

Leopoldo Elia

## **La forma di governo**

in M. Fioravanti (a cura di), *Il valore della Costituzione*, Laterza, Roma-Bari 2009, pp. 65-78

1. Premessa - 2. Dagli anni Settanta agli anni Novanta - 3. Le vicende successive - 4. Dopo le elezioni politiche del 12 e 13 aprile 2008. Prospettive.

### 1. *Premessa*

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

Del resto, su questo punto c'era già stato un evento, durante l'elaborazione costituente, di indubbio rilievo e tale da meritare una considerazione particolare. Mi riferisco al famoso ordine del giorno Perassi di cui mi sono occupato recentemente in altra sede<sup>2</sup>; questo documento presenta un duplice interesse: innanzitutto perché esso non fu attuato nelle deliberazioni successive dei costituenti<sup>3</sup> e in secondo luogo perché la sua stessa esistenza poteva significare una sorta di invito ad attuarlo a mezzo di revisione costituzionale intrapresa in una delle legislature repubblicane. Invito o sollecitazione sicuramente non raccolta, malgrado che la discussione sulla forma di governo sia proseguita dagli anni Settanta fino ai nostri giorni. Certo, in astratto si potrebbe pensare che la non attuazione in sede di Assemblea costituente significasse un ripensamento in senso negativo, tanto più che l'ordine del giorno Perassi era stato approvato nella Seconda Sottocommissione della Commissione dei Settantacinque, incaricata di proporre un progetto di nuova Costituzione; e dunque né dalla Commissione plenaria né dall'Assemblea. Tuttavia, che non si potesse parlare di un successivo rifiuto è dimostrato dal fatto che a partire dalla prima legislatura repubblicana (1948-1953) si ricercarono misure e mezzi che potessero per altra via realizzare le finalità di quell'ordine del giorno (stabilità e operatività del governo): ho già parlato di «surrogati» a proposito della legge elettorale del 1953 e dei tentativi, sempre falliti, di realizzare nel presidente del Consiglio l'unione tra vertice del potere governativo e leader del partito di maggioranza relativa.

---

<sup>1</sup> Cfr. per ampi e approfonditi riferimenti L. Paggi, *La strategia liberale della seconda repubblica. Dalla crisi del PCI alla formazione di una destra di governo*, in *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni settanta*, III, *Partiti e organizzazioni di massa*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2003, pp. 59 ss.

<sup>2</sup> L. Elia, *La «stabilizzazione» del governo dalla Costituente ad oggi*, relazione al Convegno dell'Accademia Nazionale dei Lincei su *La Costituzione ieri e oggi*, Roma 9-10 gennaio 2008 (atti in corso di stampa), in «Astrid rassegna», 2008, 63, [www.astridonline.it/rassegna](http://www.astridonline.it/rassegna).

<sup>3</sup> Per comodità dei lettori si riproduce il testo dell'ordine del giorno Perassi: «La seconda Sottocommissione, udite le relazioni degli onorevoli Mortati e Conti, ritenendo che né il tipo di governo presidenziale, né quello del governo direttoriale risponderebbero alle condizioni della società italiana, si pronuncia per l'adozione del sistema parlamentare da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di Governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo». Evidentemente, quando parlo di «non attrazione» mi riferisco non all'intero documento, perché la forma di governo parlamentare fu approvata anche dall'Assemblea, ma alle affermazioni sulla necessità dei «dispositivi idonei». Un altro famoso ordine del giorno, presentato dall'onorevole Dossetti nella seduta del 9 settembre 1946 della Prima Sottocommissione, sebbene non posto ai voti, fu invece pienamente realizzato per il disegno dei principi fondamentali. Per l'ordine del giorno Pelassi cfr. *Assemblea costituente, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, resoconti delle sedute del 4 e 5 settembre 1946*.

