

## Il rapporto Camera-Governo: una razionalizzazione “potabile”

di Giovanni Guzzetta \*

### 1. Premessa.

Così come in Italia tutti diventiamo commissari tecnici nel momento in cui gioca la nazionale è comprensibile che i cultori del diritto costituzionale si sentano un po' costituenti quando si mette mano ad una riforma della Carta. Ciò è, anzi, anche deontologicamente auspicabile. L'opinione della dottrina potrebbe (il condizionale è d'obbligo) essere utilmente presa in considerazione dai decisori politici per un miglioramento delle disposizioni. Miglioramento - sia detto per inciso - che, nel caso della progetto di riforma della II parte della Costituzione varato il 15 ottobre alla Camera, potrebbe giovare anche del contributo dei linguisti, attese le numerose imprecisioni presenti nel testo.

Per quanto legittima ed auspicabile, tale operazione non è però - com'è noto - esente da rischi. I quali non dipendono necessariamente dalla tendenziosità dello studioso o dalla sua disponibilità a “suonare il piffero” di una qualche rivoluzione o “conservazione” (per dirla con Vittorini), ma anche dalla sincera convinzione di svolgere un servizio nei confronti della comunità civile sostenendo (entusiasticamente) la riforma o opponendovisi (strenuamente). Insomma il rischio che in base alla circostanza di possedere delle cognizioni tecniche, il chierico si senta investito di una “missione”, più o meno salvifica, è presente anche in chi è animato dalle migliori intenzioni. E ciò vale soprattutto quando il diritto si avvicina pericolosamente alla politica, come nelle fasi de jure condendo.

Per queste ragioni non ci si deve stancare di ricordare che nessuno è immune da rischi e che per quanto alta possa essere la vigilanza critica, ripetere queste cose, innanzitutto a se stessi, non senza un po' di autoironia, certamente non fa male.

Le occasioni di dibattito offerte da riviste come il Forum sono a tal proposito assai propizie e dovrebbero favorire quel clima di confronto che, ahimè, appare oggi continuamente minacciato.

Con questo spirito proverò a svolgere alcune considerazioni sul ddl in oggetto, limitandomi, per ragioni di spazio, ai problemi di razionalizzazione del rapporto Camera-Governo.

### 2. I criteri di giudizio

La forma di Governo delineata dalla riforma è certamente originale rispetto a quanto si riscontra sul piano comparato. La sua originalità non sta, però, nell'essere al di fuori degli esistenti modelli (presidenziale, parlamentare, ecc.), ma di costituire una razionalizzazione (se si vuole, estrema) del parlamentarismo. Ed anzi si deve, a tal proposito, riconoscere che il sistema parlamentare costituisce un “figurino” (per dirla con Crisafulli) all'interno del quale le varianti possono essere numerosissime. Sia in relazione al funzionamento del sistema partitico (scontato ricordare i contributi di Elia), sia con riferimento alle convenzioni che, anche in conseguenza di quello, si possono produrre (basti pensare al Regno Unito), sia, infine, per gli svariati dispositivi di razionalizzazione escogitati nel corso dell'ultimo secolo. D'altra parte se si legge la Costituzione Greca e lo stesso Grundgesetz, gli elementi di complessità e le possibili varianti nella disciplina dei rapporti tra Corpo elettorale, Parlamento, Governo e Presidente della Repubblica, appaiono alquanto sofisticati.

Il problema da esaminare non è pertanto quanta anomalia vi possa essere nel progetto, ma se, come tentativo di razionalizzazione del parlamentarismo, questa abbia una sua logica e coerenza interna e possa essere una risposta (certamente non l'unica) alle esigenze del sistema politico italiano.

### 3. Il problemi da cui partiamo: la logica del sistema attuale.

La finalità della revisione della forma di governo è dichiaratamente quella di rafforzare il bipolarismo e consolidare la stabilità dei governi.

Da questo punto di vista si deve partire dalle debolezze del sistema.

Mi pare si possa convenire sul fatto che tali debolezze sono legate agli effetti di una tensione tra la logica bipolare e la permanenza di coalizioni estremamente frammentate. Tale tensione non è realisticamente riducibile nel breve periodo. La strada pertanto non può che essere quella di trovare un equilibrio che contenga il più possibile l'instabilità del sistema e spinga gli attori in esso presenti a comportamenti, nella misura del possibile, virtuosi.

Con riferimento a tale obiettivo ci troviamo di fronte ad un apparente paradosso, legato allo squilibrio tra l'efficacia propulsiva e unificante del momento elettorale e l'andamento successivo della legislatura. Detto in altri termini, le debolezze del sistema sono legate al fatto che la spinta assicurata dal "fatto maggioritario" prodottasi il giorno delle elezioni tende a scemare man mano che ci si allontana da quel momento. Cosicché l'accordo elettorale iniziale non sembra in grado di garantire con continuità la coesione politico-programmatica che viene promessa agli elettori.

