

La forma di governo nella riforma costituzionale *

di Stefano Merlini

1. La forma di governo repubblicana ed il metodo delle riforme costituzionali. L'art. 138 Cost. e la revisione della costituzione. Emendamenti e revisione globale della costituzione. La questione dei due diversi quorum dell'art. 138 ed il problema del referendum confermativo.

Nel disegno di legge di riforma costituzionale presentato dal governo Berlusconi ed approvato, in prima lettura, dalla camera dei deputati e dal senato, colpisce, anzitutto, la vastità delle norme della costituzione che appaiono toccate dalla riforma e la profondità delle modifiche che il disegno introduce nella forma di governo vigente dal 1948.

La pervasività della riforma pone, anzitutto, un problema che riguarda, prima ancora del merito, la correttezza del metodo di riforma della nostra costituzione che è stato adottato in questa ed in altre occasioni.

E' chiaro, anzitutto, che il principio della rigidità della costituzione non impedisce la progettazione e l'attuazione di una politica di riforme costituzionali, grazie all'esistenza, nella costituzione vigente, di una norma, l'art. 138 Cost., che consente la "revisione della Costituzione" attraverso un procedimento legislativo aggravato. Dato che l'art. 138 Cost. non distingue, a differenza di altre costituzioni, fra revisioni totali e revisioni parziali della stessa costituzione, sembrerebbe di poter concludere che attraverso il procedimento aggravato sarebbe possibile, in Italia, procedere a modifiche anche integrali della costituzione vigente.

Fino ad un recente passato, l'esistenza di un sistema elettorale proporzionale (prima) ed il permanere (poi) di un minimo "comune sentire" sulla costituzione da parte della maggioranza e dell'opposizione, avevano reso, per la verità, piuttosto teorici i rischi di un impossessamento da parte della sola maggioranza parlamentare del procedimento di revisione costituzionale: soprattutto nella prospettiva di un procedimento volto ad introdurre mutamenti radicali della vi forma di Stato e della forma di governo. In conseguenza, anche le tre commissioni bicamerali che erano state investite, in passato, del compito di progettare revisioni anche significative, della costituzione, si erano fermate, come la Commissione D'Alema nel 1997, quando era emersa l'esistenza di un dissenso non componibile fra la maggioranza e la minoranza proprio sul merito delle riforme proposte.

Abbandonato il terreno delle proposte conciliative, la maggioranza di governo si è, invece, risolta, nel 2003, a presentare un proprio progetto di radicale riforma della costituzione attraverso la utilizzazione del vigente art. 138: che si fonda, come è noto, sul principio della doppia decisione delle camere, con la maggioranza assoluta dei loro componenti nella seconda votazione e sull'eventuale referendum confermativo.

E' vero che alla fine della precedente legislatura, il centro sinistra aveva modificato l'intero Titolo V della costituzione utilizzando lo stesso metodo: cosicché la legge costituzionale n. 3 del 2001 era stata approvata con quattro voti di maggioranza ed era entrata in vigore solo dopo la sua approvazione con il referendum confermativo dell'ottobre 2001.

Dalla XIII alla XIV legislatura è sembrato, dunque, completarsi e radicalizzarsi un percorso politico ed istituzionale che ha condotto ad una prassi di revisione della costituzione intesa come una "decisione di maggioranza", adottata anche "per sconfiggere l'avversario" (Zagrebelsky).

La revisione della costituzione adottata a colpi di maggioranza non ha condotto, però, a risultati negativi soltanto sul piano politico, in quanto i risultati di questa prassi si stanno dimostrando molto discutibili anche sul terreno della correttezza costituzionale.

Se si riflette, infatti, in maniera non superficiale sulla logica interna all'art. 138 della nostra costituzione, si deve giungere alla conclusione che l'uso di quella norma che è stato fatto nel 2001 (ma ancor di più con il procedimento di revisione costituzionale ancora in corso) si è dimostrato scorretto, anzi, illegittimo, in relazione al fine di introdurre nella costituzione vigente modifiche radicali e per estensione e per contenuto.

Fino ad oggi, in un clima di "concordia costituzionale", ben diverso dall'attuale, il significato dell'esistenza di un quorum

dei due terzi previsto nell'art. 138 Cost. è stato quasi esclusivamente riferito alla volontà dei costituenti di favorire la procedura di approvazione di quelle singole revisioni della costituzione sulle quali si realizzasse un consenso così ampio della maggioranza e della minoranza da rendere superfluo il ricorso al referendum popolare.

La attuale situazione politica e la, conseguente, necessità di "mettere in sicurezza la costituzione" contro l'abuso del potere di maggioranza, ci impone, invece, di considerare in maniera più approfondita la ragione dell'esistenza nell'art. 138 di due distinti quorum: quello dei due terzi e quello della maggioranza assoluta.

La revisione della costituzione effettuata attraverso il quorum dei due terzi e la conseguente esclusione del referendum, possono, infatti, anche significare che i costituenti hanno voluto consentire in questi casi, e solo in questi, a revisioni della costituzione che si differenzino per profondità ed estensione da quei più limitati "emendamenti" della costituzione che sono, invece, possibili quando le modifiche della costituzione vengono approvate con quel quorum della maggioranza assoluta che può rendere possibile la richiesta di un referendum popolare.

La radicale differenza di procedura e di sostanza fra le due diverse ipotesi di modifica della costituzione, si basa sulla circostanza che in caso di revisione adottata a maggioranza assoluta, l'evenienza del referendum presuppone che le modifiche alla costituzione siano formulate in una misura tale da far sì che il corpo elettorale sia posto in grado di rispondere ad un quesito che non può contenere, come ha dichiarato la corte costituzionale in relazione ai referendum ex art. 75 Cost. (ma in base ad una logica che non può non valere anche per il referendum ex art. 138) una "pluralità di domande eterogenee, carenti di una matrice razionalmente unitaria".

Le modifiche alla costituzione che possono essere introdotte attraverso l'art. 138 ed in base alla sola maggioranza assoluta possono essere, dunque, soltanto "emendamenti" costituzionali: modifiche limitate a singoli istituti della costituzione (istituti che possono, ovviamente, comprendere anche una pluralità di norme) in modo che sia consentito alla sovranità popolare l'espressione di un giudizio e di un consenso articolato sulla legge di modifica della costituzione. Se è vero, infatti, che il voto popolare si manifesta, nel referendum ex art 138, come uno degli elementi essenziali del processo di formazione della legge di revisione (Mortati) deve essere lasciata al popolo la possibilità di esprimere una volontà significativa, pari a quella che esprime il parlamento quando vota una legge "articolo per articolo".