Dopo varie esperienze di Commissioni bicamerali, che provarono a riempire la lacuna lasciata dai costituenti, subentrò una sorta di frustrazione<sup>4</sup>, aggravatasi dopo l'abbandono del progetto formulato sul tema dalla Bicamerale, presieduta dall'onorevole D'Alema. A mio avviso, quella frustrazione non era solo motivata dalla incapacità di produrre nuove norme idonee a rafforzare i poteri del governo e del suo organo di vertice, ma anche dalla crescente consapevolezza che in tema di riforme molto dipendeva da fattori extranormativi; in particolare, la crisi e poi la scomparsa dei maggiori partiti che avevano guidato l'elaborazione costituente sembrò creare una premessa, negativa, difficilmente superabile, per l'adozione di una riforma efficace e insieme coerente con gli equilibri fondamentali risultanti dagli interventi degli organi deliberativi e degli organi di garanzia. Di questi ostacoli, di carattere per così dire esistenziale, si rendevano meno conto coloro (e non erano pochi) che trovavano più comodo accusare la Costituzione di tutte le inadeguatezze rivelate dalla instabilità e dai limiti di operatività dei governi succedutisi dopo una prima legislatura, fortemente segnata dalla leadership degasperiana.

## 2. *Dagli anni Settanta agli anni Novanta*

Successivamente alle polemiche degli anni Settanta, che hanno arrecato una prima scossa alla forma di governo fondata sulla proporzionale e sulle coalizioni (sia pure a partito preponderante), si sono sperimentate con le Commissioni bicamerali nuove vie per giungere (o approssimarsi) alle riforme che rimediassero, tra le altre, alla lacuna in tema di forma di governo. Com'è noto (anche se lo si dimentica spesso), corre una profonda differenza tra la Commissione presieduta dall'onorevole Bozzi e le altre due formate nel 1992 e nel 1996: la prima fu incaricata di formulare proposte di riforme costituzionali e legislative, «nel rispetto delle competenze istituzionali delle Camere e senza interferire sull'*iter* delle iniziative legislative in corso, al fine di rafforzare la democrazia politica repubblicana, rendendola più capace di procedimenti per deliberare in piena trasparenza e tempestività, e dotandola di moderni apparati tecnici, anche in rapporto all'obiettivo del governo democratico dell'economia»<sup>5</sup>. Come si vede subito, l'attività conoscitiva e propositiva della Commissione è del tutto sganciata dal procedimento di revisione costituzionale disciplinato dall'art. 138 Costituzione; e ciò differenzia fortemente la natura giuridica e il ruolo della Commissione da quelle presiedute dagli onorevoli De Mita-Jotti e D'Alema, le cui leggi costituzionali istitutive derogavano per più aspetti alle regole dell'art. 138, suscitando perciò notevoli reazioni da parte di qualificati costituzionalisti.

La relazione finale della Commissione Bozzi, nella parte dedicata ai problemi del governo, fa emergere una indicazione di riforma della figura e del ruolo del presidente del Consiglio alquanto problematica e probabilmente contraddittoria. Infatti, da una parte si dichiara il rifiuto di ogni forma di «cancellierato» (poteri deliberativi sostitutivi di quelli del Consiglio dei ministri); ma dall'altra, per realizzare «governi di legislatura», si propone di stabilire un «legame fiduciario diretto» tra presidente del Consiglio e Parlamento prima della formazione del governo, che è proprio il

---

<sup>4</sup> Vedi ora G. Zagrebelsky, *Sessant'anni della Costituzione*, in *La nascita della Costituzione italiana. Le idee, i protagonisti, la storia*, Ed. «Repubblica-Espresso», Roma 2008, pp. 8 ss.

<sup>5</sup> Relazione Commissione Bozzi, in Camera dei deputati - Senato della Repubblica, IX Legislatura, Doc. XVI-bis n. 3, I, Relazione della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali presentata alle Presidenze delle Camere il 29 gennaio 1985, Tip. Colombo, Roma 1985, premessa, p. 5.

procedimento previsto nelle Costituzioni della Repubblica federale tedesca e del Regno di Spagna per giungere alla nomina del cancelliere e del presidente del governo<sup>6</sup>; orbene, è anche su queste procedure di investitura fiduciaria da parte dell'assemblea parlamentare che si fonda il primato del vertice governativo in Germania e – meno nitidamente, ma con analoghi risultati pratici – in Spagna<sup>7</sup>. In Italia, com'è noto, si è giunti nel 1988<sup>8</sup> ad un esito sincretistico, anche se poi il ruolo del nostro premier può ritenersi accresciuto specie dopo la realizzazione del «fatto maggioritario». Egualmente singolare appare nelle proposte della Commissione il tentativo, dopo avere escluso la recezione della «sfiducia costruttiva»<sup>9</sup>, di trovare una specie di compensazione nella cosiddetta parlamentarizzazione delle crisi, quasi che questa soluzione, quale che sia il giudizio che se ne voglia dare, potesse davvero contribuire alla stabilità governativa. Va ancora notato che si proponeva pure di far conferire la fiducia al governo dalle Camere riunite (ritorno all'Assemblea nazionale cara a Tosato?) e che si riteneva necessaria l'attribuzione espressa al presidente del Consiglio del potere di proporre la revoca (oltre che la nomina) dei ministri. Comunque il lavoro della Commissione, interessante soprattutto per il dibattito sulla legge elettorale, non ebbe alcun seguito anche perché in casa socialista, dopo la nomina dell'onorevole Craxi alla presidenza del Consiglio, fu accantonato ogni proposito di grande riforma.

