizzazioni di massa*. Rubbettino, Soveria Mannelli, 2003, pp. 59 e ss.

³ **L. Elia** *La "stabilizzazione" del governo dalla Costituente ad oggi* in Accademia dei Lincei Convegno La Costituzione ieri e oggi, Roma 9-10 gennaio 2008 (atti in corso di stampa).

⁴ Per comodità dei lettori si riproduce il testo dell'odg Perassi: "La seconda Sottocommissione, udite le relazioni degli onorevoli Mortati e Conti, ritenendo che né il tipo di governo presidenziale, né quello del governo direttoriale risponderebbero alle condizioni della società italiana, si pronuncia per l'adozione del sistema parlamentare da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di Governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo". Evidentemente, quando parlo di "non attuazione" mi riferisco non all'intero documento, perché la forma di governo parlamentare fu approvata anche dall'Assemblea, ma alle affermazioni sulla necessità dei "dispositivi idonei ...". Un altro famoso ordine del giorno, presentato

stessa esistenza poteva significare una sorta di invito ad attuarlo a mezzo di revisione costituzionale intrapresa in una delle legislature repubblicane. Invito o sollecitazione sicuramente non raccolta, malgrado che la discussione sulla forma di governo sia proseguita dagli anni settanta fino ai nostri giorni. Certo, in astratto si potrebbe pensare che la non attuazione in sede di Assemblea Costituente significasse un ripensamento in senso negativo, tanto più che l'ordine del giorno Perassi era stato approvato nella seconda sottocommissione della Commissione dei 75, incaricata di proporre un progetto di nuova Costituzione; e dunque né dalla Commissione plenaria né dall'Assemblea. Tuttavia, che non si potesse parlare di un successivo rifiuto è dimostrato dal fatto che a partire dalla prima legislatura repubblicana (1948-1953) si ricercarono misure e mezzi che potessero per altra via realizzare le finalità di quell'ordine del giorno (stabilità e operatività del governo): ho già parlato di “surrogati” a proposito della legge elettorale del 1953 e dei tentativi, sempre falliti, di realizzare nel Presidente del Consiglio l'unione tra vertice del potere governativo e leader del partito di maggioranza relativa.

Dopo varie esperienze di commissioni bicamerali, che provarono a riempire la lacuna lasciata dai costituenti, subentrò una sorta di frustrazione⁵, aggravatasi dopo l'abbandono del progetto formulato sul tema dalla Bicamerale, presieduta dall'on. D'Alema, e, a mio avviso, quella frustrazione non era solo motivata dalla incapacità di produrre nuove

dall'on. Dossetti nella seduta 9 settembre 1946 della prima Sottocommissione, sebbene non posto ai voti, fu invece pienamente realizzato per il disegno dei principi fondamentali. Per l'odg Perassi cfr. Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, seconda Sottocommissione, resoconti delle sedute del 4 e 5 settembre 1946.

⁵ V. ora **G. Zagrebelsky** *Sessant'anni della Costituzione*, in *La nascita della Costituzione italiana. Le idee, i protagonisti, la storia*. Ed Repubblica-Espresso 2008, pp. 8 ss.

norme idonee a rafforzare i poteri del governo e del suo organo di vertice, ma anche dalla crescente consapevolezza che in tema di riforme molto dipendeva da fattori extranormativi; in particolare la crisi e poi la scomparsa dei maggiori partiti che avevano guidato l'elaborazione costituente sembrò creare una premessa, negativa, difficilmente superabile, per l'adozione di una riforma efficace e insieme coerente con gli equilibri fondamentali risultanti dagli interventi degli organi deliberativi e degli organi di garanzia. Di questi ostacoli, di carattere per così dire esistenziale, si rendevano meno conto coloro (e non erano pochi) che trovavano più comodo accusare la Costituzione di tutte le inadeguatezze rivelate dalla instabilità e dai limiti di operatività dei governi succedutisi dopo una prima legislatura, fortemente segnata dalla leadership degasperiana.