Le ragioni politiche ed istituzionali di tale fenomeno sono tante e non è possibile esaminarle qui. Basti, a titolo di esempio, considerare la fisiologica esigenza di visibilità di ciascuna componente interna alle coalizioni, una volta realizzato l'obiettivo unitario di ottenere elettoralmente la maggioranza o all'assenza totale di meccanismi istituzionali e parlamentari che valorizzino il ruolo delle (e la disciplina nelle) coalizioni piuttosto che quello dei singoli partiti (quella che si potrebbe chiamare la "cecità bipolare" delle istituzioni).

A fronte di tale indebolimento progressivo, la legittimazione iniziale della maggioranza è decisamente forte ed unitaria. Gli elettori scelgono congiuntamente partito, maggioranza e Premier. Quest'ultimo costituisce l'istanza di unificazione della coalizione. Il valore "coagulante" del voto fa sì che le tre indicazioni con esso operate non siano scindibili (una legittimazione "triadica", dunque). A parte la doppia indicazione alla Camera, infatti, le menzionate scelte sono anche formalmente congiunte.

Insomma, i problemi nascono là dove il solo pronunciamento elettorale non può arrivare: nella fase successiva alla formazione del "primo" Governo. Si potrebbe insomma dire che, nel nostro sistema, partiti, coalizione e Premier simul oriuntur ma difficilmente simul manent.

La natura "zoppa" della stabilizzazione bipolare in Italia, si è resa palese sia nel 1994 che nel 1998. Le maggioranze iniziali si sono ad un certo punto dissolte ed il sistema non è stato in grado di esibire soluzioni delle crisi diverse dalle abitudini del parlamentarismo tradizionale. Ed anche nella presente legislatura, pur in assenza di una crisi di governo (almeno finora), si deve constatare una congenita conflittualità interna della maggioranza.

#### 4. Le possibili soluzioni: tre scenari

Ecco dunque il problema da cui partiamo: alla unitarietà della legittimazione (triadica) iniziale non corrisponde una coesione della maggioranza in corso di legislatura.

Se questa è la sfida, vi sono essenzialmente tre scenari che si aprono alla prospettiva riformatrice. Sono tre, perché tre sono le variabili rilevanti nella composizione di una maggioranza di governo: partiti, coalizione e Premier. E il discorso, ma non è questa la sede, vale, *mutatis mutandis*, anche per l'opposizione.

Il primo scenario consiste nel confermare il primato dei singoli partiti. Una volta indebolitasi la spinta unitaria, il sistema si affida alla capacità di azione degli attori tradizionali sia per ricompattare la maggioranza che per trovare una nuova soluzione all'eventuale crisi di governo. E' ciò che è successo nel 1994, sotto forma del ribaltone, è ciò che è successo nel 1998, sotto forma di ribaltino (attesa la sopravvivenza del grosso della maggioranza vincente nel 1996). E', sostanzialmente, ciò che succede oggi nella continuità di governo. La coalizione vive della volontà dei partiti di rimanere insieme (non si sa ancora quanto a lungo). Se la maggioranza entrasse in crisi non sarebbe possibile prevederle l'esito. Le uniche convenzioni o consuetudini al momento esistenti si basano sull'idea che qualora si formasse un'altra maggioranza, qualunque essa sia, la legislatura dovrebbe/potrebbe continuare. E' assai probabile insomma che, la scelta di andare o meno ad elezioni anticipate dipenderebbe ancora una volta dalla volontà esclusiva dei partiti.

Il secondo scenario, *de jure condendo*, è quello di assegnare il ruolo pivotale nella gestione della conflittualità parlamentare (e delle eventuali crisi) al solo Premier. Lo strumento principale, a tale scopo, è quello di assegnargli il potere di scioglimento. L'esercizio o la semplice minaccia di andare al voto anticipato dovrebbe, in questa prospettiva, assicurare una maggiore disciplina della coalizione. E spetterebbe al Premier, in caso di crisi, scegliere se farsi da parte, gestire la transizione verso una maggioranza diversa da quella venuta fuori dalle urne o rimettere al corpo

elettorale il giudizio sulla situazione determinatasi.

Il terzo scenario è quello scelto dal progetto di riforma così come varato dalla Camera. Esso fa perno sulla "continuità della coalizione". Nel caso di crisi, quest'ultima dovrebbe rimanere sostanzialmente inalterata, mentre il Premier o una delle componenti partitiche di questa potrebbero essere sostituiti.