Certamente dotata di maggiori poteri all'interno del procedimento previsto dall'art. 138 Costituzione con l'obiettivo di elaborare un progetto organico di revisione della seconda parte della Costituzione, fu la Commissione bicamerale presieduta prima dall'onorevole De Mita e poi dall'onorevole Jotti nella XI Legislatura. Nella discussione sulla forma di governo prevalse una proposta ispirata coerentemente al modello tedesco-spagnolo, che appare, tra le ipotesi prese in considerazione prima e dopo, la più sicura attuazione dell'intero ordine del giorno Perassi. In particolare era prevista la elezione parlamentare del primo ministro, la possibilità di sostituirlo solo mediante sfiducia costruttiva, e l'attribuzione del potere al premier di nominare e revocare con suo decreto i ministri. Peraltro non veniva proposta alcuna modifica dell'art. 88 Costituzione relativo allo scioglimento delle Camere, rinunziandosi a «circostanziare» l'esercizio del potere presidenziale secondo il modulo dell'art. 68 della Legge Fondamentale germanica. Peccato che lo scioglimento anticipato delle Camere con la chiusura della XI Legislatura abbia impedito la discussione del progetto di revisione in assemblea, contribuendo alla dimenticanza in cui è caduto l'insieme di proposte valide contenute nel testo approvato in Commissione.

Quasi un intermezzo tra le due Bicamerali, inserite nel procedimento di revisione in deroga all'art. 138, fu rappresentato dall'incarico all'onorevole Maccanico per la formazione di un «governo delle riforme» che promuovesse l'adattamento all'Italia della forma di governo semipresidenziale nella versione francese: forse nel nostro paese non si era ancora arrivati così vicino come allora (1995-1996) ad un tentativo di

---

<sup>6</sup> Cfr. art. 63 della Legge Fondamentale tedesca 1949 e art. 99 Costituzione spagnola, 1978 in E. Palici di Suni, F. Cassella, M. Comba (a cura di), *Le Costituzioni dei Paesi dell'Unione Europea*, introduzione di G. Lombardi, Cedam, Padova 2001<sup>2</sup>, rispettivamente a pp. 352 e 810.

<sup>7</sup> Art. 65 Legge Fondamentale tedesca e art. 98, c. 2 Costituzione spagnola, *ivi*, rispettivamente a pp. 353 e 810.

<sup>8</sup> Cfr. art. 5, comma 2, lett. a) della legge n. 400 del 23 agosto 1988, *Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri*: «Il Presidente del Consiglio dei ministri, ai sensi dell'art. 95, primo comma della Costituzione: a) indirizza ai ministri le direttive politiche ed amministrative in attuazione delle deliberazioni del Consiglio dei ministri nonché quelle connesse alla propria responsabilità di direzione della politica generale del Governo». Com'è noto il R.D. 14 novembre 1901, n. 466, *Oggetti da sottoporre al Consiglio dei ministri*, non conteneva nell'art. 6 la norma di cui all'art. 95 Costituzione primo periodo del comma 1: «Il Presidente del consiglio dei Ministri dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile».

