

IL PREMIERATO “ALL’ITALIANA”. IL CASO SINGOLARE DI UN PRIMO MINISTRO SEMPRE DIMISSIONARIO PER MOZIONE DI SFIDUCIA “RESPINTA” (♣)

di
Antonino Spadaro (♥)

1. Premessa: la riforma della Costituzione è infelice, ma non è un colpo di Stato strisciante

Desidero subito dire a chiare lettere che escludo il rischio, paventato da alcune frange più estremistiche della classe politica, e da una parte della dottrina, che la riforma costituzionale in esame – per quanto imperfetta e sbagliata possa essere – costituisca un attentato alla *forma di Stato* liberaldemocratica e personalista, dunque un atto eversivo dell’ordinamento. In pratica: una sorta di colpo di Stato strisciante. Ciò vale soprattutto per la riforma nella sua “attuale” versione finale: ddl. cost. n. 2544-D¹. In teoria, dunque, nulla osta a introdurre la forma di governo di Premierato, differenziare le due Camere e migliorare il sistema delle autonomie regionali. Il problema è, nel merito, “come” tali innovazioni sono previste.

Purtroppo, qualora sciaguratamente l’esito del referendum dovesse confermare la riforma, avremmo un complesso di regole e istituzioni costituzionali farraginoso, inutilmente complicato, con forti e pericolosi squilibri, in gran parte senz’altro peggiore di quello presente, ma fortunatamente – almeno in relazione allo stretto disposto della Carta – non avremo fatto l’esperienza di un cambiamento *di regime*. Questo va detto a chiare lettere, anche per svelenire il dibattito sul tema che ha assunto toni particolarmente accesi. Nella malaugurata ipotesi ricordata (esito positivo del referendum), si dovrà cercare piuttosto di “riformare la riforma”, cosa invero molto difficile, ma non ancora impossibile, soprattutto se la classe politica decidesse di operare, in deroga al passato e in un sussulto di buon senso, con spirito c.d. *bipartisan*.

2. Il metodo necessario, ma non seguito. Le condizioni invece richieste, storiche e giuridiche, per riforme c.d. strutturali (attinenti al “modello di Stato”) o “intermedie” fra il cambiamento della Costituzione e la semplice revisione ex art. 138

Prima ancora di entrare nel *merito*, a mio parere v’è innanzitutto una esiziale e pregiudiziale obiezione di *metodo* che, più in generale, va fatta alla riforma costituzionale in esame.

Indipendentemente dal fatto che (almeno formalmente) non venga toccata la I Parte della Carta, tale riforma può essere considerata, già sul piano procedimentale, impropria e scorretta. Infatti, il nostro, come del resto la gran parte degli ordinamenti, prevede – com’è fisiologico che sia – la semplice *revisione* della Costituzione, ossia – se la parola *revisione* vuole avere un significato infrasistemico e non si vuole incorrere in un’aporia logico-giuridica – il cambiamento di uno o comunque pochi articoli del testo: “revisione”, insomma, non può significare “riscrittura”, in tutto o in larga parte, del testo stesso.

* Intervento in AA. Vv., *Cattolicesimo italiano e riforme costituzionali (1948–2006)*, Roma 5-6 maggio 2006, Istituto della Enciclopedia Italiana, Sala Igea, Piazza dell’Enciclopedia, 4.

♥ Professore Ordinario di *Diritto costituzionale* nella Facoltà di Giurisprudenza dell’Università degli Studi “Mediterranea” di Reggio Calabria.

¹ L’originaria proposta formulata in materia dalla “Casa delle libertà” è stata oggetto di reiterate e feroci critiche che hanno coinvolto grandissima parte della dottrina. Si pensi a G. GUARINO, *Le connotazioni plebiscitarie e dittatoriali della riforma costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, Torino 2006, 139 ss. o l’*Audizione parlamentare (Senato)* di L. CARLASSARE (e V. C. Irelli) in *Forum di Quad. cost.*, la quale addirittura ha parlato di «modifica della forma di Stato» che esce «dagli schemi di quella che noi chiamiamo democrazia costituzionale». Ma, per tutti, cfr. AA. Vv., *Costituzione, una riforma sbagliata. Il parere di sessantatre costituzionalisti*, a cura di F. Bassanini, Firenze 2004.

In questo senso, è bene sottolineare che la Costituzione può essere cambiata *di diritto*, e dunque revisionata, non solo alla esplicita condizione che venga rispettato un vincolo *qualitativo* – ossia, come dice la Corte cost. (sent. n. 1146/1988), purché non vengano intaccati «i principi fondamentali e i diritti inviolabili»: c.d. *nucleo duro* di valori fondanti il sistema – ma anche a condizione, questa volta implicita, che venga rispettato un vincolo *quantitativo*, ossia che la revisione riguardi solo una piccola parte (ribadisco, uno o pochi articoli) della Carta: a tal fine, e solo a tal fine, è sufficiente il ricorso alla “semplice” procedura aggravata di cui all’art. 138.

Naturalmente può, o potrebbe, pure accadere che *di fatto* la Costituzione venga invece “cambiata” – non revisionata! – in violazione del ricordato vincolo qualitativo (ossia proprio nel suo nucleo duro) o quantitativo (per esempio, interamente o riscrivendola per la gran parte). Il primo caso può qualificarsi come un vero e proprio *fatto costituyente*, un mutamento che coinvolge la stessa forma di Stato, che avviene con mezzi evidentemente extralegali; il secondo, invece, può talvolta qualificarsi come fatto costituyente, ove malauguratamente venga intaccata la forma di Stato – e non è il nostro caso – ma può anche, in altre occasioni, qualificarsi in modo diverso: si pensi al passaggio dalla IV alla V Repubblica in Francia, con una nuova Carta, senza che però venisse rimesso in discussione la forma di Stato democratico-costituzionale. In questa ulteriore e non remota eventualità, il cambiamento – pur non necessariamente eversivo – comunque è così grande e così devastante che certo non appare praticabile, almeno a parer mio, attraverso la semplice procedura di revisione. Non si tratta, insomma, di un “ritocco” o piccolo “miglioramento” della Carta, ma di una riforma che coinvolge *interi settori* decisivi dell’organizzazione costituzionale dello Stato!

Insomma, *fra* la semplice riforma di uno o pochi articoli della Costituzione, beninteso relativi alla parte non intangibile del testo (c.d. transizione minimale o infrasistemica), effettuabile attraverso la semplice procedura aggravata di cui all’art. 138 Cost., e la riforma generale della Costituzione, che in pratica determina un cambiamento della forma di Stato (c.d. transizione massima, extrasistemica o epocale), si possono immaginare diverse *ipotesi intermedie* di “riforme strutturali” (ossia di intere parti) della Costituzione. In questi casi intermedi, non si può parlare di semplice “revisione” e ragioni di garanzia democratica esigono che i metodi (di cambiamento del testo) siano adeguati ai fini (quasi costituenti).

Già molti anni fa avevo configurato le ipotesi in esame – per esempio, di mutamento: del tipo di modello economico (da sociale a sussidiario), o dell’organizzazione territoriale (da regionale a federale) o della forma di governo – chiamandola cambiamento, non della *forma* bensì, del *modello di Stato*.

Dal mio punto di vista – a differenza dei semplici “ritocchi” della Carta, operati con la procedura aggravata dell’art. 138 – ogni cambiamento del *modello di Stato*, ossia di “interi settori” della Carta, dovrebbe avvenire non a colpi di maggioranza, sia pure aggravata, ma sulla base di un ampio consenso e soprattutto confronto parlamentare, ciò che mi sembra possibile (e in ogni caso preferibile) solo dando vita ad un’Assemblea Costituente, necessariamente eletta con sistema elettorale proporzionale².

Naturalmente non voglio discutere, qui e ora, se esistono – allo stato – le condizioni *culturali* e *politiche* per eleggere oggi in Italia un’Assemblea costituente. Ma è un fatto che – da un punto di vista *tecnico* (del c.d. *drafting* giuridico-costituzionale) – solo un’Assemblea costituente potrebbe dar vita a una riforma di ben 58 articoli su 139 di una Carta!

² Sulla distinzione fra “forma” e “modello” di Stato, e sull’ipotesi (di solito trascurata) di riforme intermedie tra la semplice revisione e la totale riscrittura di una Carta, sia consentito rinviare già al mio *La “transizione” costituzionale: ambiguità e polivalenza di un’importante nozione di teoria generale*, in AA.Vv., *Le «trasformazioni» costituzionali nell’età della transizione*, a cura di A. Spadaro, Torino 2000, 17 ss., pubbl. pure in AA.Vv., *Scritti in onore di Antonino Pensovecchio Li Bassi*, Torino 2004, Tomo II, 1303 ss. In dottrina questa distinzione, che evidenzia l’esistenza di modificazioni costituzionali “intermedie”, può assumere linguisticamente connotazioni diverse. Per esempio, A. RUGGERI (*Note sparse per uno studio sulle transizioni di rilievo costituzionale*, in *Rass. Parlam.*, n. 1/2000, 35 ss.) preferisce parlare, in merito, piuttosto che di “modelli di Stato”, di “cicli costituzionali”.

Purtroppo, né in passato il centro-sinistra, approvando la riforma del titolo V, né ora il centrodestra, approvando la macro-riforma qui in discussione, hanno tenuto conto di questa esigenza di elementare metodica democratico-costituzionale: entrambe le coalizioni – senza un esplicito *mandato costituente* da parte dei propri elettori e per di più attraverso una rappresentanza parlamentare derivante da un sistema elettorale non rigidamente rispettoso della articolata volontà popolare (proporzionale), ma di tipo iperselettivo (*maggioritario*)³ – hanno “preteso” non di revisionare la Costituzione, ma addirittura di riscriverla in interi settori, ciò che appare, come ricordavo, improprio e scorretto.

Insomma, come ormai in tantissimi hanno rilevato, senza necessariamente invocare la patologia dell’unanimità alla polacca, non si fanno modifiche della Costituzione di questa portata a colpi di maggioranza o, se si preferisce, non si può fare un «uso congiunturale della Costituzione»⁴.

3. Una riforma costituzionale di parte... pure fatta in fretta (il caso del “Parlamento in seduta comune”)

Non solo questa riforma costituzionale cambia a colpi di maggioranza (da parte di un Parlamento eletto col sistema maggioritario) ben 58 articoli su 139 della Carta, ma lo fa in fine legislatura, di corsa, dando così vita a un testo chiaramente imperfetto, anche solo da un punto di vista tecnico (l’origine, com’è noto, è il lavoro dei c.d. saggi di Lorenzago, quattro parlamentari di maggioranza). Porto un solo esempio, ma significativo, in cui mi sono occasionalmente imbattuto, scrivendo una voce sugli artt. 90 e 134 della Cost. per un Commentario della nostra Carta.

Si segnala dunque il fatto che il legislatore costituzionale – pur non toccando l’art. 90, che ancora parla di «Parlamento in seduta comune» per la messa in stato di accusa del Capo dello Stato (come del resto gli artt. 55, II c., e 63, II c., pur novellati) – paradossalmente lascia così in vita un organo diverso dall’«Assemblea della Repubblica» che invece, nel nuovo sistema, riunendo le due Camere, sarebbe destinata ad eleggere, in composizione integrata, lo stesso Capo dello Stato (cfr. il nuovo art. 83) e di fronte alla quale quest’ultimo dovrebbe prestare giuramento (cfr. il nuovo art. 91). Sembrano, alla lettera, due organi diversi, ma è così realmente o, più plausibilmente, si tratta di una svista? Questa incongruenza – vera “chicca” di sbadataggine – appare un’eloquente indicazione del più generale carattere disgraziatamente approssimativo dell’attuale ddl. cost. n. 2544-D, approvato in ultima deliberazione il 16-11-2005, non a caso soggetto al *referendum* costituzionale nel momento in cui scrivo⁵.