Gli elementi determinanti di tale scelta sono due. Il primo consiste nello stabilire "normativamente" la condizione perché vi possa essere "continuità di maggioranza" (rectius: coalizione). A questo scopo si prevede un quorum di continuità, il quale, a suo volta, delimita il nucleo duro della coalizione. Tale quorum di continuità è dato dai "deputati appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni [che siano] in numero non inferiore alla maggioranza dei componenti della Camera" (cfr. artt. 88 e 94 così come risulterebbero dalla novella).

Il secondo elemento decisivo è che, anche al Premier, spetta un ruolo rilevante come leader della coalizione. Egli è, cioè, titolare di un potere di scioglimento (da utilizzare verosimilmente innanzitutto come deterrente) che egli può brandire anche contro componenti cospicue della propria maggioranza. Il potere di scioglimento è però, per così dire, assiologicamente subordinato alla volontà del nucleo duro della coalizione. I partiti della coalizione possono infatti sfiduciare il premier e sostituirlo con un altro (sfiducia costruttiva) o opporsi alla sua volontà di scioglimento, purché siano in grado di raggiungere, come minimo, il quorum di continuità.

## 5. Valutazione critica

Rispetto alla scelta operata, l'atteggiamento dell'osservatore può essere di duplice tipo. Si può contestare radicalmente che questa sia la strada da percorrere ed auspicare così che ci si rivolga ad uno degli altri due scenari. Oppure si può operare una valutazione, dall'interno, sindacando la coerenza della soluzione accolta e l'adeguatezza rispetto agli obiettivi prestabiliti.

Per ragioni di economicità e buon senso, avendo a che fare con un progetto legislativo preciso, mi limiterò ad esaminare esclusivamente la proposta che oggi ci è data. Non senza ricordare, peraltro, che essa riecheggia, in parte, un passaggio della Bozza Amato (dicembre 2003), nella quale si affermava che, "per garantire il rispetto della volontà politica degli elettori e per evitare il rischio di uno scollamento tra cittadini e sistema politico", si potesse accogliere la soluzione della "mozione costruttiva votata dalla maggioranza iniziale, comunque autosufficiente anche se integrata o eventualmente ridotta" (corsivo non testuale).

E' mia opinione che il progetto varato il 15 ottobre dalla Camera costituisca una risposta coerente (anche se certamente non l'unica) agli obiettivi che sono alla base della riforma. E che essa abbia una sua razionalità interna suscettibile di resistere alle critiche che, "dall'interno", le vengono mosse.

Queste ultime, infatti, pur avendo certamente un loro pregio, non appaiono sufficienti a giustificare un giudizio di irragionevolezza.

Ne esaminerò tre.

Una prima obiezione è quella secondo cui una "minoranza della maggioranza" sarebbe in grado di "tenere in scacco" il Premier (Barbera). Quest'ultimo, infatti, non avrebbe la possibilità di modificare la composizione della propria coalizione (escludendo la minoranza riottosa) qualora ciò comporti un'alterazione del nucleo duro della coalizione.

L'obiezione è "vera" solo parzialmente. A parte l'ipotesi in cui il Governo, nelle occasioni di straordinaria necessità (si pensi a decisioni sulla politica estera), possa cercare un appoggio bipartisan che allarghi la base del proprio consenso, il Premier ha comunque il potere di minacciare ed effettuare lo scioglimento delle Camere. Nel far ciò è sufficiente che sia sostenuto da una quota di parlamentari in grado di impedire alla maggioranza il raggiungimento del quorum di continuità. Si tratta di un deterrente molto forte verso i veti delle minoranze, le quali, però, sono pur sempre contraenti del patto elettorale. L'esito dello scioglimento è, dunque, quello di consegnare al corpo elettorale, che aveva originariamente legittimato la maggioranza, il potere di dirimere il conflitto.

D'altra parte, che "la minoranza della maggioranza" possa esercitare una pressione sul Premier non è ovviamente evitabile (è storia di tutti i giorni). Il problema è semmai se l'aver stabilito un quorum di continuità così alto (ostacolando

“correzioni” della compagine) non irrigidisca eccessivamente il modello.