Il referendum che si svolgerebbe (anzi, sicuramente si svolgerà, se la riforma sarà approvata in via definitiva e, certo, non con la maggioranza dei due terzi) sul disegno di legge costituzionale del governo Berlusconi non potrebbe avere, invece, a causa della ampiezza delle modifiche costituzionali sulle quali il popolo sarà chiamato a pronunciarsi, che una natura sostanzialmente plebiscitaria.

Alla forzatura della revisione della costituzione intesa, in parlamento, come "decisione di maggioranza" si aggiungerebbe, dunque, la coartazione della volontà popolare che, impossibilitata a pronunciarsi sulla sostanza delle singole modifiche introdotte nella costituzione, potrebbe esprimersi soltanto con un sì, inteso come adesione politica all'operato della maggioranza, o con un no: inteso come adesione politica alla richiesta oppositiva globale dell'opposizione. Anche il referendum costituzionale si terrebbe, in altre parole, "per sconfiggere l'avversario": ma è evidente che, in base a questo modo di procedere, sarebbe sconfitto, in primo luogo, quel significato della costituzione come "casa comune" che costituisce il lascito più prezioso della nostra Assemblea Costituente.

E' vero che la illegittimità costituzionale nell'uso della maggioranza assoluta al fine di revisioni costituzionali globali non può essere eccepita dalla corte costituzionale, che non giudica sull'ammissibilità delle richieste di referendum abrogativo ex art. 138 Cost. : ma sarebbe scorretto far derivare da questo un indizio su una diversa volontà dei costituenti rispetto al manifestarsi della volontà popolare nel referendum in questione: dato che l'intervento della corte sul referendum abrogativo non fu introdotto dall'art. 134 Cost. ma dalla legge costituzionale n. 1 del 1953.

Siamo di fronte, dunque, nei casi sopra ricordati, ad un uso incostituzionale della procedura di revisione costituzionale, ad abusi difficilmente giustiziabili ma che sono illegittimi dal punto di vista sostanziale e politico. Di fronte ad una approvazione di una riforma quale quella proposta dal governo in seconda lettura con una maggioranza inferiore ai due terzi dei membri da parte anche di una soltanto delle due camere, il presidente della Repubblica, si troverebbe certamente di fronte ad una situazione difficile. Nel caso, puramente teorico, nel quale non fosse richiesto il referendum egli potrebbe, è vero, rinviare la legge al parlamento rilevando la violazione dell'art. 138, nel senso sopra chiarito. Più difficile si presenterebbe la situazione nel caso, più che sicuro, di una richiesta di referendum. In questo caso, come è evidente, la promulgazione della legge da parte del presidente avverrebbe dopo il referendum: situazione che non esclude il potere presidenziale di rinvio ma lo complica rispetto ad un atto sul quale si sarebbe realizzato un consenso,

anche se forzato rispetto alle previsioni costituzionali, del corpo elettorale. Il presidente potrebbe, tuttavia, impedire, per quanto possibile, il compimento di un atto contrario alla costituzione, inviando un messaggio al parlamento dopo l'approvazione a maggioranza assoluta in seconda lettura da parte di una delle camere del progetto di riforma. Messaggio nel quale egli potrebbe fare presenti i profili di incostituzionalità del procedimento di revisione in atto. Di più, il comitato promotore dell'eventuale referendum potrebbe, forse, successivamente, sollevare un conflitto di attribuzione di fronte alla corte costituzionale riguardante l'uso del potere di revisione da parte del parlamento ed i diritti costituzionali del corpo elettorale.

E' evidente, in ogni caso, che l'abuso del potere di revisione che si può manifestare attraverso la approvazione di leggi di modifica della costituzione a maggioranza assoluta pone al parlamento la necessità di ispessire, per il futuro, la difesa della costituzione vigente rendendo esplicita, con una modifica dell'art. 138 Cost., quella differenza fra gli emendamenti e le più complesse revisioni della Costituzione che è già implicitamente contenuta nella procedura di cui all'art. 138, ma che richiede di essere resa più evidente e non più superabile attraverso l'abuso del potere di maggioranza.

2. La forma di governo nella riforma costituzionale: il problema dei due circuiti politici, federale e nazionale. L'art. 14 del d. di l. e la "questione politica" posta dal governo davanti al senato federale. Il ruolo del presidente della Repubblica. Il senato federale ed il nuovo centralismo. Le due riforme.

Del resto, le modifiche alla forma di governo che sono contenute nel disegno di legge di riforma costituzionale proposto dal governo investono, per estensione e per profondità, quasi tutti i più importanti istituti della costituzione del 1948: rendendo palese che il disegno di riforma non intende semplicemente adeguare la logica di funzionamento della forma di governo vigente alla logica nuova del maggioritario, ma istituire un modello del tutto nuovo di relazioni fra corpo elettorale, parlamento, governo e fra questi organi e gli organi di garanzia costituzionale.

Anche se le modifiche alla struttura federale della Repubblica rimangono fuori dall'ambito di questa relazione, il nuovo bicameralismo disegnato nella nuova riforma costituzionale pone problemi molto gravi, sia riguardo al complessivo procedimento legislativo (in relazione al quale non posso che fare rinvio alle relazioni di Tania Groppi e di T.E. Frosini) che in rapporto al funzionamento della forma di governo.

E' del tutto evidente, ad esempio, che la composizione del nuovo senato, le modalità ed i tempi della sua elezione risulteranno determinanti nel funzionamento della nuova forma di governo.

Da questo punto di vista, anzi, si può dire che il disegno di riforma è passato da una formulazione originaria, nella quale il "circuito politico" del senato federale era tenuto rigorosamente distinto dal funzionamento della forma di governo nazionale, ad una diversa versione nella quale (art. 14 del d. di l.; art. 70 Cost.), il senato viene ad essere coinvolto, anche se in maniera assai ambigua, nel funzionamento della forma di governo che è connessa al circuito politico primario: costituito dal corpo elettorale della camera dei deputati, da questa ultima e dal governo. I motivi di un così radicale cambiamento stanno nella progressiva riaffermazione del centralismo statale che si è manifestata nel corso dell'iter del disegno di legge governativo anche in relazione alla scolastica suddivisione delle competenze legislative fra le tre categorie di leggi: la prima, di competenza esclusiva dello Stato, la seconda, quella delle leggi concorrenti fra Stato e regioni, la terza di esclusiva competenza delle regioni.