Vengo ora alla parte della riforma che qui si è scelto di sottoporre ad analisi critica: quella relativa alla forma di governo. Ma, prima di esaminarla, può essere utile definire il concetto generale di “forma di governo”.

4. Cenni sul concetto generale di forma di governo

Com’è noto, l’idea in sé di “forma di governo” appare frutto, se non tipico, certo prevalente della giuspubblicistica italiana che, pur collegandola a quella di “forma di Stato” (regime politico), tende nettamente e giustamente a distinguerla da quest’ultima. Ciononostante, essa entra a pieno titolo, ossia formalmente, in una fonte di rango costituzionale italiana solo con la l. cost. n. 1/1999, che paradossalmente si limita a regolare i rapporti fra gli organi regionali⁶. Detto altrimenti: è

³ Lo scarto, nella scorsa legislatura (XIV), di circa 100 deputati e 50 senatori a favore del centro-destra – dovuto proprio al sistema elettorale maggioritario – rende ancora più evidente l’anomalia di una riforma della Costituzione nemmeno tendenzialmente *bipartisan*, ma praticamente “imposta” alla minoranza parlamentare.

⁴ L’espressione è di A. RUGGERI, del quale v. i saggi riportati in *“Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti*, IX, *Studi dell’anno 2005*, Torino 2006, *passim*.

⁵ Per approfondimenti si rinvia al mio *Sub artt. 90 e 134 c*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti, Torino 2006, in corso di stampa.

⁶ Quest’ultima indicazione è di A. BARBERA. Vedila, insieme alla sottolineatura della prevalenza italiana del concetto, in C. FUSARO - L. STROPPIANA - S. ZAMPOLLA, *Forma di governo regionale e legislazione elettorale*, vol. I (*La nuova forma di governo delle regioni*), in AA. VV., *Il ruolo delle assemblee elettive*, II, *La qualità della legislazione nei nuovi statuti regionali*, a cura di M. Carli, Torino 2001, 3 ss.

piuttosto singolare che il termine “forma di governo” sia stato inserito in Costituzione solo così tardi e solo per le Regioni. Ciò probabilmente è dovuto al fatto che tale concetto, sempre discusso, in realtà sia giunto a maturazione in tempi recenti.

Ma, appunto, cosa si può correttamente “definire”, e si deve intendere per, «forma di governo» in generale?

Gli approcci al tema sono i più varî, per la natura “ambivalente” dell’oggetto dell’indagine: come accade spesso negli studi costituzionalistici, insieme *politologico* e *giuridico* (non a caso, del resto, esaminato da scienziati della politica e giuristi). Naturalmente, in genere ma non sempre, gli uni privilegiano, nell’analisi, il ruolo delle forze politiche (i partiti), gli altri invece l’insieme delle fonti in materia (norme scritte e consuetudini). Entrambi, comunque, si occupano — non possono non occuparsi — contemporaneamente (per usare una terminologia che risale a G. Miglio) sia delle *regole* che delle *regolarità*. Infatti, sempre più gli scienziati della politica comprendono di non potersi sottrarre all’analisi delle norme costituzionali e, parimenti, sempre più i giuristi avvertono la necessità di non ignorare i rapporti politici che sottostanno alle regole giuridiche. La natura stessa di alcuni aspetti del tema, talora trattati anche dai costituzionalisti (la *coalizione*, l’*accordo* e il *programma di governo*) tende ormai, con risultati invero non sempre felici, ad attenuare queste differenze di approccio, non trascurandosi entrambi gli aspetti⁷.

Ciò premesso, il dato più schietto e incontrovertibile (che, in gran parte, anticipa i risultati dell’indagine) è quello strettamente empirico: *ci sono tante forme di governo quanti sono i singoli ordinamenti* (e ciò accade ad ogni livello: degli EE.LL., delle Regioni, degli Stati, dell’Unione Europea, ecc.), non solo perché, certo, nessun ordinamento è uguale all’altro, ma anche perché, all’interno stesso di ciascun ordinamento, ci sono troppi fattori da prendere in esame.

Se quanto ora ricordato è indubbiamente vero, limitarsi a pervenire a tale conclusione sarebbe, però, un risultato assai modesto. Sarebbe come dire — analogamente, ma su un altro piano — che siccome ogni uomo è diverso dall’altro, non sarebbe possibile individuare la categoria logico-convenzionale dell’umanità e, con essa, avviare uno studio volto a classificare i diversi tipi di uomini (secondo razza, cultura, ecc.). Tornando sul piano giuridico e al nostro tema, sembra evidente la necessità di scorgere e definire *criteri* o *costanti* che consentano di individuare la *categoria* in sé della “forma di governo”, nel cui alveo poter poi distinguere i diversi tipi⁸.

L’approccio testé ricordato, formalmente ineccepibile, può essere ancora sostenuto a condizione che non si riveli presuntuoso (*id est*: non presuma di essere esauriente), degenerando nella tipica “mania classificatoria” del giurista, fenomeno da cui discende, purtroppo, la pericolosa astrattezza dei c.d. figurini o modellini di forme di governo, soprattutto quando essi si confrontano con la multiforme realtà concreta, dando vita ad un impatto talvolta mortale⁹. L’esperienza, infatti, ci dice che l’originaria, classica tripartizione delle forme di governo [*parlamentare*, *presidenziale* e *direttoriale*] finisce con l’evolversi più concretamente in senso politologico [a *bipartitismo rigido*, a *multipartitismo estremo*, *temperato*, ecc. (L. Elia)], o a specificarsi ulteriormente in sotto-tipi [*semipresidenziale* e *semiparlamentare* (M. Duverger)], fino ed inevitabilmente ad arricchirsi nel tempo di nuovi tipi [*premierato* (G. Sartori)].

Senza dubbio tutta questa ricchezza di definizioni può aiutare i ricercatori, ma dovrebbe anche indurre a un inquietante interrogativo: finiremo mai di elencare forme di governo? Se un

⁷ Per tutti, v.: G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, Milano 1973, e P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei ministri*, Milano 1975, ma ora specialmente A. RUSSO, *Programma di governo e regime parlamentare*, Milano 1984; S. SICARDI, *Maggioranza, minoranza e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, Milano 1984; L. VENTURA, *Il governo a multipolarità diseguale*, Milano 1988; M. CARDUCCI, *L’«accordo di coalizione»*, Padova 1989.

⁸ Sul punto cfr. già A. SPADARO, *La forma di governo della Regione Calabria: analisi e prospettive di riforma (fino al dicembre 1994) [fra nuovo ordinamento statutario e revisione del procedimento legislativo]*, in AA. VV., *Ordinamento, organizzazione amministrativa e rapporti di lavoro nella legislazione regionale calabrese. Problemi e prospettive*, a cura di L. Zoppoli, Soveria Mannelli (CZ) 1996, spec. 9 s.

⁹ Cfr., per tutti, R. BIN, *Assemblee rappresentative, forma di governo e investitura diretta dell’esecutivo*, in www.forumcostituzionale.it/contributi/Bin.htm

atteggiamento troppo fiducioso nelle classificazioni, e ri-classificazioni, dei giuristi appare sicuramente ingenuo, per l'intrinseca insufficienza di ogni modello teorico, anche l'opposto rifiuto aprioristico di ogni tentativo definitorio e di classificazione, di fronte all'incontenibile varietà delle esperienze storiche, risulta a conti fatti ingeneroso e sterile.

Si tratta, semmai e piuttosto, umilmente di trovare *elementi sufficientemente idonei* per tentare definizioni e classificazioni, senza pretendere di attribuire agli stessi qualità onnicomprensive che, per principio, nessun "modello" è in grado di offrire.

Insomma, i modelli teorici servono proprio per essere confrontati con esperienze storiche le quali, evidentemente, non sono in tutto coincidenti con i modelli stessi. È solo da tale confronto, difficile ma non eludibile, che può nascere una buona analisi *costituzionale* delle forme di governo, utile contemporaneamente al giurista, al politologo e... al politico.

In effetti, possono scorgersi alcuni elementi di continuità e precise coincidenze fra gli ordinamenti — se si vuole delle vere e proprie *costanti* — che consentono di cogliere, pur in modo imperfetto e secondo approcci diversi, il concetto in sé (almeno in senso giuridico) di «forma di governo», per proporre, poi, una più o meno discutibile tipologia. Ma, come si è accennato e ancora si vedrà, si tratta di elementi per molti versi inadeguati e sicuramente mai esaustivi. In breve: essi si limitano a tracciare la direzione (in cui si muovono gli organi di indirizzo politico) in un sistema dato, ma ordinariamente non riescono — non possono riuscire — a definire in modo perfettamente compiuto precise realtà storico-istituzionali.

Le ricordate costanti, non solo giuridiche, che andrebbero prese in esame sono molte ed è impossibile esaminarle tutte (si pensi solo, e su di esso qui non ci soffermeremo, al fenomeno dell'influenza inter-ordinamentale sulla singola forma di governo: per es. dell'Unione Europea su quella dello Stato o dello Stato su quella regionale, ecc.).

Ad ogni modo, senza avere la pretesa di offrirne un elenco completo, ricordiamo comunque ancora una volta le principali di tali costanti (che, per un altro verso, costituiscono le "variabili" di ogni tipo di forma di governo). Esse sono *almeno* 5:

- I) le norme costituzionali scritte¹⁰;
- II) le norme costituzionali consuetudinarie¹¹;
- III) i precedenti, le prassi e le convenzioni costituzionali in genere¹²;
- IV) il sistema elettorale in senso stretto (proporzionale, maggioritario o misto, nelle sue diverse varianti) e in senso lato (tipo di collegio, tipo di voto, cause di ineleggibilità/incompatibilità, c.d. sistema elettorale di contorno: norme sulla propaganda, il finanziamento elettorale, ecc.)¹³;
- V) il sistema politico-partitico¹⁴.

¹⁰ È il primo, essenziale, dato da cui partire, benché purtroppo non sia sufficiente. Si immagini una Costituzione che razionalizzi il rapporto di *fiducia* Governo-Parlamento, seguita però da una legge elettorale (altra costante da prendere in esame!) che preveda l'*elezione diretta* del Primo ministro, dando vita ad un *mix* di parlamentarismo e premiato.

¹¹ Anche le *consuetudini* sono elementi decisivi nella determinazione di una forma di governo: si pensi solo, nell'ordinamento italiano, alle consultazioni del Capo dello Stato in occasione del procedimento di formazione del governo nazionale, di cui com'è noto non v'è traccia alcuna nella nostra Carta, ma che certo costituiscono parte rilevante nella procedura costituzionale di formazione del Governo della Repubblica. Cfr., per tutti: G.U. RESCIGNO, *Forme di Stato e forme di governo*, in *Enc. giur. Treccani*, XIV, Roma 1989, 1 ss.

¹² È il caso, per restare in Italia, del noto precedente — divenuto poi prassi e oggi forse consuetudine — introdotto dal Presidente O.L. Scalfaro, secondo cui il Capo dello Stato riceve il Presidente del Consiglio dei ministri il giorno prima della seduta del Consiglio stesso, per essere "informato" dell'ordine del giorno. Chi può negare l'"influenza" del Presidente della Repubblica sulle attività di governo che da ciò può discendere?

¹³ Sul nesso stretto esistente tra forma di governo e sistema elettorale, v., per tutti: F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forme di governo*, Bologna 1981. Con specifico riferimento alle Regioni, ID., *Il sistema elettorale e la novella dell'art. 122 della Costituzione*, in AA. VV., *Verso una fase costituente*, cit., 25 ss. Ma, fra i molti, alcune prime indicazioni erano già in G. RIZZONI, *L'indagine conoscitiva sulla forma di governo regionale della Commissione bicamerale per le questioni regionali*, in *Quad. cost.*, n. 2/1990, 334 ss.