2. Successivamente alle polemiche degli anni settanta, che hanno arrecato una prima scossa alla forma di governo fondata sulla proporzionale e sulle coalizioni (sia pure a partito preponderante), si sono sperimentate con le Commissioni bicamerali nuove vie per giungere (o approssimarsi) alle riforme che rimediassero, tra le altre, alla lacuna in tema di forma di governo. Com'è noto (anche se lo si dimentica spesso), corre una profonda differenza tra la Commissione presieduta dall'on. Bozzi e le altre due formate nel 1992 e nel 1996: la prima fu incaricata di formulare proposte di riforme costituzionali e legislative, “nel rispetto delle competenze istituzionali delle Camere e senza interferire sull'*iter* delle iniziative legislative in corso, al fine di rafforzare la democrazia politica repubblicana, rendendola più capace di procedimenti per deliberare in piena trasparenza e tempestività, e dotandola di moderni apparati tecnici, anche

in rapporto all’obiettivo del governo democratico dell’economia”⁶. Come si vede subito l’attività conoscitiva e propositiva della Commissione è del tutto sganciata dal procedimento di revisione costituzionale disciplinato dall’art. 138 Cost.; e ciò differenzia fortemente la natura giuridica ed il ruolo della Commissione da quelle presiedute dagli onn. De Mita-Jotti e D’Alema, le cui leggi costituzionali istitutive derogavano per più aspetti alle regole dell’art. 138, suscitando perciò notevoli reazioni da parte di qualificati costituzionalisti.

La relazione finale della Commissione Bozzi, nella parte dedicata ai problemi del governo, fa emergere una indicazione di riforma della figura e del ruolo del Presidente del Consiglio alquanto problematica e probabilmente contraddittoria. Infatti, da una parte si dichiara il rifiuto di ogni forma di “cancellierato” (poteri deliberativi sostitutivi di quelli del Consiglio dei ministri); ma dall’altra, per realizzare “governi di legislatura”, si propone di stabilire un “legame fiduciario diretto” tra Presidente del Consiglio e Parlamento prima della formazione del governo, che è proprio il procedimento previsto nelle Costituzioni della Repubblica federale tedesca e del Regno di Spagna per giungere alla nomina del Cancelliere e del Presidente del governo⁷; orbene, è anche su queste procedure di investitura fiduciaria da parte dell’assemblea parlamentare che si fonda il primato del vertice governativo più nitidamente in Germania ma pure in Spagna con analoghi risultati pratici⁸. In Italia, com’è noto, si è

⁶ Cfr. Camera dei deputati – Senato della Repubblica IX Legislatura, Doc. XVI-*bis* n. 3, I, Relazione della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali presentata alle Presidenze delle Camere il 29 gennaio 1985, tip. Colombo, p. 5, Premessa.

⁷ Cfr. art. 63 della Legge Fondamentale tedesca 1949 e art. 99 Cost. spagnola 1978 rispettivamente a pp. 352 e 810 di *Le Costituzioni dei Paesi dell’Unione Europea*², (a cura di **E. Palici di Suni**, **F. Cassella** e **M. Comba**, intr. **G. Lombardi**), Padova, Cedam, 2001.

⁸ Art. 65 Legge Fondamentale tedesca e art. 98, c. 2, Cost. spagnola in *Le Costituzioni*, cit., rispettivamente a pp. 353 e 810.

giunti nel 1988⁹ ad un esito sincretistico, anche se poi il ruolo del nostro Premier può ritenersi accresciuto specie dopo la realizzazione del “fatto maggioritario”. Egualmente singolare appare nelle proposte della Commissione il tentativo, dopo avere escluso la recezione della “sfiducia costruttiva”¹⁰, di trovare una specie di compensazione nella c.d. parlamentarizzazione delle crisi, quasi che questa soluzione, quale che sia il giudizio che se ne voglia dare, potesse davvero contribuire alla stabilità governativa. Va ancora notato che si proponeva pure di far conferire la fiducia al governo dalla Camere riunite (ritorno all’Assemblea nazionale cara a Tosato?) e che si riteneva necessaria l’attribuzione espressa al Presidente del Consiglio del potere di proporre la revoca (oltre che la nomina) dei ministri. Comunque il lavoro della Commissione, interessante soprattutto per il dibattito sulla legge elettorale, non ebbe alcun seguito anche perché in casa socialista, dopo la nomina dell’on. Craxi alla presidenza del Consiglio, fu accantonato ogni proposito di grande riforma. Certamente dotata di maggiori poteri all’interno del procedimento previsto dall’art. 138 Cost. con l’obbiettivo di elaborare un progetto organico di revisione della seconda parte della Costituzione, fu la Commissione bicamerale presieduta prima dall’on. De Mita e poi dall’on. Jotti nella XI Legislatura. Nella discussione sulla forma di governo prevalse una proposta ispirata coerentemente al modello tedesco-spagnolo, che appare, tra le