E siamo così alla seconda obiezione (Ceccanti, sulla scia di alcune proposte emendative dell'opposizione). Si assume cioè che il quorum di continuità non dovrebbe essere prestabilito normativamente, ma dovrebbe essere lasciato alla discrezionalità del Presidente della Repubblica. A questi dovrebbe spettare il compito di valutare se una nuova maggioranza (eventualmente con un nuovo Premier) “sia coerente coi risultati elettorali e col programma del Governo che l'aveva iniziata”. A parte la difficoltà di una valutazione sulla coerenza del programma, il quale, per quanto dettagliato, costituisce un dato comunque effimero rispetto alle novità che possono intervenire nel corso della legislatura, la soluzione pone un altro, assai rilevante, problema. Non ci si può nascondere, infatti, che il Presidente della Repubblica, in un tale scenario, verrebbe coinvolto pesantemente nella lotta politica. Esso cioè dovrebbe pericolosamente navigare tra l'opinione di coloro che contesterebbero veementemente l'esistenza dell'asserita continuità e coloro che, invece, cercherebbero di asseverarla. Possiamo, ad esempio, dire con certezza cosa il Presidente avrebbe dovuto fare in occasione della nascita del Governo D'Alema, il quale – è probabile – avrebbe cercato di legittimarsi asserendo una continuità ideale, nelle mutate circostanze, con il Governo Prodi?

D'altra parte l'addotto esempio portoghese, con riferimento alla successione al Premier Barroso, non sembra convincente. Innanzitutto, in quel caso, le dimissioni del Premier sono state determinate da un fattore del tutto esterno alla vicenda politica nazionale, senza cioè una crisi “endogena”. In secondo luogo, non si deve dimenticare che, in quel paese, il Presidente della Repubblica, in quanto eletto direttamente dai cittadini (art. 121 Cost.), gode comunque di una legittimazione politica autonoma (a prescindere dalla valutazione della versione di semipresidenzialismo colà vigente). Un'autonomia che gli consente anche di opporsi ai desiderata del proprio schieramento di provenienza. La terza obiezione (nuovamente Barbera) si fonda sulla constatazione secondo cui sarebbe inammissibile “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”.

Anche questa obiezione sembra eccessiva. Innanzitutto perché si tratta di una circostanza che, seppure in misura minore, è dato riscontrare in altri ordinamenti. Nel sistema parlamentare tedesco, com'è noto, è ammesso che un Cancelliere possa essere eletto a maggioranza semplice (art.63.4) ed è altresì ammesso che possa essere sostituito, mediante sfiducia costruttiva, solo in forza di una maggioranza assoluta (art. 67).

Inoltre l'obiezione finisce per provare troppo. Non vi sarebbe, mi pare, alternativa alla soluzione vigente attualmente: quella per cui è legittima la formazione in Parlamento di qualsiasi maggioranza (anche completamente diversa da quella che ha vinto le elezioni) proprio perché ad ogni partito e parlamentare dev'essere assicurata la medesima opportunità di concorrere alla formazione della maggioranza.

Il fatto è che qualsiasi razionalizzazione che miri ad assegnare un ruolo determinante, per la formazione del Governo, all'esito elettorale, non può evitare anche una qualche asimmetria (o, se si vuole, diseguaglianza) tra la posizione di chi ha vinto le elezioni e quella di chi è andato all'opposizione. Da questo schema è difficile uscire se si vuole andare in quella direzione.

## 6. Conclusione

La soluzione prescelta presenta indubbiamente degli elementi di rigidità. E, a questo proposito, essi si potrebbero forse attenuare assestando il quorum di continuità sulla maggioranza semplice, piuttosto che su quella assoluta. Ma al di là di ciò, mi sembra che, rimanendo nello scenario prescelto, le alternative prospettate pongano più problemi di quanti non ne vogliano risolvere.

L'unica forse percorribile, che enuncio solo per spirito di completezza, ma che presenta anch'essa pro e contra, è quella da me prospettata in occasione della “Giornata di studio sulle riforme istituzionali” organizzata dai Gruppi parlamentari della Margherita (Roma, 12 Maggio 2003) e ripresa nel ddl D'Amico (AS 1914). Proponevo in quell'occasione una soluzione fondata sull'automatismo di uno scioglimento “certo”, di qualche tempo successivo all'eventuale crisi del Governo emerso dalle urne. Ipotizzavo, cioè, che un'alterazione della maggioranza o una sostituzione del Premier legittimati dal responso elettorale fosse bensì ammissibile, ma che la nuova compagine si dovesse misurare, in tempi relativamente brevi e certi (sei mesi, un anno), con il giudizio corpo elettorale. In questo schema, la valutazione della vicenda politica sarebbe cioè rimessa al corpo elettorale, al quale spetta, d'altra parte, anche la scelta di investitura iniziale della maggioranza. Ciò che consentirebbe di mantenere la simmetria tra legittimazione “in entrata” e

responsabilità “in uscita”, tipica del “governo di legislatura”.

Ma, come detto, si trattava di una proposta che va in altra direzione rispetto a quella oggi imboccata.

\* P. S. di Istituzioni di Diritto pubblico, Università di Trento

Forum di Quaderni Costituzionali

i Costituzionali