¹⁴ Proprio utilizzando tale "sistema" L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano 1970, 634 ss. distingueva, come si ricordava prima nel testo, tra forme di governo a bipartitismo rigido, a multipartitismo temperato, a multipartitismo estremo, ecc.

Per comodità potremmo dunque definire la «forma di governo» il complesso dei ricordati cinque fattori che concorrono a determinare l'assetto del potere esecutivo in rapporto agli altri (definendone il particolare equilibrio nell'ordinamento), assetto che consente di individuare gli organi di indirizzo politico, distinguendoli da quelli di controllo e garanzia¹⁵.

Infatti, è solo prendendo concretamente in esame – una per una – tutte queste *costanti* (le quali, ripetiamo, sono *variabili* diverse nei singoli ordinamenti) che si potrà definire e classificare una specifica forma di governo. Si scoprirà, così, che le attuali classificazioni giuridiche non sono inutili “gusci vuoti”, come pure qualcuno lascia intendere, ma buoni “scheletri”, utili “schemi di massima”, “scatole definitorie” necessarie a qualificare – per somiglianza/dissomiglianza – il singolo sistema. Non esistono, dunque, una forma di governo *parlamentare*, *presidenziale*, ecc., ma esistono piuttosto molti *parlamentarismi*, molti *presidenzialismi*, molti *semiparlamentarismi*, molti *semipresidenzialismi*, molti *premierati*, ecc.

Non si può escludere perfino, soprattutto di questi tempi, che ci si imbatta in forme di governo che potrebbero esser definite “impure” o veri e propri “ibridi” – se si vuole, sistemi “misti” – ma questo non significa che il concetto di forma di governo sia superato e dunque *non esista* (prospettiva ipersostanzialista), né che tali peculiari forme di governo debbano necessariamente essere qualificate in modo negativo, quali forme *bastarde* (prospettiva iperformalista).

Un punto di vista – come dire? laico ma meglio sarebbe dire scientifico – sul tema vuole che la “bontà” di una forma di governo si misuri solo sulla sua capacità “tecnica” di raggiungere gli obiettivi previsti dal singolo ordinamento. In termini squisitamente *costituzionali*, tali obiettivi dovrebbero comunque lasciar intravedere un equilibrio non formale fra organi di indirizzo politico e organi di garanzia del sistema (e in ciò soltanto, a parer mio, il concetto di forma di governo finisce col saldarsi a quello di forma di Stato), contemperando diverse e spesso contrapposte esigenze: stabilità istituzionale, partecipazione politica, controllo giuridico, governabilità, garanzie formali, efficacia ed efficienza, ecc.

Tale complicato equilibrio *non può non essere* “diverso” da ordinamento a ordinamento, proprio perché bisogna sempre tener conto (almeno) delle cinque *costanti* prima ricordate, che possono storicamente diversificarsi e combinarsi fra loro in vario modo, con esiti finali dunque assai diversi appunto ordinamento per ordinamento¹⁶.

¹⁵ Ho formulato già per grandi linee questo punto di vista, con maggiori approfondimenti, nei miei *La forma di governo della Regione Calabria*, cit., 7 ss. e spec. I “contenuti” degli *Statuti regionali (con particolare riguardo alle forme di governo)*, in AA.VV., *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, a cura di A. Ruggeri e G. Silvestri, Milano 2001, 78 ss., pubbl. anche in *Pol. dir.*, n. 2/2001, 289 ss.

¹⁶ Qualche considerazione generalissima in merito può forse servire. Più volte ho cercato di argomentare l'esistenza di un “nucleo duro universale” di valori giuridicizzati che caratterizza la *forma di Stato* costituzionale contemporaneo, costruito su cinque pilastri intangibili (diritti fondamentali, separazione fra i poteri, controllo di costituzionalità, democrazia, decentramento) miranti a realizzare il principio di dignità della persona umana. Accanto ad esso, ho pure teorizzato l'esistenza di un “nucleo duro particolare” dei singoli ordinamenti positivi, che – pur diverso da Paese a Paese (si pensi alla rilevante differenza formale fra *monarchia costituzionale* e *repubblica democratica*) – non inficia però minimamente la c.d. forma di Stato ed è potenzialmente soggetto a revisione, nel quadro di una concezione della Costituzione non solo come “atto”, ma come “processo storico”. In questo caso, ho usato – proprio per distinguerlo chiaramente dalla *forma* – come ricordavo, il più semplice termine *modello di Stato*. Di quest'ultimo possono essere componenti: l'*articolazione territoriale* (per es. regionale o federale), il *tipo di economia* (di mercato, mista o sociale/sussidiaria) e, appunto, la *forma di governo*. Si tratta di “variabili” importanti ma diverse da Paese a Paese e, nel tempo, persino all'interno di uno stesso Paese, senza che necessariamente muti la forma di Stato. Il quadro d'insieme, benché qui tratteggiato in modo molto fugace, rende forse più comprensibile perché le “cinque costanti” prima ricordate nel testo – necessarie per la definizione della forma di governo – *non possano non essere* “diverse” da Paese a Paese. Tale diversità è una naturale opportunità e riecheggia il punto di vista del costituente italiano Giorgio La Pira, allorché questi paragonava le Costituzioni a “vestiti” e i popoli a “corpi”, sottolineando che gli uni dovevano essere adatti agli altri, e potevano essere mutati nel tempo in relazione all'evoluzione dei corpi, fermo restando che tutti e sempre dovevano svolgere la stessa funzione di “copertura” dei corpi. Approfondimenti sulle complesse e delicate questioni teorico-generaliste prima accennate – nel cui contesto meglio si definisce il particolare concetto di forma di governo – si trovano nei miei: *Contributo per una teoria della Costituzione*, I, *Fra democrazia relativista e assolutismo etico*, Milano 1994; *Dalla Costituzione come “atto” (puntuale nel tempo) alla Costituzione come “processo” (storico). Ovvero della continua evoluzione del parametro costituzionale attraverso i giudizi di costituzionalità*, in AA.VV., *Il*

Tutto ciò rende fin troppo evidenti (e probabilmente insuperabili) le difficoltà in cui si imbattono i giuristi, almeno i più tradizionalisti che reputano sia sufficiente una tradizionale “gabbietta” di norme costituzionali, da sola, a definire una forma di governo e si stupiscono, poi, che “le cose” vadano diversamente.

Per converso, come la “natura” di una forma di governo è ben più complessa di un grumo, pur apparentemente organico, di norme costituzionali – dipendendo almeno dalle *altre* quattro costanti prima ricordate – così la “bontà” di una forma di governo non può certo misurarsi sulla sua conformità a un astratto *parametro teorico* (c.d. modellino/figurino), ma solo *empiricamente*, sul campo, in relazione al particolare tipo di equilibrio costituzionale formalmente, e dunque dichiaratamente, perseguito nel singolo ordinamento.

Brutale conclusione: i c.d. modellini costituzionali di forme di governo sono mere convenzioni dottrinali, forse piuttosto astratte, ma sempre utilissime quali piste o cornici di riferimento. Servono infatti affinché le (concrete) esperienze storico-istituzionali possano *utilmente* differenziarsene. Lo studio – non rigidamente dogmatico ma empirico-reale – delle forme di governo, piaccia o no, verte appunto su queste inevitabili *differenziazioni*.

Ora, come presto si vedrà, definire la complessiva “forma di governo” che discende dalla *riforma costituzionale* qui commentata è davvero arduo proprio alla luce delle considerazioni prima svolte e per l'impossibilità di soffermarci su tutte le ricordate componenti. Non si pretende, dunque, tanto. Mi limiterò solo, in questa sede, a descrivere – solo per grandi linee – il modello di quel che può sbrigativamente essere definito *premierato all'italiana*¹⁷, senza tener conto di tutti i fattori che lo definiscono, solo alla luce delle norme costituzionali novellate (relative al Governo, al Primo ministro e al Presidente della Repubblica) e della recente legge elettorale.

5. I principali fattori che concorrono a determinare la forma di governo italiana secondo la riforma: a) l'indebolimento degli organi di garanzia costituzionale e la svalutazione delle funzioni attribuite al Senato federale;

In breve, la forma di governo che può dedursi dal “sistema” (se di sistema si può parlare) introdotto dalla riforma vede una pericolosa *deminutio* delle funzioni degli organi di garanzia costituzionale e un apparente *rafforzamento* del potere esecutivo (e in particolare, dentro il Governo, del Primo ministro) rispetto agli altri poteri dello Stato.

La *deminutio* degli organi di garanzia discende, com'è noto, da due fatti:

1) la Corte costituzionale viene malamente ristrutturata su base federale, quasi che l'integrazione di 4 membri del collegio ad opera del «Senato federale, integrato dai Presidenti delle Giunte delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano» (art. 135) possa – in sé, e dunque da sola – rimettere in discussione l'*indipendenza* dei giudici, che invece rimane condizione

parametro nel sindacato di costituzionalità delle leggi, a cura di G. Pitruzzella, F. Teresi e G. Verde, Torino 2000, 1 ss., ma già in *Quad. cost.*, n. 3/1998, 343 ss.; *La “transizione” costituzionale: ambiguità e polivalenza di un'importante nozione di teoria generale*, op. et loc. cit.; *L'idea di Costituzione fra letteratura, botanica e geometria. Ovvero: sei diverse concezioni “geometriche” dell’“albero” della Costituzione e un'unica, identica “clausola d’Ulisse”*, in AA. VV., *The Spanish Constitution in the European Constitutionalism Context*, a cura di F. Fernández Segado, Madrid 2003, 169 ss., e in *RBDC, Revista Brasileira de Direito Constitucional*, n. 6/2005.

¹⁷ Nella *Audizione parlamentare (Senato)* di A. BARBERA (e V. Lippolis), in *Forum di Quad. cost.*, il primo parla non a torto di un «premierato azzoppato e ingessato». Esasperando tale impostazione, nella *Audizione parlamentare (Senato)* di G. PITRUZZELLA (e L. Elia), sempre in *Forum di Quad. cost.*, si paventa addirittura che la questione del «rafforzamento della posizione del Primo Ministro» trovi anzi un limite «proprio nella timidezza con cui è stata affrontata».

indispensabile, in qualche modo legata ai requisiti tecnici richiesti per i componenti della Corte e che, per le funzioni svolte, dovrebbe – anzi deve – prescindere dall’organo di nomina¹⁸;

2) il Capo dello Stato viene dimidiato dei suoi poteri nei confronti del *tandem* Governo-Camere. Per esempio, perde del tutto l’attuale potere di autorizzare i disegni di legge del primo e viene praticamente privato del potere di scioglimento delle seconde, se non in casi – si vedrà – ben definiti e ristretti (artt. 87-88).

In tale non casuale contesto di *indebolimento* degli organi di garanzia si colloca il disegno di un *rafforzamento* del Governo (e, dicevamo, del Primo ministro), che nel ricordato indebolimento intravede (o spera) una qualche comoda riduzione dei controlli costituzionali e dunque la possibilità di una maggiore “libertà di azione”, nell’auspicio di svincolarsi dai “lacci e laccioli” posti dalle Costituzione e da coloro che sarebbero chiamati a farli rispettare.

È appena il caso di ricordare che, nella riforma, non abbiamo più un Presidente del Consiglio, ma appunto un «Primo ministro» – per fortuna non Capo del Governo di non felice memoria – nominato da un Presidente della Repubblica «sulla base delle elezioni della Camera dei deputati» (art. 92, u.c.).