Per quanto riguarda la legislazione concorrente (che costituisce il vero punto nodale dei rapporti fra Stato e regioni) la nuova formulazione dell'art. 14, approvata dalla camera, prevede che "...qualora il governo ritenga che proprie modifiche ad un disegno di legge, sottoposto all'esame del senato federale della Repubblica....siano essenziali per l'attuazione del suo programma approvato dalla camera dei deputati, ovvero per la tutela delle finalità di cui all'art. 120, secondo comma (tutela dell'unità giuridica, economica e dei livelli essenziali delle prestazioni) ...il Presidente della Repubblica, verificati i presupposti costituzionali, può autorizzare il Primo ministro ad esporre le motivazioni al Senato, che decide entro trenta giorni. Se tali modifiche non sono accolte dal Senato, il disegno di legge è trasmesso alla Camera che decide in via definitiva a maggioranza assoluta dei suoi componenti sulle modifiche proposte."

La norma sopra riportata stabilisce, anzitutto, un principio che risulta essere assai problematico in relazione a quella idea di "federalismo" al quale la riforma afferma di essere ispirata. Nei sistemi federali, infatti, o il senato federale partecipa alla forma di governo nazionale in condizioni di assoluta parità (è, questo, il caso degli USA), oppure il circuito politico nazionale e quello federale risultano essere, dal punto di vista dell'indirizzo politico, rigorosamente separati (è,

questo, il caso della R.F.T.).

Nella riforma Berlusconi, l'indirizzo politico centrale risulta essere, invece, grazie al citato art. 14, prevalente sul circuito politico federale, in quanto il Primo ministro può (in base al programma di governo, che è approvato dalla camera dei deputati secondo l'art. 32, 1 c. della riforma) porre una sorta di "questione politica" anche al Senato per ottenere quelle modifiche alla determinazione dei principi fondamentali della legislazione concorrente che il governo ritiene essere politicamente fondamentali. Questa questione politica finisce, poi, per coincidere di fatto con la questione di fiducia: in quanto se il senato non accoglie le modifiche proposte dal governo, il disegno di legge è trasmesso alla camera di fronte alla quale il Primo ministro potrà porre la questione di fiducia ai sensi dell'art. 32, 2 c. del d. di l. di riforma.

Altrettanto grave, poi, dal punto di vista dell'impostazione centralistica della riforma, risulta essere il fatto che, in base al sopra citato art. 14, l'identico risultato (questione politica al senato- questione di fiducia alla camera) possa essere ottenuto quando il governo chieda al senato di modificare i principi fondamentali della legislazione concorrente per tutelare le finalità di cui all'art. 120, 2 c. Cost. Se è vero, infatti, che le ragioni dell'unità giuridica ed economica e la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni debbono imporsi rispetto ad un divergente indirizzo legislativo regionale, sembra discutibile, invece, che l'iniziativa in questa materia debba essere riservata al governo e risolta con la mera posizione della questione fiduciaria, con il risultato di esautorare così, programmaticamente, il parlamento da un ruolo significativo di mediazione e di ricomposizione di quei supremi interessi nazionali.

La norma in questione finisce per risolversi, dunque, in una evidente forzatura sia nei confronti del senato federale che della camera dei deputati e denuncia il tentativo (non riuscito) del disegno di riforma di recuperare una qualche forma di controllo politico su un organo, il senato federale, la cui composizione, legge elettorale ed elezione, scissa da quella della camera dei deputati, costituiscono una vera, e pericolosissima, incognita politica. Il senato disegnato dalla riforma, mentre non rappresenterebbe, da un lato, nessun interesse specificamente legato alle regioni, rischierebbe, dall'altro di incarnare una rappresentanza politica che potrebbe risultare anche significativamente diversa da quella della camera dei deputati. E' evidente che nella seconda lettura del disegno di riforma che si è svolta di fronte alla camera, parte dei partiti della maggioranza si sono resi conto dei rischi che potevano derivare da questo modello schizofrenico della rappresentanza: ma, tuttavia, non pare che il rimedio individuato dal quarto comma dell'art. 14 costituisca una soluzione in grado di ricondurre ad una effettiva unità i due sistemi politici (quello federale e quello centrale) quando essi entrino in contrasto.

L'art. 14 del d. di l. di riforma costituzionale sembra essere, d'altra parte, più che discutibile anche per quanto riguarda i rapporti che esso instaura fra governo e presidente della Repubblica in relazione alla posizione della "questione politica" di fronte al senato federale.

Come si è visto, l'esposizione delle motivazioni che spingono il Primo ministro a chiedere al senato di seguire le indicazioni del governo deve essere autorizzata dal presidente della Repubblica "...verificati i presupposti costituzionali...". Questa ultima espressione sembrerebbe significare che attraverso l'autorizzazione in questione, il presidente della Repubblica è chiamato a svolgere una funzione che non mette in questione quel ruolo del presidente come "garante della costituzione" che i relatori del disegno di legge affermano di voler rafforzare rispetto alla costituzione formale e materiale vigente.

In realtà, se si va a vedere come si dovrebbe svolgere l'autorizzazione presidenziale, ci si rende conto che il presidente della Repubblica verrebbe ad essere investito, attraverso di essa, di un potere di valutazione che avrebbe una natura di tipo essenzialmente politico.

In base alla formulazione letterale della norma, il governo potrebbe, infatti, richiedere l'autorizzazione presidenziale solo in riferimento ad un contrasto fra i principi fondamentali della legge concorrente approvata dal senato e gli obbiettivi contenuti nel programma presentato dal Primo ministro alla camera ("programma approvato dalla camera dei deputati"). In questo caso, dunque, il presidente sarebbe chiamato ad una difficile comparazione fra i contenuti del programma di governo, le modifiche proposte dal governo ai principi fondamentali e la loro essenzialità in relazione all'attuazione del programma governativo. Non molto diversa, da questo punto di vista, si presenterebbe la situazione qualora il presidente dovesse verificare i "presupposti costituzionali" delle modifiche richieste dal governo in relazione alla tutela delle finalità di cui all'art 120 Cost., dato che la tutela dell'unità giuridica ed economica della nazione e la salvaguardia delle prestazioni essenziali coinvolgono valori e valutazioni che sono principalmente di tipo politico e solo indirettamente di tipo costituzionale.