<sup>9</sup> Relazione Commissione Bozzi cit., p. 28.

trapianto del regime tipo V Repubblica, rimanendo peraltro da scegliere tra lo schema originario De Gaulle-Capitant (irresponsabilità politica del Presidente-Capo del governo temperata dalla posizione della questione di fiducia nei referendum da lui indetti) e la prassi costante dei successori del Generale-Presidente con l'irresponsabilità politica disgiunta da ogni alea in sede referendaria. Ma il tentativo Maccanico fallì, anche perché c'era tra i filopresidenzialisti di destra chi sperava in un forte successo elettorale nelle elezioni anticipate, divenute poi inevitabili con la crisi del governo Dini<sup>10</sup>. Si giunse così nella XIII Legislatura alla formazione della Commissione bicamerale presieduta dall'onorevole D'Alema, segretario del PDS (legge costituzionale 24 gennaio 1997, n. 1). Non è questa la sede per approfondire, come meriterebbe, a distanza di dieci anni, il senso istituzionale delle travagliate vicende attraversate da quella Commissione: qui ci limitiamo a quello che, anche secondo la mia esperienza personale quale componente di quel collegio, è l'aspetto emblematicamente decisivo sul quale si sono addensati i maggiori equivoci. Quando l'inaspettato sopravvenire dei voti leghisti determinò il rifiuto dello schema legato alla forma di governo parlamentare (con il premierato e con il Presidente della Repubblica eletto dalle Camere) e quindi l'accoglimento dell'elezione popolare diretta del Capo dello Stato, si susseguì una serie di autorevoli dichiarazioni secondo le quali il Presidente sarebbe rimasto organo di garanzia e comunque non avrebbe assunto i poteri di un organo governante degradando il governo in senso stretto ad apparato direttamente condizionato dalle decisioni presidenziali: del resto il contenuto dello schema B dell'onorevole Salvi accolto di risulta nella seduta del 4 giugno 1997, assemblava formulazioni di poteri del Presidente che lasciavano aperte due strade, quella del semipresidenzialismo cosiddetto debole (di tipo austriaco o irlandese) e quella del semipresidenzialismo forte o fortissimo di tipo francese, interpretato secondo la concezione gollista affermatasi dopo l'introduzione della elezione diretta del Capo dello Stato. Questa duplice prospettiva era consentita dal fatto che nello schema B l'unico dato certo era rappresentato dalla elezione del Presidente per sei anni a suffragio universale e diretto, a maggioranza assoluta dei voti validi con eventuale ballottaggio; mentre significativa ma non risolutiva era la sottrazione del decreto presidenziale di scioglimento della Camera alla controfirma del primo ministro, controfirma che, secondo alcuni autori, sarebbe già da considerarsi inutile nell'ordinamento italiano vigente data la presidenzialità dell'atto. Tuttavia, se in base alle dichiarazioni dei leader, che ho già ricordato, rimanevano aperte le due vie o meglio la scelta fra due semipresidenzialismi<sup>11</sup>, la mia richiesta che non fosse preclusa l'ipotesi austro-irlandese fu vanificata allorché, in una riunione informale del vertice della Commissione, non riuscii a convincere il presidente D'Alema che prevedere le dimissioni obbligatorie del primo ministro in carica all'atto dell'assunzione delle funzioni da parte del Presidente della Repubblica neoeletto<sup>12</sup>, con possibilità per quest'ultimo di nominare un altro primo ministro ed eventualmente di sciogliere la Camera ritenuta con maggioranza disomogenea rispetto all'indirizzo politico presidenziale, rendeva certa la scelta di un Presidente-leader di una sua maggioranza

---

<sup>10</sup> Sull'incarico all'onorevole Maccanico cfr. A. Cariola, *I percorsi delle riforme. Le proposte di revisione costituzionale da Bozzi a D'Alema*, Libreria editrice Torre, Catania 1997, pp. 377 ss.

<sup>11</sup> A. Chiatello, *Le strategie dei partiti in tema di forme di governo, in Il semipresidenzialismo: dall'arcipelago europeo al dibattito italiano*, a cura di A. Giovannelli, Giappichelli, Torino 1998, pp. 294 ss. Questo contributo contiene acute distinzioni e analisi che aiutano a comprendere le complesse vicende della Bicamerale D'Alema.