Intanto emerge subito l’anomalia per cui il Senato federale viene escluso dalla valutazione che il Capo dello Stato è chiamato a fare nella scelta del Primo ministro, in contraddizione con le importanti funzioni che a tale organo vengono ora attribuite, funzioni che – va detto a chiare lettere – sono di squisito indirizzo politico, ancorché specializzate in relazione alle autonomie regionali: non si vede dunque perché la composizione di tale organo debba essere sottratta alle valutazioni del Capo dello Stato, come se anch’esso non fosse, di fatto e di diritto, determinante per la sopravvivenza di un Governo. Per esempio, un Primo ministro di centro-sinistra con un Senato di centro-destra (può succedere: ci siamo andati molto vicini) avrebbe le sue belle “gatte da pelare”. *Ergo*: il Capo dello Stato non può – a mio avviso – tener conto, come richiede l’art. 92, u. c., solo dei «risultati delle elezioni della Camera». Seppure ciò gli è formalmente possibile, sostanzialmente non gli dovrebbe essere consentito, pena l’apparente inutilità del Senato federale (il che, s’è detto, non pare dedursi dalle funzioni che gli vengono attribuite). Insomma alla scelta del Primo ministro non è, non può essere, indifferente la composizione del Senato.

In secondo luogo, si possono scorgere delle sfasature fra la Costituzione novellata e l’attuale legge elettorale. L’art. 92, II c., della Costituzione recita: «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, secondo modalità stabilite dalla legge. La legge disciplina l’elezione dei deputati in modo da favorire la formazione di una maggioranza, collegata al candidato alla carica di Primo ministro». Ma il rinvio alla legge è troppo vago e comunque non è compatibile, sembra di poter dire, con l’attuale legge elettorale, n. 270 del 2005, che – s’è visto – certo non garantisce con sicurezza, almeno al Senato, la formazione di una maggioranza e in cui si prevede che «I partiti o gruppi politici organizzati tra loro collegati in coalizione che si candidano a governare depositano un unico programma elettorale nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come unico capo della coalizione» (art. 5, n. 3). Tale disposizione non pare in piena armonia con la nuova Costituzione. È evidente, infatti, che l’«unico capo della coalizione» cui fa cenno la legge non sia necessariamente il «candidato alla carica di Primo ministro», di cui invece parla con maggior precisione, anzi con puntualità, l’art. 92 della Costituzione novellata: l’uno è solo il capo di una coalizione politico-elettorale, l’altro è invece il candidato *in pectore* a divenire Primo ministro. Non è un caso, del resto, che nelle recenti elezioni i candidati del centro-destra (le c.d. tre punte) – pur riconoscendo la *leadership* politico-elettorale di Berlusconi – abbiano ciascuna rivendicato il diritto, almeno potenziale, a guidare l’Esecutivo, ove premiati dal maggiore

¹⁸ Mentre appaiono senz’altro condivisibili – nella riforma – la previsione di incompatibilità post-mandato dei giudici costituzionali (art. 51) e il ricorso diretto alla Corte da parte degli EE.LL. (art. 46). Sulle questioni accennate cfr., per tutti: A. RUGGERI - A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino 2004³, 40, 47 e 267 (ivi bibl.).

consenso dell'elettorato. Insomma: se passa la riforma costituzionale, bisognerà "aggiornare" l'attuale legge elettorale, che per la sua deliberata ambiguità risulta inadeguata allo scopo¹⁹.

Comunque, tornando all'art. 92 della Costituzione novellata, sembra emergere un'ulteriore conferma del ruolo semplicemente *notarile* assegnato al Capo dello Stato, chiamato alla mera ratifica di una decisione presa dal corpo elettorale (ciò che invece non accadrebbe se si tenesse conto, come si ricordava, anche del ruolo e delle funzioni del Senato federale, avendo in quel caso il Presidente della Repubblica un pur minimo margine di manovra).

In conclusione, indipendentemente dal reale contesto politico in cui si può venire in futuro a trovare il Paese (al limite "spaccato" fra le due Camere), l'automatismo fra la vittoria della maggioranza, con relativo candidato Premier della coalizione, e la formale nomina del Capo dello Stato è la prima di quelle che chiameremo le *blindature* del Governo.

6. (segue): b) le anomalie del "premierato all'italiana": potere gerarchico del Primo ministro e incomprensibilità pratica del voto sul (solo) programma da parte della (sola) Camera;

Nella riforma il Governo è ancora fatto coincidere con il «Consiglio dei ministri» (art. 92, I c.), ma i ministri non sono nominati dal Presidente della Repubblica «su proposta» del Presidente del Consiglio (come accade secondo la vigente Costituzione), bensì direttamente dallo stesso Primo Ministro che può anche revocarli (art. 95, I c.). Il chiaro rafforzamento del Capo dell'Esecutivo va sempre a scapito del pur modesto, ma certo non insignificante, margine di manovra che ancora residuava a favore del Presidente della Repubblica nella nomina dei ministri. Questi disponeva di una sorta di implicito "potere di veto", o di riposizionamento, almeno nelle situazioni limite: si pensi al rifiuto del Presidente S. Pertini di nominare ministri sospetti di far parte della loggia massonica P2²⁰ o – nel I governo Berlusconi – al caso dell'on. C. Previti, "spostato" – su pressione del Presidente O.L. Scalfaro, dal Ministero della Giustizia a quello della Difesa. Il potere ora "esclusivo" di nomina dei ministri in capo al Presidente del Consiglio ingigantisce il potere (e, si spera, anche la responsabilità) di quest'ultimo, escludendo del tutto il Presidente della Repubblica da ogni pur blanda forma di controllo e/o influenza, che però – s'è visto – si è rivelata utile in più di un'occasione.

Sempre nello spirito del rafforzamento dei poteri del Capo dell'esecutivo (non casualmente, si diceva, chiamato Primo ministro) questi non «dirige» più, ma ora – in modo, almeno apparentemente, più muscolare – «determina» la politica generale del Governo e ne è responsabile (art. 95, I c.). Nello stesso filone si colloca la sostituzione del verbo «mantiene» con quello «garantisce» l'unità di indirizzo politico e amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri, con la sola aggiunta del gerundio, non del tutto trascurabile: «dirigendo» (sempre art. 95, I c.).

Benché queste piccole modifiche linguistiche non sembrano alterare gravemente l'attuale disposto costituzionale, in realtà esse vanno tutte nella direzione di un *Governo a guida forte*, di *premierato*, essenzialmente sulla base di tre fattori:

a) la legittimazione popolare sostanzialmente diretta del Primo ministro (art. 92), che lo svincola da un qualsivoglia tipo di rapporto fiduciario con le Camere, non più esplicitamente necessario (se non forse per il programma), perché considerato *geneticamente* implicito nel binomio maggioranza elettorale/candidato alla carica di Primo ministro, con conseguente estinzione della forma di governo parlamentare. Si tratta, si vedrà, di un aspetto decisivo, ma non sempre perfettamente compreso dalla dottrina, talvolta propensa a immaginare piuttosto l'esistenza di una "doppia fiducia" – popolare e parlamentare – del Primo ministro, al quale invece, nel sistema

¹⁹ Cfr. pure S. CECCANTI, *Nuova legge elettorale e riforma costituzionale: la coerenza c'è, ma non è una virtù*, in *Quad. cost.*, n. 1/2006. 106 ss.

²⁰ Il caso è ricordato da R. BIN (*La forma di governo nello «Stato di pubblicità»*, in *Quad. cost.*, n. 1/2006, 95 ss.), che però in modo singolare non reputa particolarmente significativa questa sorta di potere di veto presidenziale.

previsto dalla riforma, è *formalmente* necessaria solo la legittimazione popolare (sia pure sotto forma di “designazione” prevista dal sistema elettorale che vincola il Capo dello Stato)²¹;

b) la collocazione gerarchica del Primo ministro al di sopra dei ministri, esclusivamente da lui nominati (e revocati), in un Consiglio dei ministri in cui egli non è più un *primus inter pares*, ma, almeno apparentemente, il *dominus* (c.d. *primus super pares*) dell’indirizzo politico cui – sembrerebbe di poter dire – si limitano a concorrere *sotto la sua guida* gli altri ministri²²;

c) il notevole potere del Premier, che se ne «assume la responsabilità», di chiedere lo scioglimento delle Camere (art. 88, I c.)²³.

Nel quadro indicato si collocano, però, alcune norme meno chiare. Recita l’art. 94, I c.: «Il Primo ministro illustra il programma di legislatura e la composizione del Governo alle Camere entro dieci giorni dalla nomina. La Camera dei deputati si esprime con un voto sul programma. Il Primo ministro ogni anno presenta il rapporto sulla attuazione e sullo stato del Paese».

Innanzitutto è fin troppo facile sottolineare l’anomalia di un Governo che presenta programma e organigramma ad entrambe «le» Camere, ma poi riceve solo il voto «della» Camera dei deputati. Si possono capire le ragioni formali del meccanismo in astratto, ma confermiamo l’incongruenza pratica di una condizione di minorità del Senato federale, che non pare giustificata viste le rilevanti funzioni attribuite allo stesso e l’incidenza sull’indirizzo politico del Governo delle attività della seconda Camera (si pensi solo all’importanza delle leggi-cornice in un ordinamento neo-federale)²⁴.

In secondo luogo, che vuol dire che «La Camera dei deputati si esprime con un voto sul programma»? Perché solo sul programma? E che tipo di voto?

Sappiamo che, nella presente riforma, il corpo elettorale è chiamato ad esprimersi sul candidato Premier di coalizione e presumibilmente (così è, per esempio, nell’attuale legge elettorale) sul programma elettorale. Per converso, poi, a elezioni avvenute, sembra di poter dire che l’*organigramma* (composizione del Ministero) diviene appannaggio esclusivo del Primo ministro, su di esso non potendo esprimersi *preventivamente* il corpo elettorale (il quale, com’è ovvio, non conosce la compagine ministeriale, frutto delle alchimie e degli equilibri politici postelettorali) e nemmeno *successivamente* la/le Camera/e. Sul *programma elettorale*, invece, si esprime “prima” il corpo elettorale (votando un candidato Premier non in astratto, ma presumibilmente sulla base appunto di un... programma di coalizione) e “poi” la Camera dei deputati, seppure questa dovrà formalmente esprimersi non sul *programma elettorale*, di rilievo soprattutto “politico”, ma sullo stesso nella sua definitiva veste “giuridica” di *programma di governo*.

A ben vedere, il passaggio è complicato e molto delicato: si tratta, infatti, del tentativo di dar vita a una parziale (nel duplice senso di sola una Camera e solo del programma) compartecipazione del potere legislativo all’indirizzo politico-amministrativo essenzialmente in mano al Governo. Va

²¹ Per la tesi, invece, della “doppia fiducia” cfr.: T.E. FROSINI, *Premierato e scioglimento delle Camere*, online in *Federalismi.it*, n. 1/2006.

²² Il fatto che permangano diversi casi di decisioni “collegiali” riservate all’intero Governo, e dunque sottratte al potere diretto del Primo ministro – per un primo elenco cfr. ancora R. BIN, *op. cit.*, 97 – non significa, a parer mio, che venga meno la chiara “prevalenza” del Premier nella determinazione dell’indirizzo politico, del resto nelle intenzioni e nello spirito della riforma. Se ciò è vero, e se la riforma andasse in porto, bisognerebbe dunque modificare/aggiornare diverse leggi, a cominciare dalla l. n. 400/1988. La posizione più decisa è forse quella di L. ELIA (*Audizione*, in *Forum di Quad. cost.*), per il quale «si prepara un accentramento che, a mio avviso, incontra ben pochi limiti, con riferimento ai poteri del Primo Ministro. Il Governo è tagliato fuori dalle decisioni politiche più significative, salvo quella di togliere l’ultima parola al Senato per darla alla Camera per le leggi di principio della legislazione concorrente di competenza del Senato».