Di più, dato che il programma di governo costituisce un atto di indirizzo che muta necessariamente in relazione alle situazioni contingenti ed ai rapporti interni alla compagine di governo, il presidente rischierebbe di trovarsi facilmente coinvolto in pericolosissimi contrasti con il governo sull'interpretazione del contenuto del "programma approvato dalla camera" in relazione ai suoi aggiornamenti o alle sue modifiche. In definitiva, e per quanto riguarda la posizione costituzionale del presidente, quest'ultimo si troverebbe a disporre (suo malgrado, crediamo) di un potere politico nei confronti del governo, estremamente invadente e significativo: tale da poter determinare, in relazione all'autorizzazione o al suo diniego, una crisi nei rapporti fra il circuito politico nazionale e quello federale. Crisi, che potrebbe portare, data l'impossibilità di scioglimento anticipato del senato, alle dimissioni del governo ed al probabile scioglimento della camera dei deputati.

3. La forma di governo nella riforma costituzionale. Maggioranza, minoranza, sistema maggioritario e nuova forma di governo. Il nucleo originario della riforma: il modello di Westminster tradito

La parte della riforma che è dedicata al federalismo sembra, dunque, per le ragioni sopra esposte, ma non solo per quelle, essere approdata ad un federalismo molto meno ambizioso e più ridotto rispetto al modello presentato originariamente al senato nel quale sembravano coesistere due distinte e paritarie rappresentanze politiche: quella che dava luogo al circuito politico nazionale e quella che dava luogo, invece, al circuito politico federale. I nuovi limiti, introdotti dalla camera, in tema di supremazia politica del circuito politico nazionale (art. 14, sopra ricordato) e quelli che sono stati aggiunti in tema di interesse nazionale e di potere sostitutivo esteso alla potestà legislativa regionale (T. Groppi) hanno finito per incastrare l'una sull'altra due riforme diverse per ispirazione e per contenuto: con un risultato che può essere definito del tutto insoddisfacente sia per chi milita dalla parte del federalismo, sia per chi milita dalla parte della sopravvivenza dell'unità e dell'indivisibilità della Repubblica, nel senso indicato dall'art. 5 della Costituzione.

La stessa vicenda sembra essersi ripetuta anche per quanto riguarda la parte della riforma dedicata alla forma di governo.

Come è stato osservato (Barbera, Bassanini) la ragione politica che indusse il governo ad aggiungere al progetto sulla "devolution", che era contenuto nel programma elettorale della Casa delle libertà del 2001, un secondo progetto di riforma costituzionale, riguardante i poteri del primo ministro, consisteva nell'esigenza di controbilanciare (all'interno della coalizione di governo, ma anche agli occhi della opinione pubblica) il disegno federale patrocinato dalla Lega Nord con il rafforzamento del governo, gradito da Forza Italia e da A.N.

Infatti, così come il disegno originario sulla devolution si ispirava ad un federalismo estremamente accentuato, nello stesso modo il rafforzamento del governo originariamente previsto nel d. di l. sembrava ispirarsi, per ciò che riguardava i poteri del primo ministro, ad una integrale recezione del modello di Westminster, accompagnata, però, sul fronte dei rapporti fra governo e parlamento, dalla presenza di alcuni principi propri della costituzione della V Repubblica francese.

Come osserverò commentandone le singole norme, anche il progetto di forma di governo contenuto nel disegno di legge ha dovuto subire (questa volta per iniziativa dell' U D C) un accentuato processo di trasformazione che ha mirato, complessivamente, ad una riduzione dell'assolutezza dei poteri "politici" inizialmente attribuiti al Primo ministro attraverso l'inserimento di istituti che appartengono a forme di governo diverse da quella britannica (essenzialmente a quella del cancellierato tedesco): cosicché si è realizzato, anche per questa parte della riforma costituzionale, quell'incastro fra due logiche e due modelli diversi che ha condotto ad un esito insoddisfacente e contraddittorio simile a quello che ha caratterizzato, come ho già detto, il risultato finale del modello federalista approvato dalla camera dei deputati.

Il nucleo originario del progetto riguardante la forma di governo si ispirava, al modello di Westminster perché le trasformazioni subite dal sistema politico italiano in conseguenza del nuovo sistema elettorale maggioritario e la sostanziale accettazione della "democrazia dell'alternanza" nelle elezioni del 1996 ed in quelle del 2001, facevano apparire quel sistema come il più adatto a quella diffusa esigenza di "*Men and Measures*" che il referendum sulle leggi elettorali aveva rivelato essere largamente prevalente nel corpo elettorale italiano.

Del resto, sia nel 1996 che nel 2001 si era realizzata una sorta di convenzione fra i due contrapposti schieramenti politici, in base alla quale le due coalizioni avevano accettato di indicare un leader, candidato primo ministro, ed

avevano approvato un programma elettorale, corrispondente, anche se in maniera embrionale, ai "manifestos" elettorali dei partiti britannici.

Fino alla XIII Legislatura, anzi, non sembrava che le intenzioni dei due schieramenti in tema di modifiche alla forma di governo fossero sostanzialmente diverse, se è vero che entrambi erano orientati a stabilizzare la convenzione elettorale sopra ricordata attraverso modifiche convergenti della legge elettorale e di alcune norme della costituzione (cfr., in tal senso, l'o.d.g. Elia, votato all'unanimità dall'Ulivo nel 2001, e le corrispondenti dichiarazioni del leader della Casa delle Libertà). Questa convergenza era confortata, d'altra parte, dalla circostanza che la costituzione materiale, basata sulla logica degli schieramenti contrapposti, aveva già cambiato l'interpretazione di alcune norme della costituzione vigente in tema di forma di governo.

In questo senso, mutata appariva, infatti, l'interpretazione dell'art. 92 Cost. sulla nomina del governo e (in parte) anche quella dell'art. 95. Di fronte al riconoscimento del "fatto maggioritario" determinato dall'elettorato, quel ruolo di vero *King maker* che il presidente della Repubblica aveva dovuto giocare nel sistema precedente rimaneva, ormai, privo di sostanza. Dunque, le consultazioni con le delegazioni della coalizione vincitrice e di quella soccombente avevano finito per assumere un significato solo formale e si era, in conseguenza, rafforzato il potere sostanziale di proposta dei ministri e quello di direzione dell'indirizzo politico del governo da parte del presidente del consiglio.