⁹ Cfr. Art. 5, c. 2, lett. a) della Legge 23 agosto 1988, n. 400 *Disciplina dell’attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri*: “Il Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi dell’art. 95, primo comma della Costituzione: a) indirizza ai ministri le direttive politiche ed amministrative in attuazione delle deliberazioni del Consiglio dei ministri nonché quelle connesse alla propria responsabilità di direzione della politica generale del Governo”. Com’è noto il R.D. 14 novembre 1901, n. 466 *Oggetti da sottoporre al Consiglio dei ministri* non conteneva nell’art. 6 la norma di cui all’art. 95 Cost. primo periodo del primo comma: “Il Presidente del Consiglio dei Ministri dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile”.

¹⁰ Relazione Commissione Bozzi, cit. p. 28.

ipotesi prese in considerazione prima e dopo, la più sicura attuazione dell'intero ordine del giorno Perassi. In particolare era prevista la elezione parlamentare del Primo Ministro, la possibilità di sostituirlo solo mediante sfiducia costruttiva, e l'attribuzione del potere al Premier di nominare e revocare con suo decreto i ministri. Peraltro non veniva proposta alcuna modifica dell'art. 88 Cost. relativo allo scioglimento delle Camere, rinunziandosi a "circostanziare" l'esercizio del potere presidenziale secondo il modulo dell'art. 68 della Legge Fondamentale germanica. Peccato che lo scioglimento anticipato delle Camere con la chiusura della XI Legislatura abbia impedito la discussione del progetto di revisione in assemblea, contribuendo alla dimenticanza in cui è caduto l'insieme di proposte valide contenute nel testo approvato in Commissione.

Quasi un intermezzo tra le due bicamerali, inserite nel procedimento di revisione in deroga all'art. 138, fu rappresentato dall'incarico all'on. Maccanico per la formazione di un "governo delle riforme" che promuovesse l'adattamento all'Italia della forma di governo semipresidenziale nella versione francese: forse nel nostro paese non si era ancora arrivati così vicino come allora (1995-1996) ad un tentativo di trapianto del regime tipo V Repubblica, rimanendo peraltro da scegliere tra lo schema originario De Gaulle-Capitant (irresponsabilità politica del Presidente-Capo del governo temperata dalla posizione della questione di fiducia nei referendum da lui indetti) e la prassi costante dei successori del Generale-Presidente con l'irresponsabilità politica disgiunta da ogni alea in sede referendaria. Ma il tentativo Maccanico fallì, anche perché c'era tra i filopresidenzialisti di destra chi sperava in un forte successo elettorale nelle

elezioni anticipate, divenute poi inevitabili con la crisi del governo Dini¹¹. Si giunse così nella XIII Legislatura alla formazione della Commissione bicamerale presieduta dall'on. D'Alema, segretario del PDS (L. cost. 24 gennaio 1997, n. 1). Non è questa la sede per approfondire, come meriterebbe, a distanza di dieci anni, il senso istituzionale delle travagliate vicende attraversate da quella Commissione: qui ci limitiamo a quello che, anche secondo la mia esperienza personale quale componente di quel collegio, è l'aspetto emblematicamente decisivo sul quale si sono addensati i maggiori equivoci. Quando l'inaspettato sopravvenire dei voti leghisti determinò il rifiuto dello schema legato alla forma di governo parlamentare con il premierato e con il Presidente della Repubblica eletto dalle Camere e quindi l'accoglimento dell'elezione popolare diretta del Capo dello Stato, si susseguirono una serie di autorevoli dichiarazioni secondo le quali il Presidente sarebbe rimasto organo di garanzia e comunque non avrebbe assunto i poteri di un organo governante degradando il governo in senso stretto ad apparato direttamente condizionato dalle decisioni presidenziali: del resto il contenuto dello schema B dell'on. Salvi accolto di risulta nella seduta del 4 giugno 1997, assemblava formulazioni di poteri del Presidente che lasciavano aperte due strade, quella del semipresidenzialismo c.d. debole (di tipo austriaco o irlandese) e quella del semipresidenzialismo forte o fortissimo di tipo francese, interpretato secondo la concezione gollista affermatasi dopo l'introduzione della elezione diretta del Capo dello Stato. Questa duplice prospettiva era consentita dal fatto che nello schema B l'unico dato certo era rappresentato dalla elezione del Presidente per sei anni a suffragio universale e diretto, a maggioranza assoluta dei voti