²³ Si può parlare, in questo caso, di un vero e proprio «diritto di appello al popolo» del Premier (v. E. CHELI, *Il governo del Primo ministro*, in AA. VV., *Il premierato nei governi parlamentari*, a cura di T.E. Frosini, Torino 2004, 9), che l’esperienza comparata confermerebbe piuttosto comune e consueto nelle forme di governo di premierato: cfr. ancora T.E. FROSINI, *op. et loc. cit.* In particolare nella *Audizione parlamentare* di A. BARBERA, *cit.*, questi sembra guardare con favore a tale potere «quale arma da non usare ma che è bene sia tenuta nel cassetto».

²⁴ Interessanti cenni di questa problematica nell’*Audizione parlamentare (Senato)* di A. BALDASSARRE (e B. Caravita) in *Forum di Quad. cost.*

ricordato ancora che il Primo ministro – in virtù della sua elezione *sostanzialmente* diretta – non ha bisogno di un voto fiduciario, essendo legittimato direttamente dal popolo. Ma va ricordato pure che presumibilmente il Primo ministro viene eletto dal corpo elettorale non solo *uti singulus*, ma anche per aver presentato un ben definito programma di coalizione, su cui si è svolta la campagna elettorale.

Se ciò è vero, ed è vero, è assolutamente inimmaginabile che la Camera – che non può dare un vero e proprio voto fiduciario all'uno (*Primo Ministro*) – si esprima però contro l'altro (*programma*). Non si vede, dunque, che “tipo di voto” possa realmente dare la Camera, se non di tipo *parafiduciario*. In ogni caso, se non fosse un voto “favorevole” al *programma di governo* – che è, però (si badi) già approvato, sotto forma di *programma elettorale*, dal corpo elettorale – avremmo la situazione paradossale di un Primo Ministro e di un Governo “legittimati” dal popolo, ma “condannati” – per il programma presentato – dalla Camera, con evidente e insolubile conflitto politico-istituzionale. Non si vede, infatti, come un governo possa riuscire a governare, sostanzialmente se non formalmente, senza il consenso sul programma della/e Camera/e e dunque del potere legislativo. Dunque, delle due l'una: o il previsto voto della Camera sul programma è devastante (perché, in dissenso col Governo, dovrebbe portare a una insanabile frattura dell'indirizzo politico fra Governo e Camera) o è inutile, perché si limita a confermare la maggioritaria volontà popolare.

Anche l'ipotesi che il voto della Camera sul «programma di legislatura» (art. 94, I c.) del governo serva solo ad esprimere i diversi punti di vista in materia delle forze politiche, conferma l'inutilità dell'operazione, riducendosi a una passerella dei *leaders* parlamentari di maggioranza e di opposizione. Ed è presumibile che i primi saranno comunque favorevoli, gli altri no: è del tutto inverosimile, infatti, *soprattutto all'inizio della legislatura*, che la maggioranza uscita vittoriosa dalle urne grazie a un programma elettorale comune presenti una “mozione di sfiducia” nei confronti del Primo ministro per disaccordi... proprio sul programma di governo. Sembra pure doversi escludere un'eventuale integrazione della maggioranza con pezzi dell'opposizione, nel voto sul programma, per i motivi che si vedranno. Nella migliore delle ipotesi, dunque, il voto della Camera sul programma rischia di essere in pratica inutile: molto fumo e niente arrosto.

In conclusione, quello che forse una parte degli estensori della riforma costituzionale considerava una forma di *temperamento* del premierato, si rivela a conti fatti un *rafforzamento* dello stesso, visto che il Primo ministro “in pratica” è eletto direttamente, non ha bisogno di un voto di fiducia ed è impensabile che le forze politiche coalizzate che lo hanno “prima” sostenuto in campagna elettorale su un programma *comune* non lo sostengano “poi” alla Camera sullo stesso, presentato come programma di governo.

Dunque, dopo la “legittimazione” *popolare* (personale e... programmatica), il Premier finisce così per ricevere una seconda “legittimazione” *parlamentare* (programmatica... e personale), *blindandosi* ulteriormente nel suo stato di referente plebiscitario del consenso generale.

7. (segue): c) la presumibile continuità “mediatica” fra Primo ministro e società civile, in luogo della dialettica fiduciaria Governo-Parlamento;

Quanto alla presentazione annuale di un «rapporto sull'attuazione e sullo stato del Paese» (sempre art. 94, I c.) da parte del Primo ministro, essa va chiaramente nella ricordata direzione della “personalizzazione” dell'attività di Governo, ma – si badi – non è detto esplicitamente che tale presentazione vada fatta alla o alle Camere. La questione, a parer mio, è rilevante. Nel silenzio della Costituzione novellata, è lecito supporre, semmai e più plausibilmente, che tale presentazione sia di tipo *mediatico*, rivolta forse alla stampa, eventualmente sotto forma di messaggio televisivo a reti unificate: qualcosa di simile, insomma, al messaggio all'Unione del Presidente degli USA, in un rapporto diretto fra il *leader*-Primo ministro e la società (che perpetuerebbe, non più in sede parlamentare ma in forme mediatiche e dirette, l'originario rapporto personalistico fra corpo elettorale e candidato Premier). Sui vantaggi di trasparenza politica – ma anche sui rischi di cesarismo politico e di facili manipolazioni – che determina tale meccanismo diretto e mediatico di

rappresentazione della volontà politica del governo si potrebbe dire molto, ma è facile intuire e gli uni e gli altri. Probabilmente esso mira a sostituire le periodiche e defatiganti (talvolta rissose) c.d. “verifiche” politiche fra gli alleati di colazione – che comunque è presumibile non mancheranno – e somiglia piuttosto a un controllo annuale sullo stato del “contratto con gli elettori” inizialmente stipulato in campagna elettorale²⁵.

È vero, comunque, che in teoria si può anche immaginare/auspicare una “doppia presentazione” dello stato di attuazione del programma: insieme parlamentare e mediatica (fra loro compatibili e non alternative).

Tuttavia, se invece vi sarà esclusivamente un seguito extraparlamentare e mediatico della prevista presentazione, si sancirà definitivamente il tramonto della dialettica fiduciaria fra Governo e Parlamento. In questo senso – se si rivelerà esatta un’interpretazione *in malam partem* – il sistema sembra costruito *ad hoc* per scardinare il tradizionale modello della democrazia *rappresentativa* e proporre invece un nuovo tipo di democrazia di massa, essenzialmente *mediatica*, che indubbiamente favorisce i partiti con forte base personalistica e caratterizzati dalla disponibilità, o comunque familiarità, con i mezzi di comunicazione di massa.

In conclusione, anche la previsione della presentazione annuale, da parte del Primo ministro, del «rapporto sull’attuazione e lo stato del Paese» – al di là dell’imperfezione linguistica della disposizione (l’attuazione riguarda, presumibilmente, il *programma*, pur non menzionato) – in coerente analogia al vincolo iniziale fra candidato Premier e corpo elettorale, potrebbe mirare ora – a Governo formato – a razionalizzare giuridicamente e rafforzare, *blindare* appunto, il rapporto fra Primo ministro e società civile (a discapito del passato, e sembrerebbe adesso quasi “scavalcato”, collegamento diretto fra Governo e Parlamento).

8. (segue): d) un’ampia questione di fiducia, una forte mozione di sfiducia e un scioglimento della Camera molto controllato come tecniche di contenimento dei poteri del Primo ministro. Risultato: un *premierato*, se non “dimezzato”, incerto

Mentre la previsione di un voto sul programma del Governo da parte della Camera non *indebolisce* affatto il Primo ministro, finendo invece – s’è visto: cfr. § 6 – paradossalmente per rafforzarlo anche con un’inevitabile legittimazione parlamentare (successiva a quella vera e diretta: popolare), il sistema “triadico” previsto (di questione di fiducia, mozione di sfiducia e scioglimento della Camera) pone, accanto ad alcuni poteri, significativi “freni e paletti” al Primo ministro.

La disciplina della c.d. *questione di fiducia* viene elevata di rango: senza dimenticare il mero regolamento della Camera, cui la Costituzione rinvia, essa viene anche razionalizzata costituzionalmente. Così essa, secondo la Carta novellata, è posta dal Primo ministro alla Camera dei deputati, la quale si deve esprimere sulla stessa «con priorità su ogni altra proposta»; è votata per appello nominale – dunque palesemente – e in caso di voto contrario, comporta l’obbligo di dimissioni del Primo ministro. Positivo pure il fatto che non sia possibile porre la questione di fiducia nel caso di «leggi costituzionali e di revisione costituzionale» (art. 94, II c.). Sembra, questo, l’unico contenimento del potere ora esclusivo del Primo ministro (e non più del Governo).

Quanto alla mozione di *sfiducia*, intanto è bene insistere ancora una volta sul fatto che la sua semplice previsione non comporta automaticamente la presunzione che, per ciò stesso, esista implicitamente un rapporto di *fiducia*. L’elezione praticamente diretta del Premier esclude infatti che possa immaginarsi, e sussista, alcun tipo di rapporto fiduciario, almeno *stricto sensu* inteso. Semplicemente – e in non velata analogia con la forma di governo delle Regioni di diritto comune,

²⁵ Sui limiti di questo approccio “privatistico-contrattuale” alla cosa “pubblica” è lecito formulare più di una riserva: cfr. i miei *Dal partito-azienda allo Stato-azienda, al Governo “comitato d’affari?” Un passaggio “difficile” della transizione italiana*, in *Ragion pratica*, n. 19/2002, 287 ss. e *Il fenomeno della pubblicizzazione degli interessi privati e, di riflesso, della privatizzazione degli interessi pubblici: una piccola introduzione sulla crisi dell’“etica pubblica costituzionale”*, in AA. VV., *Diritto e potere nell’Italia di oggi*, a cura di A. Pizzorusso - E. Rippepe - R. Romboli, Torino 2004, 9 ss.

ove vige la regola-capestro *simul stabunt simul cadent* – all’elezione praticamente diretta del Capo dell’Esecutivo fa da “contrappeso” il potere eventuale della Camera di approvare una mozione di sfiducia, anch’essa votata per appello nominale (dunque palesemente), con l’effetto automatico dello scioglimento. Essa viene proposta da almeno «un quinto» dei componenti della Camera – un numero ben più alto del «decimo» attualmente previsto – ed è prevista esplicitamente – ciò che ora non è detto nella Costituzione – la sua approvazione ad opera «della maggioranza assoluta dei componenti» della Camera (art. 94, III c.).

Tale istituto si intreccia poi, in modo complesso e singolare, con il potere presidenziale di scioglimento della Camera stessa.

Il Capo dello Stato *deve* sciogliere la Camera dei deputati in 3 casi che riguardano il Primo ministro: se muore (o è impedito in modo permanente), se si dimette, se lo richiede lui stesso: cfr. art. 88, I c. Come ricordavamo, in quest’ultima ipotesi il Premier viene *apparentemente* ancora una volta rafforzato nei propri poteri, a discapito del Presidente della Repubblica.

Tuttavia, si badi bene: se con voto palese la maggioranza (più precisamente: «la maggioranza espressa dalle elezioni in un numero non inferiore alla maggioranza dei componenti della Camera»: art. 88, u.c.) decide, con un’apposita mozione presentata «entro i venti giorni successivi», di proseguire comunque nell’azione di governo – mantenendo il programma concordato e designando un nuovo Primo ministro – il Capo dello Stato deve soprassedere allo scioglimento e nominare «il nuovo Primo ministro designato» (sempre art. 88, u.c.).

Questa stupefacente disposizione in pratica indebolisce enormemente il Premier, lasciandolo in balia della sua stessa maggioranza: egli, infatti, potrà – sì – dimettersi (per dissidi interni alla sua coalizione di maggioranza) e formalmente potrà pure richiedere al Capo dello Stato lo scioglimento della Camera, ma quest’ultimo dovrà comunque rifiutarsi di dar luogo allo scioglimento richiesto ove la coalizione di maggioranza confermi il programma e si ricompatti su un *nuovo Premier*, presentando una specifica «mozione», che può ragionevolmente definirsi di *sfiducia costruttiva*.

