

Gli emendamenti presentati dal Governo.
(Appendice al contributo *Il disegno di legge costituzionale ad iniziativa governativa volto a introdurre il premierato. Considerazioni*)*

STEFANO EMANUELE PIZZORNO**

Data della pubblicazione sul sito: 8 aprile 2024

Suggerimento di citazione

S.E. PIZZORNO, *Gli emendamenti presentati dal Governo. (Appendice al contributo Il disegno di legge costituzionale ad iniziativa governativa volto a introdurre il premierato. Considerazioni)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali* 1, 2024. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it

* Appendice al contributo *Il disegno di legge costituzionale ad iniziativa governativa volto a introdurre il premierato. Considerazioni*, pubblicato dall'Autore su questa Rivista il 15 febbraio 2024.

** Avvocato dello Stato presso l'Avvocatura distrettuale di Firenze. Indirizzo mail: stefano.pizzorno@avvocaturastato.it

Successivamente alla stesura dell'elaborato pubblicato su questa Rivista il 15 febbraio, il Governo ha presentato alcuni emendamenti al disegno di legge¹.

Tra le modifiche proposte, vi è anzitutto quella relativa al premio da assegnare su base nazionale al fine di garantire che il Presidente del Consiglio possa contare sulla maggioranza dei seggi in entrambi i rami del Parlamento. Mentre nel testo originario il nuovo art. 92 Cost. fissava l'entità del premio al 55% dei seggi, l'emendamento riformula la disposizione, limitandosi a indicare che la legge debba prevedere un premio, la cui misura è lasciata al legislatore ordinario.

Non viene però risolto il principale difetto della riforma, ovvero le conseguenze in caso di mancato raggiungimento del quorum necessario perché possa scattare il premio.

La disciplina della fiducia iniziale al Presidente del Consiglio eletto, così come prevista dal disegno di legge, non viene interessata dagli emendamenti presentati dal Governo. Diversamente avviene invece per le vicende successive.

Seguendo un'applicazione più rigorosa del principio *simul stabunt simul cadent*, gli emendamenti presentati dal Governo stabiliscono che in caso di revoca della fiducia, mediante mozione motivata, al Presidente del Consiglio eletto, il Presidente della Repubblica proceda senz'altro allo scioglimento delle Camere, senza più la possibilità di affidare l'incarico a una persona diversa dal Presidente dimissionario. Le modifiche proposte vanno quindi nella direzione di escludere in radice ogni possibilità di ribaltone, cioè di cambio di maggioranza, non ritenendosi sufficiente, per evitare questa prospettiva, il vincolo del programma che il Presidente del Consiglio successivo avrebbe dovuto osservare.

Le modifiche proposte non darebbero luogo però ad un'applicazione completamente ortodossa del *simul stabunt, simul cadent*, rimanendo ancora alcune possibilità che, anziché procedere allo scioglimento, il Presidente della Repubblica nomini un successore al Presidente del Consiglio eletto. Infatti, è previsto che in caso di morte, impedimento permanente, decadenza, il Capo dello Stato possa conferire l'incarico a altro parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio. Nella decadenza si deve ritenere compresa l'ipotesi in cui il Presidente del Consiglio perda il seggio da parlamentare, visto che essere membro di una delle due Camere è condizione imprescindibile per l'esercizio del mandato.

Inoltre, è stabilito che il Presidente del Consiglio eletto possa dimettersi e, entro sette giorni, chiedere di sciogliere le Camere al Presidente della Repubblica, che, secondo la proposta, sarebbe tenuto a farlo. Nel caso in cui si dimetta senza chiedere lo scioglimento, il Capo dello Stato potrebbe scegliere se rinnovare

¹ Bollettino n. 212 seduta del 7 febbraio 2024, emendamenti 2.2000 (pp. 87-88); 3.2000 (p. 90); 3.0.2000 (p. 306); 4.2000 (p. 334), disponibile all'indirizzo www.senato.it.

l'incarico al Presidente dimissionario o affidarlo ad altro parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio.

Questa disposizione lascia quindi spazio a possibili accordi di staffetta tra leaders delle forze di maggioranza coalizzate, potendo un capo-partito subentrare al Presidente del Consiglio eletto che si dimetta senza esercitare la facoltà di domandare lo scioglimento delle Camere.

Il sistema così costruito sembra una risposta alla critica che era stata avanzata secondo cui il secondo Presidente avrebbe avuto più poteri del primo, in quanto il parlamento non avrebbe potuto sfiduciarlo senza determinare il proprio scioglimento. Ora vi sarebbe un riequilibrio in quanto anche la sfiducia nei riguardi del Presidente eletto avrebbe la medesima conseguenza.

Al Presidente eletto viene peraltro attribuito il potere sostanziale di sciogliere le Camere. Si tratta di un potere relevantissimo perché il Presidente del Consiglio potrebbe liberamente scegliere il momento politicamente più favorevole per lo scioglimento. Sicuramente ha un forte impatto nel nostro ordinamento, basti pensare a come sarebbe stata diversa la storia politica del Paese se Berlusconi nel 1994 o Renzi nel 2016 avessero potuto disporre del potere di scioglimento senza vedersi opporre il rifiuto rispettivamente del Presidente Scalfaro e del Presidente Mattarella.

A ben vedere, comunque, l'attribuzione del potere di scioglimento al Presidente del Consiglio eletto non sarebbe neppure una conseguenza della disposizione secondo cui in caso di dimissioni volontarie del Presidente del Consiglio eletto, previa informativa parlamentare, questi può proporre, entro sette giorni, lo scioglimento delle Camere al Presidente della Repubblica, che lo dispone, potendo il Presidente eletto far votare dalla propria maggioranza una mozione di sfiducia ed ottenere il medesimo risultato, come avviene del resto nel sistema tedesco².