<sup>12</sup> Cfr. artt. 70, comma 1, e 74, comma 6 del Progetto finale della Commissione approvato il 4 novembre 1997; il combinato disposto delle due norme può portare alle conseguenze di cui al testo. Per la formulazione delle due disposizioni cfr. A. Cariola, *I percorsi delle riforme cit.*, pp. 721-723. Per una critica penetrante di questo congegno vedi M. Fioravanti, *Costituzione e popolo sovrano*, Il Mulino, Bologna 1998, in particolare p. 31.

parlamentare. Insomma l'elezione del Presidente non poteva circoscriversi alla individuazione di un garante, ma, al contrario, presupponeva che il neoeletto fosse portatore di un proprio indirizzo politico, a seconda dei casi accettabile o no dalla maggioranza preesistente. Come io non persuasi D'Alema, così Paolo Barile non riuscì a convincere il relatore senatore Salvi<sup>13</sup> che era pericoloso introdurre in Italia un semipresidenzialismo alla francese; anche se il relatore, per ragioni prevalentemente tattiche, tendeva a presentarlo come un semipresidenzialismo «temperato» al fine di tener conto delle evanescenti tradizioni parlamentari italiane (formula già evocata durante l'incarico Maccanico).

Penso a ragioni tattiche in relazione anche al fatto che il voto negativo dei leghisti sullo schema A (premierato) aveva l'effetto certo di mettere in imbarazzo i maggiori partiti, un effetto di rottura, come si disse, ma non significava affatto un'adesione della Lega al semipresidenzialismo tipo V Repubblica<sup>14</sup>. In realtà nella Commissione non c'era una chiara e forte maggioranza, convinta senza riserve sulla linea del semipresidenzialismo francese, anche se il voto del 4 giugno 1997 aveva indubbiamente aperto una strada percorribile in quella direzione. Ma questa situazione costringeva a tener conto di ostilità non sottaciute al modello V Repubblica, facendo cadere alcuni poteri previsti a favore del Capo dello Stato nella Costituzione del 1958 (esempio presidenza del Consiglio dei ministri), sicché si è potuto affermare che «il progetto che arriva alla stretta finale ha un grado di parentela molta sfumato col sistema francese, tanto da fornire argomenti non implausibili per una rottura che forse va ascritta anche ad altri motivi»<sup>15</sup>. Di qui l'ambiguità rimproverata particolarmente da A. Baldassarre: «Il Presidente della repubblica organo di garanzia o leader politico?»<sup>16</sup>. Anche se, a mio avviso, il Rubicone era stato passato con le norme sulle dimissioni obbligatorie del primo ministro in carica (artt. 70 e 74 del Progetto finale), si può dire che si esitava a qualificare guida di alta direzione politica un Presidente irresponsabile politicamente; e così si ricorreva a formule poco persuasive come questa: «La riforma ha elaborato però, con sufficiente chiarezza l'idea di un presidente garante in senso non puramente notarile»<sup>17</sup>. Dalla conclusione negativa della terza Bicamerale (che pure ha dato luogo a un dibattito meritevole di ricordo e di riflessione anche perché giunto sulla soglia della decisione) deriva comunque una importante lezione di metodo: da una parte le riforme della Costituzione esigono maggioranze ampie e convincenti su posizioni chiaramente condivise e dall'altra emerge la necessità di non contaminare oltre certi limiti modelli storicamente collaudati, con il rischio, altrimenti, di mantenere ambiguità ed antinomie, foci di futuri conflitti.

---

<sup>13</sup> In poco tempo l'orientamento del senatore Salvi è passato da una proposta vicina a quella che ha stabilizzato i sindaci delle città italiane (e poi i presidenti delle regioni), secondo un modulo che prevedeva lo scioglimento automatico delle Camere in caso di sfiducia (cosiddetta bozza Fisichella), ad una impostazione favorevole al semipresidenzialismo francese. Com'è noto, secondo la recente giurisprudenza della Corte costituzionale, il modello adottato per i maggiori Comuni e per le Regioni fuoriesce decisamente dal quadro della forma governo parlamentare. Sullo squilibrio strutturale che provoca l'irresponsabilità politica del Presidente della Repubblica vedi l'introduzione di Olivier Beaud di Jean-Michel Blanquer alla raccolta di saggi su *La responsabilité des gouvernants*, Decartes e Cie, Paris 1999, pp. 7-14. Per la bozza Fisichella cfr. A. Cariola, *I percorsi delle riforme* cit., pp. 365-368: il curatore della raccolta ricorda che l'accordo apparentemente raggiunto sulla bozza fu sconfessato da Alleanza Nazionale e che ciò comportò l'abbandono della proposta.

<sup>14</sup> Cfr. A. Chiatello, *Le strategie* cit., p. 325.