Si badi: ciò vale addirittura anche quando la stessa maggioranza presenti ed approvi una *mozione di sfiducia* nei confronti del proprio Primo ministro, con l’unica differenza che – in questo caso (almeno così sembrerebbe) – tale mozione di sfiducia appare immediatamente *costruttiva*, contenendo subito anche la designazione del nuovo Premier (art. 94, V c.). In ogni caso, in entrambe le situazioni [morte/dimissioni/richiesta (di scioglimento della Camera da parte) del Primo ministro, che dà vita a una mozione che designa un nuovo Premier, o diretta mozione di sfiducia costruttiva (nei confronti del vecchio Premier)], l’esito è comune: la maggioranza parlamentare che ha vinto le elezioni può “impedire” lo scioglimento della Camera e *sostituire* il Primo ministro in pratica eletto direttamente dal popolo²⁶.

Insomma, la decantata stabilità del Primo ministro; il suo privilegiato rapporto diretto (e presumibilmente mediatico) col corpo elettorale, prima, e con la società civile, poi; la sua stessa legittimazione popolare diretta: sono tutti fattori che in pratica potrebbero essere vanificati dal potere della maggioranza a lui collegata di dargli in qualunque momento... il benservito e sostituirlo, *sic et simpliciter*, alla bisogna, con un altro *leader* della coalizione stessa. Sembra di poter dire, a questo punto che – in netta contraddizione con altre disposizioni costituzionali novellate – l’art. 88, II c., crei una nuova e paradossale figura di Premier: un Primo ministro, sì, legittimato dal popolo, ma... ostaggio della sua stessa maggioranza parlamentare. Ne vien fuori un premierato, se non “dimezzato”, incerto. Il che equivale pure a dire che la forma di governo che ne discende potrebbe definirsi *premierato con sfiducia costruttiva* o, se si preferisce, *premierato all’italiana*.

Ma – attenzione – anche tale singolarissimo modello, a ben vedere, è *blindato*. Non va dimenticato che, ferma restando la necessità di mantenere il programma di governo comune, l’operazione di “sostituzione” del Primo ministro – onde evitare operazioni di trasformismo politico

²⁶ Il sistema della sfiducia costruttiva, così com’è previsto (all’italiana, essendo quello tedesco un’altra cosa), naturalmente consente anche “patti della staffetta” fra *leaders* della stessa coalizione, patti di dubbia costituzionalità generale ma favoriti dalla *continuità del programma* non casualmente invocata dall’art. 88, II c.

(c.d. ribaltoni) – secondo la Carta novellata deve avvenire tutta *all'interno della coalizione di maggioranza che ha vinto le elezioni*. Ora, poiché il Primo ministro “dimezzato” sarà plausibilmente anche il leader del partito di maggioranza relativa all'interno della coalizione e poiché tale forza politica difficilmente sarà disponibile a “sostituire” il suo esponente di punta, che per altro risulta vincitore delle elezioni [ma, in teoria, potrebbe anche esser un uomo senza partito (v., oggi, R. Prodi)] è piuttosto improbabile che si verifichi una defenestrazione/sostituzione del leader di partito/Primo ministro [comunque potrebbero bastare ad impedirlo anche pochi uomini a lui fedeli]²⁷.

Resta il fatto, a dir poco emblematico, che in ogni caso la riforma *prevede* che sia possibile un cambiamento del Premier *senza* ri-consultare il corpo elettorale, facendo così prevalere la “sintonia” delle diverse componenti della maggioranza parlamentare sul *programma di governo* rispetto alla “sintonia” del corpo elettorale, univoca e diretta, nei confronti del *Primo ministro*. In realtà, l'evidente contraddizione del sistema descritto – sinteticamente e non casualmente qui definito *premierato all'italiana* – probabilmente discende dalla necessità storica del centro-destra italiano di trovare un compromesso, che invero non mi sembra “di alto respiro”, soprattutto fra due istanze contrapposte: da un lato, un qualche riconoscimento formale al cesarismo politico-mediatico (o bisogno di legittimazione diretta del leader di coalizione come leader di governo), e, dall'altro, un'adeguata visibilità e rappresentanza degli interessi programmatici specifici delle diverse forze politiche che compongono la coalizione della c.d. Casa delle libertà (in sintesi: priorità del programma sull'uomo chiamato a dirigerne l'attuazione).

Ma proseguiamo nella descrizione del “sistema”, sempre che la parola non sembri presuntuosa, congegnato nella riforma.

Il Capo dello Stato – oltre nei tre casi ricordati (morte, dimissioni e richiesta diretta del Premier) – *deve* sciogliere la Camera anche in un quarto caso: quando viene approvata una mozione di sfiducia nei confronti del Primo ministro (artt. 88, I c., e 94, III c.).

Tuttavia, la conferma che la novella costituzionale qui commentata ha cercato di dar vita a una vera propria *blindatura* della maggioranza è l'incredibile – sottolineiamo *incredibile* – IV c. dell'art. 94. Esso prevede che venga presentata una mozione di sfiducia, non conta da chi, e che essa venga respinta, ossia “non” venga approvata con la maggioranza assoluta dei componenti richiesta. Ciononostante, la disposizione recita che quando «la mozione di sfiducia sia stata respinta con il voto determinante di deputati non appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni», il Primo ministro in carica *si debba comunque dimettere*. Ove mai si verificasse l'ipotesi descritta, si assisterebbe, così, al paradosso di un Premier *giuridicamente* costretto a dimettersi anche se *numericamente* risulta respinta la mozione di sfiducia formalmente presentata nei suoi confronti, sol perché tale maggioranza *numerica* non è anche, eventualmente con lo scarto pure di un solo voto,

²⁷ Cfr. S. MERLINI (*La forma di governo nella riforma costituzionale*, in *Forum di Quad. cost.*), che giustamente ricorda come l'ipotesi sia praticabile «solo in caso di consenso unanime da parte di tutti i partiti della coalizione e da parte di tutte le componenti interne dei partiti medesimi: a meno che la coalizione non possa raggiungere la maggioranza anche senza l'apporto di una delle sue componenti originarie». Anche A. BARBERA (*Audizione, op. et loc. cit.*) sottolinea che: «Nel caso della nomina di un nuovo governo potrebbe rendersi necessario, per raggiungere la maggioranza assoluta, il voto di una parte anche marginale della maggioranza iniziale rischiando così o di aggravare i mali antichi (i poteri di veto di minoranze interne alla maggioranza) oppure di rendere il Premier inamovibile grazie a una pattuglia di fedelissimi che rifiutandosi di sottoscrivere la mozione di sfiducia costruttiva potrebbe evitare la elezione di un successore». Ancora maggiori preoccupazioni esprime L. ELIA (*Audizione, op. et loc. cit.*): «possono esserci delle condizioni per cui... si ha un paradosso nel paradosso, cioè che non solo quell'istituto [sfiducia costruttiva] è poco praticabile ma che la sua praticabilità è minore quanto più risicata è la maggioranza iniziale. Paradossalmente, infatti, un Premier 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 per esercitare più liberamente il potere di scioglimento... Questa situazione paradossale... comporta un sostanziale accentramento dei poteri, e quasi senza limiti, nel Primo Ministro». Di un Premier «assoluto padrone dell'assemblea rappresentativa» parla anche G.U. RESCIGNO, *Parere per la I commissione Camera. Affari costituzionali*, in *Forum di Quad. cost.*

politica (ossia non coincide esattamente con quella che lo ha sostenuto in campagna elettorale)! Che dire di una simile norma? Che essa, in nome della nobile lotta al trasformismo politico e ai c.d. ribaltoni – ma in realtà in ragione di una *pruderie* legata a ben altri obiettivi – sancisce l'inverosimile principio di *purezza e immutabilità assoluta della maggioranza politica*, “blindando” le maggioranze alla Camera dei deputati oltre ogni prevedibile logica della democrazia rappresentativa.

Come tutti sanno, nello Stato costituzionale il sistema della democrazia rappresentativo-parlamentare è fondato sulla libertà degli eletti (ispirati solo all’“interesse generale”, siccome questo appare alla libera coscienza individuale del singolo deputato) e dunque sul classico e immortale principio del divieto di mandato imperativo (art. 67 della nostra Cost., rimasto fortunatamente immutato, salvo l'irrelevante modifica «Ogni deputato e ogni senatore» e l'oscura aggiunta – accanto a quella della Nazione – di una rappresentanza «della Repubblica»)²⁸. In spregio di questi elementari principi, invero già propri del semplice Stato liberale di diritto, l'attuale riforma costituzionale *pretenderebbe* invece di coartare i “singoli” aderenti ai gruppi a rimanere imprigionati nella maggioranza parlamentare iniziale, anche quando gli stessi – si badi: *in modo palese* e dunque in piena trasparenza – dissentono dal proprio, “originario” gruppo parlamentare e dalla propria maggioranza politica “iniziale”.

Non riesco a capire per quale oscura ragione un Premier – per di più legittimato direttamente dal corpo elettorale – che riesce a passare “indenne” al voto su una mozione di sfiducia, dovrebbe “dimettersi” perché qualcuno della sua maggioranza “iniziale” non l’ha sostenuto. Non può forse accadere che una maggioranza resti *solida* anche se alcuni parlamentari passano, “durante la legislatura”, all’opposizione? E non è forse vero – per il naturale gioco, durante una legislatura, del passaggio anche di un esiguo numero di eletti dall’una all’altra parte (indistintamente dalla maggioranza alla minoranza e viceversa) – che «il voto determinante di deputati non appartenenti alla maggioranza espressa alle elezioni» (come recita l’art. 94, IV c.) in pratica potrebbe coincidere invece con *il voto determinante di deputati che (in origine) appartenevano alla maggioranza*? Si tratta, con ogni evidenza, di due modi diversi di dire la stessa cosa.

Ma quand’anche si riuscisse a *blindare* le maggioranze parlamentari – il che mi sembra improbabile e soprattutto impraticabile vigente il ricordato principio costituzionale del divieto di m.i. – come può realisticamente applicarsi la disposizione costituzionale in esame (art. 94, IV c.) di fronte alle libere, e sempre molto diversificate (anche nel tempo), scelte degli aderenti al c.d. “gruppo misto”? Come valutiamo – insomma – i voti degli iscritti a tale gruppo (dell’opposizione, della maggioranza...o non sono computabili)? Potrebbe talvolta verificarsi che l’*assenza* – sottolineo: l’“assenza”, che potrebbe essere più che giustificata (impedimento permanente) – di un solo deputato della maggioranza (o l’imprevista defezione di un deputato dell’opposizione) comporti che comunque venga respinta la mozione di sfiducia (avvenendo sempre «con il voto determinante di deputati non appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni»). Ciò innesca un folle meccanismo di “automatiche” dimissioni del Premier.