Il vero problema era, però, che la capacità di innovazione della nuova costituzione materiale e la sua capacità di influire in maniera positiva sull' effettivo funzionamento della forma di governo, non sembravano andare molto al di là della determinazione del fatto maggioritario e della instaurazione di più rapide e limpide procedure di formazione del conseguente governo di coalizione.

Sia nella XIII che nella XIV Legislatura si confermavano, invece, le gravi difficoltà di funzionamento dei governi dopo il loro insediamento formale e rimanevano del tutto irrisolti i problemi riguardanti la collegialità governativa (si veda, in proposito la lunghissima, estenuante, verifica interna al governo Berlusconi sulla "cabina di regia") e la capacità delle coalizioni di superare il "ricatto di coalizione", esercitato dai partiti che non esprimono il leader, attraverso i veti sull'interpretazione del programma e la presentazione di iniziative non condivise dal resto della coalizione.

Di fronte a questa situazione, la scelta di Forza Italia, appoggiata nella sostanza da Alleanza Nazionale, di procedere ad una riforma costituzionale che ponesse il Primo ministro al centro della complessiva forma di governo, sembrava andare nel senso di un modello (quello di Westminster, appunto) dotato di indiscutibili pregi di stabilità ed efficienza, e tale da compensare anche, i possibili effetti centrifughi del federalismo.

Il fatto è che questa scelta, parziale, come dirò, del modello di Westminster, si accompagnava ad uno stato dei rapporti fra maggioranza ed opposizione in parlamento, tale da rimettere in discussione la precedente convergenza fra i due poli a favore di una riforma che stabilizzasse il maggioritario. La scelta della maggioranza di procedere ad una modifica della forma di governo quasi esclusivamente concentrata sul rafforzamento del ruolo del Primo ministro, finiva, infatti, per mettere in maggiore evidenza le conseguenze negative del funzionamento in senso maggioritario della vigente forma di governo, originariamente pensata dai Costituenti in relazione al sistema elettorale proporzionale. Dunque, dalla nomina dei presidenti delle camere alla presidenza delle commissioni parlamentari, dall' uso massiccio della questione di fiducia in parlamento, alla nomina (presente e futura) degli organi di garanzia costituzionale, dallo status dell'opposizione in parlamento, alle procedure di revisione della costituzione, l'opposizione ha contestato l'abuso del potere di maggioranza fino al punto di interrogarsi sull'opportunità delle scelte fatte nella precedente legislatura a proposito di Westminster e del ruolo del Primo ministro nel sistema maggioritario.

4. Il dibattito parlamentare sulla forma di governo. Il primo ministro e la struttura del governo, prime osservazioni in tema di collegialità governativa. La procedura di formazione del governo e l'indicazione del primo ministro. La camera dei deputati e la nomina del governo

Questa situazione spiega la radicalità dello scontro fra maggioranza ed opposizione che ha avuto luogo alla camera ed al senato sulla parte del disegno di legge dedicato alla forma di governo, ad iniziare dall'art. 30 del progetto (art. 92 Cost.) dedicato alla formazione ed alla composizione del governo.

Lo scontro in questione non ha riguardato, tuttavia, il primo comma dell'art. 30, che riproduce quasi letteralmente il

vigente art. 92 della costituzione ("Il governo della Repubblica è composto dal Primo ministro e dai ministri, che costituiscono insieme il consiglio dei ministri"), salvo la sostituzione del termine presidente del consiglio con quello di Primo ministro.

L'assenza di un approfondito dibattito sul nuovo primo comma dell'art. 92 Cost. appare, però, singolare, dato che parte dei costituzionalisti aveva criticato il vigente primo comma in base all'osservazione che alcuni problemi nel funzionamento dei governi repubblicani poteva essere fatta risalire anche all' "allineamento" che l' Assemblée costituente aveva compiuto fra tre diversi principi di organizzazione interna del governo (quello fondato sulla preminenza del primo ministro, quello collegiale, basato sul consiglio dei ministri, e quello ancorato al principio della responsabilità individuale dei ministri): principi appartenenti, tutti, alla nostra tradizione, ma che erano stati ognuno preminente in momenti diversi della storia costituzionale italiana.

Sarebbe sembrato logico che nel momento nel quale ci si proponeva di trasformare il presidente del consiglio da *primus inter pares* in Primo ministro, si sollevasse anche il problema della complessiva struttura del governo. Se è vero, infatti, come si dirà fra poco, che il "principio ministeriale" risulta ridimensionato dal potere di nomina e di revoca dei ministri attribuito al Primo ministro dal nuovo art. 94 Cost., la preminenza del primo ministro e il principio collegiale rimangono, invece, come oggi, indeterminati nel loro rispettivo equilibrio: a parte quanto riguarda l'esercizio di nuovi ed importanti poteri che la riforma attribuisce direttamente al Primo ministro (si vedano oltre, il potere fiduciario e quello di scioglimento anticipato).

L'equilibrio fra il principio collegiale e quello della preminenza del Primo ministro riguarda, però, più che il problema dei rapporti fra maggioranza e minoranza, quello del funzionamento fisiologico del governo e, dunque, la questione degli equilibri di maggioranza interni al governo. Non si comprende, perciò, perché la maggioranza non si sia posta, ad incominciare dall'art. 30 del d. di l. di riforma, il problema se il funzionamento di un governo di coalizione ad opera di un Primo ministro rinnovato in alcuni suoi poteri non implicasse anche la necessità di ridefinire il problema della collegialità del governo al di là della scontata riaffermazione della collegialità del consiglio dei ministri.

Come dirò a proposito dell'art. 29 del progetto (art. 95 Cost.), questa dimenticanza appare molto curiosa se si tiene conto del fatto che il modello di Westminster, al quale la maggioranza ha ripetutamente dichiarato di voler aspirare, è certamente fondato sul principio di preminenza del Prime Minister ma anche su un principio di collegialità che ha trovato la sua espressione storica nel Cabinet: organo politico e non "ministeriale", nel quale trovano, normalmente, composizione il principio di preminenza del Primo ministro e la necessità del partito di governo di partecipare alla formulazione dell'indirizzo politico governativo.

Per quanto riguarda il nuovo articolo 92 della costituzione, il focus del dibattito parlamentare si è, invece, concentrato sul secondo comma di quell'articolo che inserisce direttamente la procedura elettorale nel procedimento di formazione del governo attraverso il principio che la candidatura alla carica di Primo ministro deve avvenire mediante il suo collegamento espresso con i candidati all'elezione della camera dei deputati e che egli è nominato dal presidente della Repubblica sulla base dei risultati di quella elezione. Elezione che la legge disciplina in modo da favorire la formazione di una maggioranza collegata al candidato alla carica di primo ministro.