¹¹ Sull'incarico all'on. Maccanico cfr. *I percorsi delle riforme. Le proposte di revisione costituzionale da Bozzi a D'Alema* di **A. Cariola**, Libreria editrice Torre, Catania, 1997, pp. 377 e ss.

validi con eventuale ballottaggio; mentre significativa ma non risolutiva era la sottrazione del decreto presidenziale di scioglimento della Camera alla controfirma del Primo Ministro, controfirma che, secondo alcuni autori, sarebbe già da considerarsi inutile nell'ordinamento italiano vigente data la presidenzialità dell'atto. Tuttavia, se in base alle dichiarazioni dei leader, che ho già ricordato, rimanevano aperte le due vie o meglio la scelta tra due semipresidenzialismi¹², la mia richiesta che non fosse preclusa l'ipotesi austro-irlandese fu vanificata allorché, in una riunione informale del vertice della Commissione, non riuscii a convincere il Presidente D'Alema che prevedere le dimissioni obbligatorie del Primo Ministro in carica all'atto dell'assunzione delle funzioni da parte del Presidente della Repubblica neoeletto¹³, con possibilità per quest'ultimo di nominare un altro Primo Ministro ed eventualmente di sciogliere la Camera ritenuta con maggioranza disomogenea rispetto all'indirizzo politico presidenziale, rendeva certa la scelta di un Presidente-leader di una sua maggioranza parlamentare. Insomma l'elezione del Presidente non poteva circoscriversi alla individuazione di un garante, ma, al contrario, presupponeva che il neoeletto fosse portatore di un proprio indirizzo politico, a seconda dei casi accettabile o no dalla maggioranza preesistente. Come io non persuasi

¹² **A. Chiatello** *Le strategie dei partiti in tema di forme di governo in Il semipresidenzialismo: dall'arcipelago europeo al dibattito italiano*, a cura di A. Giovannelli, Giappichelli ed. Torino, 1998, pp. 294 e ss. Questo contributo contiene acute distinzioni ed analisi che aiutano a comprendere le complesse vicende della Bicamerale D'Alema.

¹³ Cfr. artt. 70, primo comma, e 74, sesto comma, del Progetto finale della Commissione approvato il 4 novembre 1997; il combinato disposto delle due norme può portare alle conseguenze di cui al testo. Per la formulazione delle due disposizioni cfr. *I percorsi delle riforme*, cit. pp. 721-723. Per una critica penetrante di questo congegno v. già **M. Fioravanti** *Costituzione e popolo sovrano*, Il Mulino, Bologna, 1998, p. 31 in particolare.

D'Alema, così Paolo Barile non riuscì a convincere il relatore sen. Salvi¹⁴ che era pericoloso introdurre in Italia un semipresidenzialismo alla francese; anche se il relatore, per ragioni prevalentemente tattiche, tendeva a presentarlo come un semipresidenzialismo “temperato” al fine di tener conto delle evanescenti tradizioni parlamentari italiane (formula già evocata durante l’incarico Maccanico).