<sup>15</sup> Ivi, p. 326; vedi anche a p. 328 sullo scambio tra semipresidenzialismo e doppio turno nel sistema elettorale.

<sup>16</sup> Cfr. A. Baldassarre, *Una Costituzione da rifare. Il progetto della Bicamerale sotto la lente di un costituzionalista*, Giappichelli, Torino 1998, pp. 1-25.

<sup>17</sup> Così M. D'Alema, *Conclusioni*, nel primo dei «Quaderni del Ponte», nuova serie, dedicato a sintesi e testimonianze sulla Bicamerale, Editori Riuniti, Roma, gennaio 1998, p. 205.

### 3. *Le vicende successive*

Da allora si è accentuato il fenomeno dei partiti personali e della personalizzazione del potere, che forse meno propriamente<sup>18</sup> si è voluto qualificare come presidenzializzazione: certamente quest'ultima connotazione è particolarmente adatta ai partiti che fanno capo ad un leader-fondatore e proprietario, ma non si può negare che la personalizzazione propria delle esperienze Thatcher e Blair, per rimanere in Europa, è di qualità diversa, perché entrambe incardinate in formazioni politiche in grado di rendere politicamente responsabili anche leader che hanno vinto tre elezioni di seguito. Altra questione riguarda una particolare ragione della cosiddetta presidenzializzazione: e cioè il vuoto ideologico e ideale della esperienza partitica che oggi distingue negativamente la situazione italiana, non compensata, almeno parzialmente, dalle scelte programmatiche proposte agli elettori dalle diverse formazioni politiche.

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

Più vicina nel tempo è la vicenda referendaria del giugno 2006 che ha concorso (spero non provvisoriamente) a consolidare la forma di governo della Costituzione vigente, risultato tanto più significativo in quanto da una situazione proporzionalistica si è passati nel frattempo a una democrazia semimaggioritaria<sup>19</sup>. Naturalmente il funzionamento dell'assetto tra i poteri ha subito notevoli trasformazioni<sup>20</sup> ma non quella della modernizzazione identificata a torto da alcuni politologi con il semipresidenzialismo di tipo francese. La riforma del 2005, proposta e adottata in sede parlamentare con i soli voti del centro-destra, non assumeva direttamente il modello della V Repubblica, ma tendeva a raggiungere con altri mezzi gli stessi obiettivi: invulnerabilità per tutta la legislatura di un primo ministro dotato di esorbitanti poteri in regime di pratica irresponsabilità politica: così la riforma, come è stato autorevolmente affermato da Maurizio Fioravanti «conteneva più di un aspetto di vera e propria eversione della Costituzione esistente»<sup>21</sup>. Certamente la reiezione referendaria riguardava anche la *devolution* di ulteriori poteri alle regioni, ma nessuno è autorizzato a stabilire una sorta di graduatoria presuntiva tra il rifiuto della *devolution*, ritenuta ragione prevalente della deliberazione negativa, e il diniego della nuova forma di governo.

---

<sup>18</sup> Vedi, se vuoi, L. Elia, *Presidenzializzazione della politica*, in «Teoria politica», 2006, 1, Franco Angeli, Milano, pp. 5-16. Sull'argomento vedi ora tra gli altri eccellenti scritti di A. Di Giovine, A. Torre, J.O. Frosini, J. Luther, M.C. Ponthoreau, R.L. Blanco Valdés sui principali paesi europei in A. Di Giovine, A. Mastromarino (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Giappichelli, Torino 2007.

<sup>19</sup> Cfr. S. Bartole, *Democrazia maggioritaria*, in *Enc. dir.*, Aggiornamento, vol. V, Giuffrè, Milano 2001, pp. 346 ss.

<sup>20</sup> Cfr. M. Olivetti, *Appunti sulle trasformazioni della forma di governo italiana*, in «Il Filangieri», Quaderno 2006, Jovene, Napoli, pp. 105-131, specie le conclusioni. Per un'ampia ricostruzione politologica cfr. G. Pasquino, *Parlamento e Governo nell'Italia repubblicana*, in «Rivista italiana di scienza politica», 2007, 1, Il Mulino, Bologna, pp. 3-24.

<sup>21</sup> Cfr. *Costituzione e legge fondamentale*, in «Diritto pubblico», 2006, , Il Mulino, Bologna, p. 508; ora anche in questo volume, p. 33.