Sia alla camera che al senato, la minoranza ha contestato la "formalizzazione" della indicazione diretta del primo ministro nella scheda elettorale, sostenendo la sostanziale equivalenza fra quel collegamento e l'elezione diretta popolare del primo ministro, definita incompatibile, anche in base all'esperienza israeliana, con una forma di governo parlamentare.

Su questo punto, in realtà, il dibattito alla camera dei deputati è sembrato sortire uno dei pochi compromessi fra le posizioni della maggioranza e quelle della minoranza.

Di fronte alle obiezioni di chi rilevava (Bassanini) che il collegamento diretto fra il candidato Premier ed i singoli candidati alla camera rischiava di costituzionalizzare una sorta di vincolo politico fra i due soggetti, la maggioranza è approdata ad una formulazione più elastica della norma, per la quale si prevede che il problema del collegamento fra il candidato primo ministro ed i singoli candidati oppure "con una o più liste di candidati" sarà affidato alla legge elettorale.

La formula appare, per un verso, assai ambigua. Apprezzabile, tuttavia, è il fatto che il problema del "collegamento" del candidato primo ministro, e, quindi, della presenza del suo nome sulla scheda elettorale sia stato, alla fine, "decostituzionalizzato". Nel nuovo articolo 92 della costituzione trova sede, invece, un principio in base al quale la futura

legge elettorale deve essere tale da favorire la formazione di una maggioranza collegata ad un primo ministro: principio che sembra del tutto opportuno, visto che se si vuole adottare una forma di governo ispirata a Westminster, è necessario riconoscere che questo sistema richiede che il sistema elettorale sia tale da consentire al corpo elettorale l'indicazione di una maggioranza che si riconosce con certezza in un primo ministro.

Supponendo che il sistema elettorale riesca a funzionare nel senso sopra indicato, il terzo comma dell'art. 92 dispone che "il Presidente della Repubblica, sulla base dei risultati delle elezioni della camera dei deputati, nomina il Primo ministro".

Il significato di questa norma è, per un verso, tale da costituzionalizzare, semplicemente, quell'interpretazione del vigente secondo comma dell'art. 92 Cost. che è stata data da tutti i presidenti della Repubblica da quando, a partire dal 1996, il sistema politico italiano ha interpretato il sistema elettorale vigente in base ad una preventiva indicazione di "men and measures:" togliendo, così, qualsiasi significato sostanziale alle consultazioni ed annullando in conseguenza la precedente, ampia, discrezionalità presidenziale nella scelta del presidente del consiglio.

La vera, e profonda, differenza rispetto al sistema attuale riguarda, invece, il fatto che la nomina presidenziale riguarda, in base al nuovo art. 92, il solo primo ministro: dato che, in base ad una procedura che ricorda il sistema tedesco, spetta al primo ministro nominato di procedere (si presume con propri decreti) alla nomina "dei ministri" (cfr. art. 29 d. di l. , art. 94 Cost.).

Il dubbio che sorge, a proposito di questa procedura, riguarda l'ampiezza del potere di nomina attribuito al primo ministro, in quanto non è chiaro se quel potere si fermi alla nomina dei membri del consiglio dei ministri (ministri con e senza portafoglio) o si estenda, invece, anche ai quei membri del governo (vice- ministri, sottosegretari) che oggi sono nominati su proposta del presidente del consiglio ma in base ad una deliberazione del consiglio dei ministri. Il dubbio non è da poco, in quanto la domanda sull'ampiezza dei poteri di nomina del primo ministro potrebbe estendersi anche alla composizione degli organi del governo diversi dal consiglio dei ministri: in primo luogo quel consiglio di gabinetto che, come ho già rilevato, avrebbe dovuto, secondo il modello inglese, porsi come centro della collegiale partecipazione al governo della coalizione che lo sostiene.

La nuova procedura di nomina del governo prevede anche una rimarchevole differenza fra il testo approvato dal senato e quello approvato dalla camera.

Nel testo originario del senato, il primo ministro, entro dieci giorni dalla sua nomina avrebbe dovuto presentarsi alle due camere per "illustrare" il suo programma ed avrebbe dovuto presentare ogni anno il rapporto sulla sua attuazione e "sullo stato del paese". La camera ha, però, modificato il primo comma dell'art. 28 (art. 94 Cost.), con un emendamento, sostenuto dall' U.D.C. e gradito all'opposizione, in base al quale si precisa che entro dieci giorni dalla nomina (questa volta, si presume dalla nomina dell'intero governo) il primo ministro deve illustrare alle camere il programma di legislatura e la composizione del governo e che "...la camera dei deputati si esprime con un voto sul programma". Identica è rimasta, invece, la disposizione che prevede l'obbligo della presentazione annuale del rapporto sulla attuazione del programma e sullo stato del paese.

E' evidente la rilevante diversità fra le due ipotesi, in quanto nella versione del senato sembrava chiaro che il solo primo ministro si sarebbe presentato alle camere con il limitato obbligo di illustrare un programma che, in base ai termini ristretti ivi indicati, non avrebbe potuto essere che il programma del primo ministro, più che dell'intero governo.

La nuova versione dell'art. 28 vuole riaccostarsi, invece, al senso ed alla prassi del vigente secondo comma dell'art. 94 Cost. ed in relazione al documento da votare, che deve esprimere l'indirizzo politico dell'intero governo, ed in relazione al significato del voto parlamentare: che appare rivolto ad approvare, insieme, il primo ministro, l'indirizzo del governo e la sua composizione. Occorre notare, tuttavia, che la mancata previsione dell'obbligo della mozione motivata e del voto per appello nominale impediscono che il voto del parlamento abbia il significato di trasformare l'indirizzo del governo in un indirizzo comune del parlamento e del governo, come accade, o dovrebbe accadere (Galizia), oggi. Poco comprensibile appare anche la norma che prevede un dibattito annuale sull'attuazione del programma di governo e sullo stato del paese. Il richiamo quasi letterale al messaggio del presidente U.S.A. sullo "stato dell'Unione" rischia di essere solo presuntuoso e velleitario, mentre sarebbe stato molto più opportuno prevedere un dibattito ed un voto della camera sull'indirizzo politico del governo in relazione alla apertura di un annuale sessione parlamentare, come accadeva nel regime statutario e come accade tuttora nel Regno Unito.