Penso a ragioni tattiche in relazione anche al fatto che il voto negativo dei leghisti sullo schema A (premierato) aveva l’effetto certo di mettere in imbarazzo i maggiori partiti, un effetto di rottura, come si disse, ma non significava affatto un’adesione della Lega al semipresidenzialismo tipo V[^] Repubblica¹⁵. In realtà nella Commissione non c’era una chiara e forte maggioranza, convinta senza riserve sulla linea del semipresidenzialismo francese, anche se il voto del 4 giugno 1997 aveva indubbiamente aperto una strada percorribile in quella direzione. Ma questa situazione costringeva a tener conto di ostilità non sottaciute al modello V[^] Repubblica, facendo cadere alcuni poteri previsti a favore del Capo dello Stato nella Costituzione del 1958 (es. presidenza del Consiglio dei ministri), sicché si è potuto affermare che “il progetto che arriva alla stretta finale ha un grado di parentela molto sfumato col sistema francese, tanto da

¹⁴ In poco tempo l’orientamento del sen. Salvi è passato da una proposta vicina a quella che ha stabilizzato i sindaci delle città italiane (e poi i presidenti delle regioni), secondo un modulo che prevedeva lo scioglimento automatico delle Camere in caso di sfiducia (c.d. bozza Fisichella), ad una impostazione favorevole al semipresidenzialismo francese. Com’è noto, secondo la recente giurisprudenza della Corte costituzionale, il modello adottato per i maggiori Comuni e per le Regioni fuoriesce decisamente dal quadro della forma di governo parlamentare. Sullo squilibrio strutturale che provoca l’irresponsabilità politica del Presidente della Repubblica v. l’introduzione di **Olivier Beaud** e di **Jean-Michel Blanquer** alla raccolta di saggi su *La responsabilité des gouvernants*, Decartes e Cie ed. Paris, 1999, pp. 7-14. Per la bozza Fisichella cfr. *I percorsi delle riforme* cit., pp. 365-368: il curatore della raccolta ricorda che l’accordo apparentemente raggiunto sulla bozza fu sconfessato da Alleanza Nazionale e che ciò comportò l’abbandono della proposta.

¹⁵ Cfr. **A. Chiatello** *Le strategie*, cit., p. 325.

fornire argomenti non implausibili per una rottura che forse va ascritta anche ad altri motivi”¹⁶. Di qui l’ambiguità rimproverata particolarmente da A. Baldassarre: *Il Presidente della Repubblica organo di garanzia o leader politico?*¹⁷ Anche se, a mio avviso, il Rubicone era stato passato con le norme sulle dimissioni obbligatorie del Primo Ministro in carica (artt. 70 e 74 del Progetto finale), si può dire che si esitava a qualificare guida di alta direzione politica un Presidente irresponsabile politicamente; e così si ricorreva a formule poco persuasive come questa: “La riforma ha elaborato però, con sufficiente chiarezza l’idea di un presidente garante in senso non puramente notarile”¹⁸. Dalla conclusione negativa della terza bicamerale (che pure ha dato luogo a un dibattito meritevole di ricordo e di riflessione anche perché giunto sulla soglia della decisione) deriva comunque una importante lezione di metodo; da una parte le riforme della Costituzione esigono maggioranze ampie e convinte su posizioni chiaramente condivise e dall’altra emerge la necessità di non contaminare oltre certi limiti modelli storicamente collaudati, con il rischio, altrimenti, di mantenere ambiguità ed antinomie, foriere di futuri conflitti.

3. Da allora si è accentuato il fenomeno dei partiti personali e della personalizzazione del potere, che forse meno propriamente ¹⁹ si è voluto

¹⁶ Cfr. **A. Chiatello** *Le strategie*, cit., p. 326; v. anche a p. 328 sullo scambio tra semipresidenzialismo e doppio turno nel sistema elettorale.

¹⁷ Cfr. **A. Baldassarre** *Una Costituzione da rifare. Il progetto della Bicamerale sotto la lente di un costituzionalista*, Giappichelli, Torino, 1998, pp. 1-25.

¹⁸ Così **M. D’Alema** *Conclusioni* nel primo dei *Quaderni del Ponte*: nuova serie, dedicato a sintesi e testimonianze sulla Bicamerale, Editori Riuniti, Roma, gennaio 1998, p. 205.