L'effetto della disposizione è piuttosto quello di attribuire al Presidente eletto un grande spazio di manovra politica. Il Presidente eletto potrebbe infatti anticipare la votazione di una mozione di sfiducia (in questo caso non voluta), dimettendosi e, vista la possibilità di ottenere il reincarico, provare a evitare un voto negativo, ricercando il consenso di altre forze che possano, in ipotesi, sostituire quelle parti della propria maggioranza originaria che non condividano più la sua linea politica. Oppure potrebbe favorire il reincarico ad altro parlamentare, eletto nelle sue liste, in grado di ottenere la formazione di una maggioranza che lo sostenga, nella consapevolezza di tutti gli attori in gioco che un tale reincarico potrebbe avvenire solo con il suo beneplacito.

² Vi fecero ricorso nel 1972 Willy Brandt, nel 1983 Helmut Kohl e nel 2005 Gerhard Schroder, v. R. TARCHI, A. GATTI, *Il potere normativo del governo federale nell'ordinamento costituzionale della Germania*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2018.

Se si vuole tutto ciò, peraltro, il termine di sette giorni, che sembra voler richiamare la Costituzione svedese che consente al Governo, per l'appunto entro sette giorni dalla sfiducia, di sciogliere le Camere³, appare piuttosto ristretto.

Occorre poi osservare che la formulazione adottata, che fa riferimento alle dimissioni volontarie, fa sì che una volta approvata la mozione di sfiducia, la disposizione non sarebbe più applicabile. Infatti in questo caso le dimissioni del Capo del Governo sono obbligatorie, non volontarie.

Le dimissioni sono anche obbligatorie nell'ipotesi di sfiducia su un singolo atto; pertanto, anche in questo caso, non vi sarebbe spazio per alcuna manovra politica e il Presidente della Repubblica dovrebbe senz'altro procedere allo scioglimento.

Se non erano queste le intenzioni, la disposizione dovrebbe essere riformulata.

L'esercizio del potere di scioglimento, preceduto dalle dimissioni volontarie, sembra invece possibile durante l'esame della mozione di sfiducia, mentre ad esempio nell'ordinamento spagnolo vige un espresso divieto⁴, non potendo il Presidente del Governo bloccare la mozione di sfiducia, una volta presentata, ma solo prevenirla.

Da osservare che gli emendamenti eliminano il riferimento al vincolo, per il Governo che succeda a quello iniziale, delle dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio eletto, quindi da un lato favorirebbero la formazione di maggioranze anche parzialmente diverse da quella originaria, togliendo l'imbarazzo di votare, in sede di nuova fiducia, un programma, o lo sviluppo dello stesso, inizialmente osteggiato; dall'altro impedirebbero ogni operazione che non avesse l'avvallo del Presidente eletto. Viene eliminata pertanto anche la possibilità,

³ Art. 5, capitolo VI: “Se il Riksdag dichiara che il Primo Ministro, o un qualsiasi altro Ministro, non gode più della sua fiducia, il Presidente dimette dall'incarico il Ministro in questione. Tuttavia, non può essere presa nessuna decisione riguardante la revoca di un Ministro qualora il Governo, che ha la possibilità d'indire le elezioni straordinarie del Riksdag, adotti tale provvedimento nella settimana successiva al voto di sfiducia”.

Occorre in ogni caso osservare che lo scioglimento anticipato del Riksdag non conduce ad elezioni che danno luogo ad una nuova legislatura, ma solo ad elezioni speciali, con cui è eletto un Riksdag avente un mandato ridotto, corrispondente al completamento di quello sciolto. Pertanto, l'esercizio del potere di scioglimento ha un effetto ridotto, v. M. OLIVETTI, *Riforme istituzionali ed elettorali. La via tedesca e le sue incertezze*, in *ASTRID online*, disponibile all'indirizzo www.astrid-online.it.

⁴Art. 115 della Costituzione spagnola:

“1. *El Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, y bajo su exclusiva responsabilidad, podrá proponer la disolución del Congreso, del Senado o de las Cortes Generales, que será decretada por el Rey. El decreto de disolución fijará la fecha de las elecciones.*

2. *La propuesta de disolución no podrá presentarse cuando esté en trámite una moción de censura”.*

consentita dal testo originario, di manovre comportanti, ad opera della stessa maggioranza del Premier, la sostituzione di questi con altra personalità ritenuta più idonea, come talvolta avvenuto nel sistema britannico.

L'eliminazione del vincolo delle dichiarazioni programmatiche potrebbe anche permettere, in situazioni di emergenza, la formazione di governi tecnici, di unità nazionale, con due limiti. Il primo è che la scelta dovrebbe ricadere necessariamente su un parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio dimissionario, senza la possibilità di far ricorso a personalità della cosiddetta società civile, cioè esterne al parlamento. La seconda è che qualunque governo di unità nazionale presupporrebbe comunque il consenso o quantomeno la non ostilità del Presidente uscente.

È poi stabilito, oltre al tetto dei due mandati, che il Presidente del Consiglio possa proporre al Presidente della Repubblica, oltre alla nomina, la revoca dei ministri. Peraltro, in questo caso, essendo stata data la fiducia al Governo, mutata la composizione di questo, sembra necessario, se non si voglia prevedere la fiducia al solo Presidente del Consiglio, un nuovo passaggio parlamentare diretto a rinnovare la fiducia medesima.