5. *Primo ministro e governo, altre osservazioni in tema di poteri del primo ministro e di struttura del governo. Il modello di Westminster frainteso. Il Primo ministro ed il parlamento nello svolgimento del rapporto fiduciario: il singolare sistema della doppia sfiducia. Una forma di governo in contraddizione con i principi di Westminster, con quelli del cancellierato ed anche con i sistemi intermedi. La sfiducia "semplice" e lo scioglimento necessario della camera. La sfiducia costruttiva limitata alla maggioranza e i principi delle forme di governo parlamentari. La sfiducia costruttiva e lo scioglimento anticipato deciso dal primo ministro. Considerazioni in ordine ai rapporti fra il primo ministro e la sua maggioranza nella nuova forma di governo*

La parte più controversa della forma di governo che emerge dal disegno di legge di riforma costituzionale è, però, quella che riguarda, da un lato, il sistema dei rapporti politici all'interno del governo e fra il primo ministro e la sua maggioranza e, dall'altro, le relazioni fra governo e parlamento e fra la maggioranza e la minoranza.

Come ho già accennato, il nuovo art. 95 Cost. attribuisce al primo ministro il potere di nominare e quello di revocare i ministri. Egli cessa, dunque, di essere un *primus inter pares*, come è confermato dal secondo comma del nuovo art. 95 che attribuisce al primo ministro il potere non più di "dirigere", come oggi, ma di "determinare" la politica generale del governo, rimanendone responsabile.

La nomina e la revoca dei ministri e la determinazione dell'indirizzo politico e della politica generale del governo sembrano essere, infatti, nelle forme di governo contemporanee, poteri naturali del primo ministro ed eccezionale deve essere, semmai, considerata la mancata attribuzione ad esso di quei poteri in sistemi, come quello italiano della proporzionale, nel quale il primo ministro appariva essere poco più del "garante" della coalizione di governo.

Nomina e revoca dei ministri e determinazione della politica del governo debbono essere, tuttavia, inquadrati in un sistema di rapporti all'interno del governo tali da rendere la preminenza del primo ministro correlata, più che ad una superiorità di tipo gerarchico, ad una preminenza di carattere dichiaratamente politico. Come ho accennato sopra, commentando la insufficiente risoluzione da parte della riforma del problema della collegialità del governo, il modello di Westminster risolve il problema della superiorità politica del primo ministro all'interno dell'ordinamento del Cabinet, attraverso un ponderato equilibrio fra la supremazia del *prime minister* e la salvaguardia della concorde collegialità dell'organo. Al contrario, nel sistema tedesco, la preminenza politica del cancelliere è affidata al suo potere di emanare, nei confronti dei ministri le *Richtlinien der Politik*: direttive politiche di carattere generale che si pongono all'esterno della collegialità del consiglio dei ministri.

Difficile, se non impossibile, appare dire in quale direzione si muova il modello italiano e, dunque, la presenza di nuovi poteri di direzione politica nelle mani del primo ministro rischia di essere eccessiva (se la revoca dei ministri fosse usata come uno strumento fisiologico per affermare la supremazia del primo ministro) o insufficiente, se il potere di determinare l'indirizzo di governo risultasse, poi, affidato ai soli poteri che spettano al primo ministro in quanto egli continua a presiedere il consiglio dei ministri. La riaffermazione, anzi, del principio della solidale collegialità dei ministri per gli atti del consiglio dei ministri (terzo comma del nuovo art. 95 Cost.) rischia di rendere del tutto teorico il potere del primo ministro di determinare la politica generale del governo, dato che il consiglio dei ministri è, e si presume continuerà ad essere, titolare delle attribuzioni più rilevanti in tema di politica generale: dalla approvazione del programma di governo a quella dei disegni di legge governativi, agli atti più rilevanti in materia economica e di bilancio.

La riforma governativa appare, dunque, sfuocata ed inadeguata rispetto a Westminster per quanto riguarda i rapporti intragovernativi (poteri del primo ministro e collegialità del governo), ma questi difetti appaiono, poi, resi più gravi se si esamina quelli che appaiono essere i punti centrali del disegno di legge: il rapporto fiduciario fra governo e parlamento, quello, più particolare, fra il primo ministro e la sua maggioranza e, infine, lo scioglimento anticipato della camera dei deputati.

Come ho già rilevato, il d. di l. ha scelto, per quanto riguarda l'instaurazione del rapporto fiduciario, un sistema di fiducia preventiva, anche se non particolarmente "razionalizzato" in relazione alle modalità di espressione del voto di fiducia da parte della camera dei deputati: sola depositaria di questo rapporto.

Più razionalizzata appare, invece, essere la procedura di approvazione della mozione di sfiducia, regolata dal terzo

comma del nuovo art. 94 Cost. : in quanto il d. di l. innalza da un decimo ad un quinto il quorum dei componenti della camera che debbono firmare la richiesta di sfiducia, richiede la sua approvazione da parte della maggioranza assoluta e tiene ferme le regole attuali riguardanti i tre giorni di intervallo fra la richiesta e la votazione ed il voto per appello nominale. Inoltre, ed è questa una previsione che si collega a quanto prevede il quinto comma del nuovo art. 94 in tema di "sfiducia costruttiva", il primo ministro deve dimettersi se la mozione di sfiducia sia stata respinta, ma con il voto determinante "di deputati non appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni".

Radicale appare, anche, la differenza rispetto alla costituzione vigente per quanto riguarda gli effetti della approvazione della mozione di sfiducia, che, nel nuovo sistema, obbliga "il primo ministro" a dimettersi ma obbliga anche il presidente della Repubblica a decretare lo scioglimento della camera dei deputati e ad indire le elezioni.

Lo scioglimento anticipato e l'indizione di nuove elezioni possono, invece, essere evitate dalla camera dei deputati nel caso di presentazione e di approvazione di una mozione di sfiducia con la designazione di un nuovo primo ministro, da parte di deputati appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni in numero non inferiore alla maggioranza dei componenti della camera. In questo caso, il primo ministro si dimette e il presidente della Repubblica nomina il primo ministro designato dalla mozione.