¹⁹ Vedi, se vuoi, **L. Elia** *Presidenzializzazione della politica* in *Teoria politica*, n. 1/2006, F. Angeli ed., pp. 5-16. Sull’argomento v. ora tra gli altri eccellenti scritti di **A. Di Giovine**, **A. Torre** e **J. O. Frosini**, **J. Luther**, **M. C. Ponthoreau**, **R. L. Blanco Valdés** sui principali paesi europei in *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Giappichelli, Torino, 2007.

qualificare come presidenzializzazione: certamente quest'ultima connotazione è particolarmente adatto ai partiti che fanno capo ad un leader-fondatore e proprietario ma non si può negare che la personalizzazione propria delle esperienze Thatcher e Blair, per rimanere in Europa, è di qualità diversa, perché entrambe incardinate in formazioni politiche in grado di rendere politicamente responsabili anche leader che hanno vinto tre elezioni di seguito. Altra questione riguarda una particolare ragione della c.d. presidenzializzazione: e cioè il vuoto ideologico ed ideale della esperienza partitica che oggi distingue negativamente la situazione italiana, non compensata, almeno parzialmente, dalle scelte programmatiche proposte agli elettori dalle diverse formazioni politiche.

Questa tendenza è stata sicuramente aggravata dalla legge elettorale n. 270/2005 che ha sostituito il cosiddetto Mattarellum, sperimentato non senza taluni progressi in tre elezioni politiche successive (1994, 1996, 2001); la nuova legge, applicata nel 2006 e nel 2008, affida praticamente ai leader di partito la composizione di liste di candidati, il cui successo dipende dalla posizione in cui questi vengono posti nella lista; la regola è la certezza dell'esito per chi è collocato in alto, mentre l'incertezza riguarda candidature di confine. Questo sistema non solo accresce fenomeni deprecabili di c.d. presidenzializzazione del leader vincitore delle elezioni, ma si pone in contrasto con l'esigenza di radicamento del personale parlamentare nel territorio, contribuendo così a produrre l'inadeguata rappresentatività delle Assemblee legislative.

Più vicina nel tempo è la vicenda referendaria del giugno 2006 che ha concorso (spero non provvisoriamente) a consolidare la forma di governo della Costituzione vigente, risultato tanto più significativo in quanto da una situazione proporzionalistica si è passati nel frattempo a una democrazia

semi-maggioritaria²⁰. Naturalmente il funzionamento dell’assetto tra i poteri ha subito notevoli trasformazioni²¹ ma non quella della modernizzazione identificata a torto da alcuni politologi con il semipresidenzialismo di tipo francese. La riforma del 2005, proposta e adottata in sede parlamentare con i soli voti del centro-destra, non assumeva direttamente il modello della V Repubblica, ma tendeva a raggiungere con altri mezzi gli stessi obiettivi: invulnerabilità per tutta la legislatura di un Primo Ministro dotato di esorbitanti poteri in regime di pratica irresponsabilità politica: così la riforma, come è stato autorevolmente affermato da Maurizio Fioravanti “conteneva più di un aspetto di vera e propria eversione della Costituzione esistente”²². Certamente la reiezione referendaria riguardava anche la *devolution* di ulteriori poteri alle regioni, ma nessuno è autorizzato a stabilire una sorta di graduatoria presuntiva tra il rifiuto della *devolution*, ritenuta ragione prevalente della deliberazione negativa, ed il diniego della nuova forma di governo.

4. Dopo le elezioni politiche del 12 e 13 aprile 2008 la situazione appare più favorevole ad una ripresa del tentativo di riforme della seconda parte della Costituzione specie per ciò che concerne la forma di governo. La rinuncia (con qualche eccezione) da parte dei due maggiori partiti ad avvalersi delle coalizioni (a differenza di quanto era accaduto nelle elezioni

²⁰ Cfr. **S. Bartole** *Democrazia maggioritaria* in Enc. dir. Aggiornamento, vol. V, Giuffrè, Milano, 2001, p. 346 ss.

²¹ Cfr. **M. Olivetti** *Appunti sulle trasformazioni della forma di governo italiana* in *Il Filangieri*, Napoli, Jovene, Quaderno 2006, pp. 105-131, specie le conclusioni. Per un’ampia ricostruzione politologica cfr. **G. Pasquino** *Parlamento e Governo nell’Italia repubblicana* in *Rivista italiana di scienza politica*, 2007, 1, Il Mulino, Bologna, pp. 3-24.