#### 4. Dopo le elezioni politiche del 12 e 13 aprile 2008. Prospettive

Dopo le elezioni politiche del 12 e 13 aprile 2008 la situazione appare più favorevole ad una ripresa del tentativo di riforme della seconda parte della Costituzione specie per ciò che concerne la forma di governo. La rinuncia (con qualche eccezione) da parte dei due maggiori partiti ad avvalersi delle coalizioni (a differenza di quanto era accaduto nelle elezioni del 2006), unitamente alla efficacia delle clausole di sbarramento, ha ridotto il numero delle formazioni politiche e le capacità di *veto players* di quelle minori. La politica, con le sue scelte, ha dato una forte spinta ad un assetto partitico di tipo bipolare, se non bipartitico; ma probabilmente, con due schieramenti più omogenei al loro interno e in grado di avvicinarsi ai presupposti strutturali del sistema politico affermatosi nella Repubblica federale tedesca e nel Regno di Spagna, in cui, pur mancando il bipartitismo di tipo inglese, è possibile formare governi efficienti e intraprendere procedimenti di revisione costituzionali concordati. Del resto, si era già giunti ad intese rilevanti al termine della XV Legislatura per iniziativa del presidente della Commissione Affari costituzionali onorevole Violante: il testo varato dalla Commissione e trasmesso alla Presidenza della Camera il 17 ottobre 2007<sup>22</sup> si fonda sul «consenso per intersezione» tra molte proposte di legge costituzionale presentate nel corso della XV Legislatura. Le scelte compiute in sede referente non sono state sottoposte al voto dell'Assemblea perché maturavano gli eventi che avrebbero motivato lo scioglimento anticipato delle Camere. Tuttavia non si può trascurare la circostanza che le proposte della Commissione risultavano approvate dalle più forti formazioni partitiche della maggioranza e dell'opposizione (sia pure con significative astensioni) e che esse riguardavano aspetti di grande rilievo. Si proponeva il superamento del bicameralismo paritario sia nel procedimento legislativo sia nel conferimento della fiducia al presidente del Consiglio dei ministri; infatti il Senato doveva trasformarsi «in un vero e proprio Senato federale della Repubblica eletto su base regionale dai Consigli regionali e dai Consigli delle autonomie locali». Inoltre, si rafforzavano i poteri del presidente del Consiglio, unico soggetto con cui intercorreva il rapporto fiduciario della Camera: al vertice dell'esecutivo veniva altresì attribuito il potere di proporre al Capo dello Stato non solo la nomina ma anche la revoca dei ministri: inoltre la mozione di sfiducia poteva essere approvata soltanto a maggioranza assoluta dai componenti la Camera. A parte altre modifiche che interessano meno direttamente la forma di governo<sup>23</sup>, è certo che i giudizi espressi in sede di discussione sulla fiducia al nuovo governo (all'inizio della XVI Legislatura) riguardano proprio le innovazioni appena riassunte ed esplicitamente richiamate. Più ottimistiche le affermazioni del presidente del Consiglio onorevole Berlusconi con l'evocazione di «modifiche istituzionali che oggi, dopo la lunga fase di divisione del passato, sono sostanzialmente condivise da una larga maggioranza di questo Parlamento. L'elenco è noto e un lavoro comune di definizione legislativa è già stato fruttuosamente compiuto»<sup>24</sup>; più cauto il leader della

---

<sup>22</sup> La relazione con il testo delle proposte è in Atti Camera, XV Legislatura, n. 553 – 1524 – 2335 – 2382 – 2479 – 2572 – 2574 – 2576 – 2578 – 2586 – 2715 – 2865 – 3139 – 3151-A (relatori Amici e Bocchino).

<sup>23</sup> In particolare l'art. 8, che aggiunge all'art.72 Costituzione un ultimo comma secondo cui «Il Governo può chiedere che un disegno di legge sia iscritto con priorità all'ordine del giorno di ciascuna Camera e sia votato entro una data determinata, nei limiti e secondo le modalità stabilite dai regolamenti. Il termine deve in ogni caso consentire un adeguato esame del disegno di legge». A. Manzella ha criticato l'eccessiva latitudine di questa facoltà del governo (vedi *Le riforme che servono al Paese*, in «la Repubblica», 19 maggio 2008, p. 21); si potrebbero forse utilizzare le distinzioni che le fonti regolamentari hanno adottato per limitare l'obbligatorietà del voto palese.