In conclusione – al di là del fatto che fra gli artt. 94, IV c. e 67 del testo novellato sembra potersi configurare una probabile *rottura* costituzionale (dunque un’insanabile e sincronica antinomia logico-giuridica) – resta addirittura il dubbio sulla praticabilità, e dunque materiale

²⁸ La questione del divieto di m.i. – su cui esiste una ricchissima dottrina – da sempre ha avuto per chi scrive un particolare interesse. Mi piace quindi ricordare, anche per ulteriori indicazioni bibl., alcuni miei vecchi lavori: *Riflessioni sul mandato imperativo di partito*, in *Studi parl. e di pol. cost.*, n. 67/1985, 21 ss.; *Elezioni della Giunta: sei problemi di diritto parlamentare regionale nell’analisi di un “caso” controverso*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 2/1987, 255 ss.; *Sul concetto di rappresentanza politica in Mortati*, in AA. VV., *Costantino Mortati costituzionalista calabrese*, Napoli 1989, 337 ss.; *Una declaratoria d’infondatezza fra valutazione di merito e controllo sulla ragionevolezza (Sul problema del personale e dei contributi messi a disposizione dei gruppi consiliari)*, in *Nomos*, n. 4/1989, 89 ss.

applicabilità, del IV c. dell'art. 94. Ed è, questo, l'ultimo, estremo tentativo di *blindatura* – in tema di forma di governo – presente nella Carta novellata. In ogni caso, se di rottura si può parlare fra gli artt. 94, IV c., e 67, non v'è dubbio che la democrazia rappresentativo-costituzionale necessariamente esige che il secondo prevalga sul primo.

Può ora essere utile sintetizzare, con un semplice schema, le previsioni del legislatore costituzionale, per meglio comprenderne (come si vedrà) gli aspetti in parte contraddittori e oscuri:

(I Ipotesi)

Obbligo, per il Capo dello Stato, di sciogliere la Camera dei deputati e indire le elezioni

1. su richiesta del Premier (art. 88, I c., lett. a)
2. morte o impedimento permanente del Premier (art. 88, I c., lett. b)
3. dimissioni del Premier (art. 88, I c., lett. c), le quali si hanno:
 - per sua scelta personale
 - per voto contrario sulla questione di fiducia da lui posta (art. 94, II c.)
 - per approvazione di una mozione di sfiducia nei suoi confronti (art. 88, I c., lett. d e 94, III c.)

(II Ipotesi)

Impossibilità, per il Capo dello Stato, di sciogliere la Camera dei deputati e indire le elezioni

1. approvazione di una *mozione di sfiducia costruttiva di maggioranza*, con uguale programma e nuovo Premier (art. 94, V c.)
2. approvazione di una *mozione di sfiducia di opposizione*, seguita entro 20 giorni da una mozione costruttiva di maggioranza con uguale programma e nuovo Premier (art. 88, II c.)
3. rigetto di una *mozione di sfiducia di opposizione* «con il voto determinante di deputati non appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni. In tale caso si applica l'art. 88, secondo comma» (art. 94, IV c). [*ma quest'ipotesi – applicazione automatica dell'art. 88, II c. – come si vedrà presto nel caso che segnaliamo, può rivelarsi impraticabile*].

In via puramente teorica l'art. 94, IV c., prevedendo l'applicazione *automatica* dell'art. 88, II c., suona come una sorta di “punizione” del Primo ministro, evidentemente nella opinabile presunzione che necessariamente questi abbia “ricercato” e ottenuto, sulla fiducia, il voto di esponenti dell'opposizione, mentre potrebbe semplicemente e più realisticamente dirsi piuttosto – quale che sia stato il gioco di parte dell'opposizione – che in realtà il Primo ministro, in questo caso, ha semplicemente “perso” alcuni voti decisivi della sua maggioranza o ricevuto, non richiesto, voti dalla minoranza, “*da soli*” pur sempre *insufficienti a determinare la sfiducia*. Insomma, dietro il nobile scopo di rigettare i c.d. “inciuci” e “ribaltoni” – e il tentativo di razionalizzare l'immodificabilità numerico-costituzionale della maggioranza, anche solo “sfilacciata” – in realtà il sistema previsto sembra intrinsecamente contraddittorio ed espressione di un basso compromesso costituzionale.

9. Il caso paradossale, ma non improbabile, di maggioranza numerica (non politica) fra gruppo misto e opposizione. La conseguente aporia logica di un Primo ministro sempre dimissionario per mozione di sfiducia “respinta”

Vale la pena insistere ulteriormente, approfondendola, sulla questione da ultimo accennata nel § precedente.

Il fatto che l'opposizione possa far cadere il governo quando viene “approvata”, con la maggioranza assoluta dei voti, la propria mozione di sfiducia, sembra abbastanza ovvio, ancorché l'ipotesi è meno probabile di quanto appaia, sia per l'alto quorum previsto (50 % più uno dei componenti della Camera), sia perché comunque comporta l'effetto automatico dello scioglimento parlamentare e l'indizione di nuove elezioni (art. 94, III c.: *simul stabunt simul cadent*). Se

all'opposizione fa sicuramente comodo far cadere un Governo, non è detto che alla stessa convenga sempre andare subito dopo alle elezioni. In ogni caso, il sistema ha una sua logica.

Il meccanismo che qui cerco di illustrare meglio, in quanto mi sembra illogico (o almeno la cui portata sembra sfuggita ai redattori della riforma), è invece quello del IV c. dell'art. 94, laddove si prevede che – nonostante venga “respinta” la mozione di sfiducia proposta dall'opposizione – ove quest'ultima (pur restando minoranza) raggiunga alla Camera, insieme agli appartenenti al “gruppo misto”, un numero di deputati equivalente alla maggioranza assoluta dei componenti della Camera stessa, il Primo ministro debba... dimettersi.

Ciò significa, in pratica e in breve, che – nel particolarissimo, ma per nulla improbabile, caso considerato – il Premier è costretto a dimettersi, con conseguente scioglimento della Camera, paradossalmente anche quando: a) formalmente (ossia numericamente) non viene sfiduciato; b) nessuna componente politica dell'opposizione mira a sostenerlo trasversalmente (dando vita a un c.d. ribaltone)²⁹; c) la maggioranza che lo sostiene – benché non assoluta – comunque ancora prevale sull'opposizione.

Ma proviamo a riepilogare con ordine.

- Il Premier – legittimato direttamente dal popolo – non ha bisogno della fiducia (art. 92, II c.) e, *all'inizio della legislatura*, dispone comunque, almeno secondo la legge elettorale richiesta dalla Costituzione riformata, di una maggioranza parlamentare assoluta: superiore almeno al 50 % più uno dei componenti della Camera (art. 92, I c.). Tuttavia egli può vedere ridotta tale maggioranza *durante la legislatura*, per il consueto fenomeno dello “scambio” di deputati fra le coalizioni; nella fattispecie per le possibili defezioni dei propri parlamentari – consentite dal mantenimento dell'art. 67 Cost. (divieto di mandato imperativo) – a favore dell'opposizione o, più plausibilmente, del gruppo misto³⁰.
- È impensabile, infatti, che – vigendo tuttora l'art. 67 – non esista un “gruppo misto”, cui aderiscono deputati *all'inizio* della legislatura, ma anche *durante* la legislatura. Al di là del caso di deputati che non sono in grado, per l'esiguità del loro numero, ad essere rappresentati in un autonomo gruppo parlamentare, il “gruppo misto” è una chiara conseguenza logico-giuridica, necessariamente razionalizzata in sede di regolamento *parlamentare*, del riconoscimento *costituzionale* della libertà degli eletti, anche di quelli che lasciano il proprio gruppo. In questo senso ha perfettamente ragione L. Elia quando osserva icasticamente che «le modifiche della Camera hanno ...accresciuto talmente l'ingessatura che non si capisce bene come si possa pensare di fermare la storia al giorno delle elezioni. In pratica la vita, la storia si cristallizzano al giorno delle elezioni e nel quinquennio successivo non deve accadere niente, soltanto l'attuazione del programma»³¹.
- Proprio per le ragioni testé espresse, si può benevolmente immaginare – anzi si *deve* ragionevolmente supporre – che con la formula «maggioranza espressa dalle elezioni» (artt. 88, II c. e 94, V c.) si faccia riferimento non esattamente e rigoristicamente ai singoli deputati inizialmente aderenti ai gruppi di maggioranza, ma ai gruppi parlamentari stessi della maggioranza. Insomma la «maggioranza espressa dalle elezioni» è fatta dai gruppi, non dai singoli, purché, s'intende, essa resti comunque tale, ossia purché il numero dei suoi aderenti sia superiore a quelli

²⁹ Di “paradosso” parla, per esempio, A. BARBERA (*Audizione, op. et loc. cit.*): «nel caso della rieiezione di un voto di sfiducia si potrebbe presentare il paradosso di un governo in carica che vede riconfermata la fiducia ma che è costretto a dimettersi per il voto “inquinante” (anche per la mera astensione!) di qualche deputato già dell'opposizione».

³⁰ Non casualmente sempre A. BARBERA (*op. et loc. cit.*) si chiede: «è ammissibile in base ai classici principi del costituzionalismo che i voti dei parlamentari non siano uguali ma abbiano un peso diverso, legato alla *iniziale appartenenza ad una specifica maggioranza?*» (nostro il c.vo).

³¹ Cfr. L. ELIA, *op. et loc. cit.*

appartenenti ai gruppi dell'opposizione. Ogni altra ricostruzione è impraticabile, perché *congelerebbe* illogicamente e incostituzionalmente (art. 67) la composizione individuale (dunque numerica, più che politica) della maggioranza siccome formatasi all'inizio della legislatura³². Sappiamo invece tutti molto bene che, al di là di ogni astratta teorizzazione, i cambiamenti/scambi di deputati fra gruppi di maggioranza e opposizione sono abbastanza frequenti nel corso del tempo e che, in ogni caso, i deputati dissenzienti rispetto al proprio gruppo non cessano dalle loro funzioni ma *devono aver riconosciuto il diritto* di aderire all'opposizione o al "gruppo misto", senza che – per questo soltanto – debba necessariamente venir meno una coalizione di maggioranza.

- Ciò premesso, la cosa strana, prevista dalla riforma, è appunto che il Premier ha l'obbligo di dimettersi non solo – come sembra logico – ogni qual volta è "approvata" una tradizionale *mozione di sfiducia* dell'opposizione (art. 94, III c.) o quando viene "approvata" una singolare *mozione di sfiducia costruttiva* della stessa maggioranza (art. 88, II c.), ma anche ogni qual volta viene "respinta" una *mozione di sfiducia* dell'opposizione «con il voto determinante di deputati non appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni. In tale caso si applica l'art. 88, secondo comma» (art. 94, IV c.), che prevede il cambio del Primo ministro.
- Ora – per ragioni di logica giuridica (o di puro calcolo matematico, che in questo caso è la stessa cosa) – è sufficiente che, "insieme", opposizione e gruppo misto raggiungano la maggioranza assoluta dei componenti della Camera [anche ove l'opposizione – da sola – rimanesse numericamente inferiore alla maggioranza] affinché *l'opposizione, sol promuovendo la mozione di sfiducia, costringa alle dimissioni il Premier*. Infatti, l'art. 94, IV c., recita: «Il Primo ministro si dimette altresì quando la mozione di sfiducia sia stata respinta con il voto determinante di deputati non appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni. In tale caso si applica l'art. 88, secondo comma».
- La formula «voto determinante di deputati non appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni» è inequivoca. È del tutto evidente che *non* appartengono «alla maggioranza espressa dalle elezioni», infatti, sia i deputati dell'opposizione, sia quelli del "gruppo misto", *tranne, s'intende, quelli eventualmente appartenenti a un partito, aderente alla coalizione elettorale che ha vinto le elezioni, ma che ha espresso un numero di deputati troppo piccolo per essere formalmente rappresentato in modo autonomo alla Camera, e dunque costretto ad aderire al "gruppo misto"*. Con questa eccezione nessun deputato appartenente al gruppo misto è qualificabile di maggioranza³³. Sicché l'infelice disposto costituzionale – la cui portata, va detto

³² «...senza contare la macchinosità di accertamento – in mancanza di un esplicito voto di fiducia iniziale – dei "deputati appartenenti alla maggioranza" e l'assurdità di configurare "una sorta di *status* permanente differenziato all'interno della Camera" fra deputati di maggioranza – gli unici che possono sostituire il Primo ministro, mentre tutti possono sfiduciarlo ex art. 94, ult. co. – e di opposizione, con conseguente lesione del principio del libero mandato»: così S. ROSSI, *Brevi note sullo Statuto "minimo" dell'opposizione*, in *Forum di Quad. Cost.* Del tutto inaccettabile è invece, per me, il punto di vista di S. CURRERI (*Rappresentanza politica e divieto di mandato imperativo nel progetto di riforma costituzionale* in *Federalismi.it*) che – in pratica svuotando di senso il divieto di m.i., pur conservato nella riforma – immagina per i singoli eletti un doppio mandato vincolante ("di governo" e "di opposizione") che opererebbe dall'inizio della legislatura, congelando una volontà popolare ormai meramente e definitivamente "partitizzata". Se davvero fosse possibile una simile pericolosa interpretazione della riforma – ma non pare proprio – ci troveremmo di fronte, come si ricordava, a una vera e propria "rottura" della Costituzione.