²² Cfr. *Costituzione e legge fondamentale* in *Diritto pubblico*, 2006, 2, Il Mulino, Bologna, p. 508.

del 2006), unitamente alla efficacia delle clausole di sbarramento, ha ridotto il numero delle formazioni politiche e le capacità di *vetoplayers* di quelle minori. La politica con le sue scelte ha dato una forte spinta ad un assetto partitico di tipo bipolare, se non bipartitico; ma probabilmente con due schieramenti più omogenei al loro interno e in grado di avvicinarsi ai presupposti strutturali del sistema politico affermatosi nella Repubblica federale tedesca e nel Regno di Spagna, in cui, pur mancando il bipartitismo di tipo inglese, è possibile formare governi efficienti e intraprendere procedimenti di revisione costituzionali concordati. Del resto si era già giunti ad intese rilevanti al termine della XV Legislatura per iniziativa del Presidente della Commissione Affari costituzionali on. Violante: il testo varato dalla Commissione e trasmesso alla Presidenza della Camera il 17 ottobre 2007²³ si fonda sul “consenso per intersezione” tra molte proposte di legge costituzionale presentate nel corso della XV Legislatura. Le scelte compiute in sede referente non sono state sottoposte al voto dell’Assemblea perché maturavano gli eventi che avrebbero motivato lo scioglimento anticipato delle Camere. Tuttavia non si può trascurare la circostanza che le proposte della Commissione risultavano approvate dalle più forti formazioni partitiche della maggioranza e dell’opposizione (sia pure con significative astensioni) e che esse riguardavano aspetti di grande rilievo. Si proponeva il superamento del bicameralismo paritario sia nel procedimento legislativo sia nel conferimento della fiducia al Presidente del Consiglio dei ministri; infatti il Senato doveva trasformarsi “in un vero e proprio Senato federale della Repubblica eletto su base regionale dai Consigli regionali e dai Consigli

²³ La relazione con il testo delle proposte è in Atti Camera, XV Legislatura, n. 553 – 1524 – 2335 – 2382 – 2479 – 2572 – 2574 – 2576 – 2578 – 2586 – 2715 – 2865 – 3139 – 3151-A (relatori Amici e Bocchino)

delle autonomie locali”. Inoltre, si rafforzavano i poteri del Presidente del Consiglio, unico soggetto con cui intercorreva il rapporto fiduciario della Camera: al vertice dell’esecutivo veniva altresì attribuito il potere di proporre al Capo dello Stato non solo la nomina ma anche la revoca dei ministri: inoltre la mozione di sfiducia poteva essere approvata soltanto a maggioranza assoluta dai componenti la Camera. A parte altre modifiche che interessano meno direttamente la forma di governo²⁴ è certo che i giudizi espressi in sede di discussione sulla fiducia al nuovo governo (all’inizio della XVI Legislatura), riguardano proprio le innovazioni appena riassunte ed esplicitamente richiamate. Più ottimistiche le affermazioni del presidente del Consiglio on. Berlusconi con l’evocazione di “modifiche istituzionali che oggi, dopo la lunga fase di divisione del passato, sono sostanzialmente condivise da una larga maggioranza di questo Parlamento. L’elenco è noto e un lavoro comune di definizione legislativa è già stato fruttuosamente compiuto”²⁵; più cauto il leader della maggiore forza di opposizione, on. Veltroni, il quale ribadiva l’intento di approvare da subito “misure che diano velocità e trasparenza alla macchina decisionale dello Stato; la riduzione del numero dei parlamentari, l’idea di una Camera legislativa e di una delle regioni, una forte riduzione dei costi della politica e più ampie e necessarie garanzie di autonomia e libertà di informazione, a partire dalla necessaria indipendenza del servizio pubblico televisivo. E’ qui che vedremo subito se il dialogo sarà vero e genererà

²⁴ In particolare l’art. 8, che aggiunge all’art. 72 Cost. un ultimo comma secondo cui “Il Governo può chiedere che un disegno di legge sia iscritto con priorità all’ordine del giorno di ciascuna Camera e sia votato entro una data determinata, nei limiti e secondo le modalità stabilite dai regolamenti. Il termine deve in ogni caso consentire un adeguato esame del disegno di legge”. A. Manzella ha criticato l’eccessiva latitudine di questa facoltà del Governo (v. *Le riforme che servono al Paese* in *La Repubblica*, 19 maggio 2008, p. 21); si potrebbero forse utilizzare le distinzioni che le fonti regolamentari hanno adottato per limitare l’obbligatorietà del voto palese.