<sup>24</sup> Cfr. Res. sten. seduta Camera 13 maggio 2008, n. 4, p. 7.

maggiore forza di opposizione, onorevole Veltroni, il quale ribadiva l'intento di approvare da subito «misure che diano velocità e trasparenza alla macchina decisionale dello Stato; la riduzione del numero dei parlamentari, l'idea di una Camera legislativa e di una delle regioni, una forte riduzione dei costi della politica e più ampie e necessarie garanzie di autonomia e libertà di informazione, a partire dalla necessaria indipendenza del servizio pubblico televisivo. È qui che vedremo subito se il dialogo sarà vero e genererà decisioni condivise»<sup>25</sup>. Insomma, tutti (o molti) sembrano convinti che si debba «ripartire»<sup>26</sup> dal testo 2007 della Commissione Violante: ma è lecito chiedersi se la «ripartenza» condurrà o meno a una sostanziale riacquisizione della normativa concordata in sede di Commissione. Da parte mia, e pur tenendo conto della circostanza che si è passati ad una nuova legislatura, credo che si dovrebbero escludere soluzioni alternative a quelle già raggiunte, favorendo se mai integrazioni in grado di rafforzarle. Ad esempio, è significativo che sia il testo definitivo della Commissione De Mita-Jotti sia lo schema A (premierato), elaborato a suo tempo dal senatore Salvi per le deliberazioni della Bicamerale D'Alema, contenessero l'indicazione della sfiducia costruttiva come ausilio alla stabilità dei governi: le obiezioni espresse recentemente dall'onorevole Violante<sup>27</sup> mi appaiono francamente superabili sulla base dell'esperienza tedesca. Inoltre ritengo che la larga condivisione richiesta presupponga la rinuncia a trapianti della forma di governo semipresidenziale di tipo francese o dei suoi equivalenti (elezione diretta del premier). Mi pare che questo sia un dato riconosciuto anche da autori non sospetti di pregiudiziale conservatorismo<sup>28</sup>, che considerano «accantonato» il modello presidenziale (*rectius* semipresidenziale) quale sembrava uscire dalla Bicamerale presieduta dall'onorevole D'Alema.

La revisione costituzionale, entro questi limiti, è senza dubbio coerente con i principi e gli equilibri fondamentali della forma di governo deliberata dai costituenti: e darebbe finalmente attuazione all'ordine del giorno Perassi. O meglio, sarebbe in realtà un ritorno alle intenzioni di quel documento, con il vantaggio di una esperienza più che sessantennale sviluppatasi in diversi paesi retti a forma di governo parlamentare; specialmente in Germania e in Spagna. Naturalmente non dovrebbe mancare un ripensamento serio e condiviso della legge elettorale n. 210 del 2005, su cui pende il referendum indetto per la primavera 2009. Con queste avvertenze, sarebbe giusto chiudere all'insegna di un *multa renascentur*<sup>29</sup> il cerchio lasciato aperto nel 1947.

---

<sup>25</sup> Cfr. Res. sten. seduta Camera 14 maggio 2008, n. 5, p. 73.

<sup>26</sup> La formula «ripartire» applicata alle riforme costituzionali si trova nel discorso di insediamento del nuovo Presidente della Camera onorevole Fini (res. sten. Camera, 29 aprile 2008, n. 1, p. 36).

<sup>27</sup> Vedi L. Violante, *Una riforma fuori delle contese politiche*, in D. Messina, *Salviamo la Costituzione italiana*, Bompiani, Milano 2008, p. 42.

<sup>28</sup> Vedi B. Caravita di Toritto, *Modifichiamo anche la prima parte*, ivi, p. 94. In una intervista di V. Onida pubblicata in questa raccolta intitolata *I principi non sono riformabili*, il Presidente emerito della Corte costituzionale a p. 164 osserva giustamente che «in campo costituzionale non è valida la dicotomia conservatore/progressista applicata nel campo della politica ordinaria», perché è giusto che il costituzionalista si impegni per «salvaguardare i principi costituzionali».

<sup>29</sup> Cfr. G. Amato, *Per i sessanta anni della Costituzione*, in «Riv. Trim. Dir. Pubbl.», 2008, 1, p. 164.