³³ Il caso poi, di scuola, di un deputato della maggioranza che esce dal proprio gruppo e rinuncia persino ad aderire ad un altro gruppo della maggioranza *iniziale*, per scegliere di andare nel gruppo misto (ma pretendendo di continuare a sostenere la maggioranza!), comporta, a parer mio, che questi abbia di fatto e *di diritto* rinunciato a far parte della maggioranza e che dunque non sia più computabile nella «maggioranza iniziale». Quanto poi all'ulteriore ipotesi di "frantumazione" di un gruppo di maggioranza in due diversi gruppi, entrambi miranti a sostenere la maggioranza – ipotesi anch'essa piuttosto di scuola – pare a chi scrive che solo uno dei due gruppi potrebbe vantare il titolo di gruppo i

ancora, è forse sfuggita ai riformatori e che può essere modificato solo da un'ulteriore modifica della Carta – consente il folle meccanismo per cui, in qualunque modo voti sulla mozione di sfiducia “anche tutto” il gruppo misto [sia *a*) contro la maggioranza e a favore dell'opposizione, sia *b*) a favore della maggioranza], *comunque* il Premier è costretto a dimettersi: nell'un caso (*a*) perché l'opposizione “con” il gruppo misto raggiunge la maggioranza assoluta dei voti richiesta per la sfiducia; nel secondo (*b*) perché il rigetto della mozione di sfiducia avviene appunto «con il voto determinante di deputati non appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni. In tale caso si applica l'art. 88, secondo comma», che prevede il cambio del Primo ministro.

- Si deve sottolineare ancora il fatto singolare che, nella fattispecie considerata, non conta come votino i componenti del gruppo misto, a favore o contro la mozione di sfiducia: il semplice rigetto della mozione di sfiducia presentata dall'opposizione, determina l'effetto automatico delle dimissioni del Premier.
- Va pure rimarcata la “singolarità” del computo dei voti previsto dalla riforma nel caso di mozione di sfiducia. Come si sa, invece, nell'attuale ordinamento – dove pure non c'è una legittimazione diretta del Primo Ministro, ma necessariamente serve la fiducia! – la maggioranza richiesta perché sia approvata la mozione di fiducia *non è quella assoluta*, ma quella semplice. È fin troppo facile rammentare i casi, alla Camera, dei c.d. Governi della non sfiducia, dove una *minoranza* ha governato grazie alle astensioni [G. Andreotti nel 1978 (258 voti favorevoli, 44 contrari, 303 astenuti) e L. Dini del 1995 (302 favorevoli, 39 contrari e 270 astenuti)]. E così pure, per “sfiduciare” un Governo, oggi è sufficiente che l'opposizione semplicemente prevalga sui parlamentari della maggioranza. Per converso, ora, la novella costituzionale prevede, sempre e comunque, che la *mozione di sfiducia* prevalga «con la maggioranza assoluta dei componenti» (art. 94, III c.), ciò che appare in qualche modo una forzatura davvero strana ove si consideri che non v'è un obbligo di fiducia formale, vista la legittimazione praticamente diretta del Premier. Si spiegano così anche gli effetti perversi (obbligo di dimissioni del Primo ministro) di una mozione di sfiducia *respinta* «con il voto determinante di deputati non appartenenti alla maggioranza». Insomma: un esecutivo di tipo *parlamentare* può governare senza vera maggioranza (solo grazie alle astensioni) e può essere sfiduciato da un'opposizione che consegua la maggioranza relativa; un governo di *premierato*, invece – pur legittimato dal corpo elettorale, con una maggioranza parlamentare relativa (ossia numericamente prevalente rispetto all'opposizione) e persino in grado di resistere a una mozione di sfiducia dell'opposizione – nel caso ricordato dovrebbe essere costretto alle dimissioni.
- Francamente non può sostenersi l'argomento che la questione del “gruppo misto” sia di mera rilevanza parlamentare e in quella sede (*regolamentare*) possa essere facilmente risolta, per esempio non computando ai nostri fini il voto degli aderenti al gruppo misto (in analogia a quanto ora avviene con i voti degli astenuti), perché l'inequivocabile chiarezza del testo dell'attuale 94, IV c. («voto determinante di deputati non appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni»), da un punto di vista giuridico, esige che solo un'esplicita modifica *costituzionale* della ricordata

cui componenti sono computabili ai fini della c.d. «maggioranza iniziale» e precisamente quello che continua a rappresentare politicamente la forza politica che in origine ha sostenuto sul piano elettorale la coalizione vincente (unico riferimento giuridico sicuro, perché costituzionalmente previsto dalla riforma, intorno a un candidato Primo ministro e ad un connesso programma predefinito). Purtroppo questa sicura determinazione (diritto al simbolo, ai beni immobili, ecc. di un partito), com'è noto, viene spesso presa dall'Autorità giudiziaria ordinaria, cui le parti coinvolte si rivolgono, in assenza di accordi. Sul punto, delicatissimo, sia consentito rinviare ai miei lavori citati in nt. 28.

formula possa, per esempio, escludere la rilevanza dei voti del “gruppo misto” ai fini del computo.

- Ma v'è un ulteriore, appendice finale – del tutto surreale – al meccanismo predisposto. Come si ricordava, il rigetto della mozione di sfiducia avviene «con il voto determinante di deputati non appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni. In tale caso si applica l'art. 88, secondo comma», che prevede il cambio del Primo ministro. Ora, siccome l'art. 88, II c. (e non casualmente anche l'art. 94, V c.) richiede, per la designazione di un *nuovo* Primo ministro, che «i deputati appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni [siano] in numero non inferiore alla maggioranza dei componenti della Camera», è evidente – ossia matematicamente certo – che, ove sussista un gruppo misto numericamente in grado, insieme all'opposizione, di raggiungere la maggioranza assoluta, *mai* sarà possibile sostituire il Premier. Si andrà dunque sempre allo scioglimento della Camera e alle elezioni anticipate.

Il risultato cui si perviene è, a mio avviso, paradossale e dà vita ad una sorta di aporia logico-giuridica.

Per quanto si possa sostenere che consapevolmente gli estensori della riforma mirassero in tal modo a “sanzionare” il venir meno, nel corso della legislatura, di una maggioranza assoluta del Governo (ciò che in astratto potrebbe condividersi), in realtà il sistema finisce per condannare automaticamente, e dunque piuttosto facilmente e irragionevolmente, il Primo ministro e il Governo stesso: ed è per questo che si può parlare appunto di un *premierato*, se non dimezzato, *incerto*, *all'italiana*.

Infatti, non si ricorderà mai abbastanza che, secondo la riforma, il Premier – essendo già legittimato dal popolo – non ha bisogno della “fiducia” dalla Camera, ma può essere solo “sfiduciato” dalla stessa, tant'è che egli può comunque *governare* alla semplice condizione che la sua maggioranza (di poco o di molto superiore alla minoranza, non conta) all'inizio della legislatura si esprima, si presume favorevolmente, sul programma (art. 94, I c.), *non alla condizione che egli abbia la maggioranza politica e numerica assoluta* (che pure la legge elettorale prevista *inizialmente* sembra assicurargli). Ma quand'anche tale maggioranza assoluta esistesse all'inizio della legislatura, come è plausibile supporre, essa potrebbe però venir meno *durante la legislatura stessa*. In tal caso il ruolo – in termini, si badi, numerici e non necessariamente politici – giocato dal “gruppo misto” diviene determinante.

In conclusione, nell'ipotesi ricordata (art. 94, IV c.), si assiste al paradosso di un Premier che è *sempre* ed *automaticamente* costretto a dimettersi, con conseguente scioglimento della Camera anche quando: a) formalmente (ossia numericamente) non viene sfiduciato; b) nessuna componente politica dell'opposizione mira a sostenerlo trasversalmente (dando vita a un c.d. ribaltone); c) la maggioranza che lo sostiene – benché non assoluta – comunque ancora prevale sull'opposizione.

Non si vede, dunque, la vera ragione della disposizione in esame, visto che di “ribaltoni” in senso stretto non si può parlare, sia sotto il profilo della tenuta della maggioranza, sia sotto quello della tenuta dell'opposizione: per quanti spostamenti di deputati possano immaginarsi fra le due parti, in tesi l'una può restare numericamente superiore all'altra, eventualmente anche in modo significativo. È solo l'ago della bilancia del “gruppo misto” che – superato di un voto, con l'opposizione, il 50 % più uno dei membri della Camera – potrà determinare, al limite anche votando a favore della maggioranza, le dimissioni di un Primo ministro.

In tal modo un meccanismo presumibilmente concepito per evitare “inciuci” finisce per diventare una paradossale trappola per un Primo ministro, sulla carta forte di una maggioranza certa e capace persino di resistere a un voto di sfiducia. La verità è che l'art. 94, IV c., è stato scritto dalla coalizione di centro-destra *in preda* a quella che G. Sartori giustamente definisce *sindrome da ribaltone*, con tutte le ossessioni del caso. Ma, come si sa, il diavolo fa le pentole, ma non i coperchi

e così ci troviamo di fronte ad un'aporia logico-giuridica o, se si preferisce, a un singolare caso di eterogenesi dei fini.

10. Conclusioni: un “premierato” teoricamente forte, ma in realtà senza ne capo né coda

Come si sarà compreso, le conclusioni che provvisoriamente possono trarsi dalla disamina della “forma di governo” che emerge dal testo di riforma non sono molto lusinghiere e confermano il carattere affrettato (e chiaramente non meditato in forma *bipartisan*) dell'elaborato prodotto.

Si potrebbe parlare di una forma di governo di *premierato* o, come preferisce dire qualcuno, *neo-parlamentare*, inizialmente nata forse per garantire una *legittimazione* democratica del Primo ministro (forse favorendo anche una qualche forma di *identificazione* “mediatica” fra *leader* politico e società civile), con una parallela, sottile e preoccupante erosione dei poteri degli organi costituzionali di garanzia, ma anche soggetta a forti e contraddittorie menomazioni. Insomma, a ben vedere, tale tipo di *premierato* – sulla carta forte – appare *incerto*, perché disorganico e talora incoerente. Basti pensare: al singolare meccanismo di “sfiducia costruttiva” interno alla maggioranza (che, fermo restando il programma, consente di cambiare il Premier senza riconsultare il corpo elettorale); ai tentativi, talora impraticabili, di *blindature* della maggioranza Camerale, in spregio delle tradizionali regole della democrazia rappresentativa; fino al paradosso di un obbligo di dimissioni del Primo ministro non per accoglimento, ma per “rigetto” della mozione di sfiducia.

Insomma, al di là di ogni altra possibile considerazione (sul Senato federale, sul ruolo delle Regioni, sulle Autorità indipendenti, ecc.), la forma di governo prevista appare di difficile definizione concettuale, comunque intrinsecamente contraddittoria e tendenzialmente instabile.