²⁵ Cfr. Res. sten. seduta Camera 13 maggio 2008, n. 4, p. 7.

decisioni condivise”²⁶. Insomma, tutti (o molti) sembrano convinti che si debba “ripartire”²⁷ dal testo 2007 della Commissione Violante: ma è lecito chiedersi se la “ripartenza” condurrà o meno ad una sostanziale riacquisizione della normativa concordata in sede di commissione. Da parte mia, e pur tenendo conto della circostanza che si è passati ad una nuova legislatura, credo che si dovrebbero escludere soluzioni alternative a quelle già raggiunte, favorendo se mai integrazioni in grado di rafforzarle. Ad esempio, è significativo che sia il testo definitivo della Commissione De Mita-Jotti sia lo schema A (premierato), elaborato a suo tempo dal sen. Salvi per le deliberazioni della Bicamerale D’Alema, contenessero l’indicazione della sfiducia costruttiva come ausilio alla stabilità dei governi: le obiezioni espresse recentemente dall’on. Violante²⁸ mi appaiono francamente superabili sulla base dell’esperienza tedesca. Inoltre ritengo che la larga condivisione richiesta presupponga la rinuncia a trapianti della forma di governo semipresidenziale di tipo francese o dei suoi equivalenti (elezione diretta del Premier). Mi pare che questo sia un dato riconosciuto anche da autori non sospetti di pregiudiziale conservatorismo²⁹, che considerano “accantonato” il modello presidenziale (*rectius* semipresidenziale) quale sembrava uscire dalla Bicamerale presieduta dall’on. D’Alema.

26 Cfr. Res. sten. seduta Camera 14 maggio 2008, n. 5, p. 13.

27 La formula “ripartire” applicata alle riforme costituzionali si trova nel discorso di insediamento del nuovo Presidente della Camera on. Fini (res. sten. Camera, 29 aprile 2008, n. 1, p. 36).

²⁸ V. **L. Violante** *Una riforma fuori delle contese politiche* in **D. Messina** *Salviamo la Costituzione italiana*, Bompiani, Milano, 2008, p. 42.

²⁹ V. **B. Caravita di Toritto** *Modifichiamo anche la prima parte* in **D. Messina** *Salviamo* cit., p. 94. In una intervista di **V. Onida** pubblicata in questa raccolta intitolata *I principi non sono riformabili*, il Presidente emerito della Corte costituzionale a p. 164 osserva giustamente che “in campo costituzionale non è valida la dicotomia conservatore/progressista applicata nel campo della politica ordinaria”, perché è giusto che il costituzionalista si impegni “per salvaguardare i principi costituzionali”.

La revisione costituzionale, entro questi limiti, è senza dubbio coerente con i principi e gli equilibri fondamentali della forma di governo deliberata dai costituenti: e darebbe finalmente attuazione all'ordine del giorno Perassi. O meglio, sarebbe in realtà un ritorno alle intenzioni di quel documento, con il vantaggio di una esperienza più che sessantennale sviluppatasi in diversi paesi retti a forma di governo parlamentare; specialmente in Germania ed in Spagna. Naturalmente non dovrebbe mancare un ripensamento serio e condiviso della legge elettorale n. 270, su cui pende il referendum indetto per la primavera 2009. Con queste avvertenze, sarebbe giusto chiudere all'insegna di un *multa renascentur*³⁰ il cerchio lasciato aperto nel 1947.

³⁰ Cfr. **G. Amato** *Per i sessanta anni della Costituzione* in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, Giuffrè, Milano, 2008, n. 1, p. 164.