La relazione fiduciaria fra governo e parlamento è completata, infine, dalla regolamentazione della questione di fiducia, posta dal primo ministro, che obbliga la camera ad esprimersi su di essa con priorità su ogni altra proposta, con voto conforme alle proposte del governo e con votazione per appello nominale. In caso di voto contrario il primo ministro si dimette.

Il sistema di relazioni fiduciarie che emerge da queste norme differenzia il modello approvato dalla camera dei deputati, sia rispetto al sistema di Westminster, sia rispetto alla forma di governo tedesca, sia rispetto ad altri modelli intermedi quale quello spagnolo.

Le differenze rispetto a Westminster non riguardano soltanto la compresenza, nel nuovo articolo 94 Cost., della sfiducia e della fiducia costruttiva, ma anche la filosofia dei rapporti fra il primo ministro e la sua maggioranza che emerge dal terzo comma dell'art. 94 che collega inscindibilmente la sfiducia "semplice" allo scioglimento anticipato della camera dei deputati.

E' vero che anche nel Regno Unito la approvazione di una mozione di sfiducia contro il governo conduce, nei fatti, allo scioglimento anticipato della camera dei comuni, in quanto una norma consuetudinaria consolidata impedisce, in quel sistema costituzionale, la sostituzione della originaria maggioranza di governo con una maggioranza diversa. In Gran Bretagna, tuttavia, la non mutabilità della maggioranza originaria di governo non coincide in maniera assoluta con l'immutabilità del primo ministro. Se è vero, infatti, che un voto di "non confidence" costringe il governo a dimettersi e causa, normalmente, lo scioglimento anticipato dei comuni, stante la ricordata regola consuetudinaria dell'immutabilità della maggioranza originaria, è, però, vero che non accade quasi mai che la maggioranza scelga di sfiduciare il primo ministro in parlamento. Il consolidamento del sistema bipartitico consente, infatti, una soluzione politicamente meno traumatica quando entri in crisi il rapporto di fiducia che esiste fra il Prime Minister ed il suo partito, soluzione che consiste nel ritiro della fiducia al primo ministro da parte del suo partito, espresso nella sede degli organi competenti del partito di governo. Anche in questo caso il primo ministro non può che dimettersi (come accadde, ad esempio alla signora), ma il partito di governo può sostituire il Prime Minister con un altro esponente politico della maggioranza, senza che i comuni vengano sciolti.

Il modello proprio del d. di l. governativo non contiene, invece, nessuna norma che, pur nel rispetto dell'investitura originaria e stabile della maggioranza, consenta questa, anche se eccezionale, elasticità che è propria del sistema britannico.

Come ho già più volte rilevato, la mancata previsione da parte del d. di l. di organi di governo dove possa esprimersi una collegialità di coalizione (rimediando, così, al naturale monolitismo decisionale proprio del sistema bipartitico inglese) conferisce alla supremazia del primo ministro una eccessiva rigidità che finisce per condurre, in relazione all'ipotesi di una sfiducia parlamentare, ad un *simul stabunt aut simul cadent* tale da consentire al primo ministro italiano quello che non è consentito al suo omologo britannico: il ricatto della sua maggioranza politica.

La sfiducia collegata allo scioglimento obbligatorio della camera, che caratterizzava il testo approvato dal senato è stata criticata alla camera dalla stessa maggioranza di governo, ed in modo particolare dalla componente U.D.C.,

proprio perché la norma avrebbe consentito una sorta di dominio politico della coalizione da parte del primo ministro. Sono state cercate, in conseguenza, altre soluzioni al problema della sfiducia, tali da consentire un riequilibrio della coalizione nei confronti del Premier.

Dato che il problema del rapporto fra la sfiducia ed i suoi effetti appariva concentrato sull'obbligo di scioglimento conseguente alla sfiducia, una soluzione idonea a tenere in equilibrio le prerogative del Premier e quelle della maggioranza avrebbe potuto essere quella fatta propria dall'art. 115 della costituzione spagnola, che attribuisce il potere di scioglimento anticipato del parlamento al primo ministro, ma previa deliberazione del consiglio dei ministri.

In luogo di una soluzione di questo tipo (che non esclude una deliberazione di maggioranza, ma obbliga il Premier a confrontarsi con la collegialità del governo e della coalizione), la maggioranza della camera ha preferito (con il consenso di parte dell'opposizione, si veda in proposito la c.d. "bozza Amato"), tenere ferma la sfiducia "semplice", seguita da scioglimento, ed aggiungere nel testo del nuovo art. 94 una seconda sfiducia: quella, sopra riportata, che si richiama al *Konstruktive Misstrauensvotum* dell'art. 67 della Legge Fondamentale tedesca, ma si differenzia da essa in quanto prevede che la sfiducia costruttiva possa essere espressa solo "... da parte dei deputati appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni".

Il "mix" fra un modello di Westminster estremizzato ed un modello tedesco anch'esso corretto in maniera estrema, ha finito, tuttavia, per generare effetti paradossali e del tutto non condivisibili.

Nel sistema tedesco, infatti, l'assenza della sfiducia a maggioranza, che caratterizza i sistemi realmente parlamentari (Mirkin Gueztévitch), protegge totalmente il cancelliere, ma solo finché rimanga ferma la originaria maggioranza di governo. Quando, invece, il rapporto fiduciario fra il cancelliere e la sua maggioranza entri in crisi la sfiducia costruttiva consente alla maggioranza di licenziare il cancelliere, anche a costo di parziali "ribaltoni" rispetto alla originaria maggioranza di governo.

L'adozione, da parte del d. di l. di governo, di una sfiducia costruttiva corretta e limitata nel senso sopra illustrato consentirà, invece, alla maggioranza di sostituire il primo ministro 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.

In questo caso, però, ci si troverebbe di fronte ad una doppia ed ingiustificabile discriminazione. Per un verso, infatti, la maggioranza originaria, intesa come la coalizione che è stata investita del potere di governo da parte del voto popolare cambierebbe comunque di natura e di legittimazione politica. Per un altro verso, poi, la sfiducia costruttiva limitata rispetto ai componenti della camera legittimati ad esprimerla (i soli appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni) finirebbe per attribuire ai deputati di minoranza un potere di rappresentanza politica sostanzialmente dimezzato. Il potere di esprimere la fiducia e la sfiducia parlamentare (in tutte le possibili forme) rappresenta, infatti, nei regimi parlamentari, una delle manifestazioni supreme di quella quota di sovranità popolare che è rappresentata dai membri del parlamento. Questo potere appartiene dunque, almeno finché non muteranno i fondamentali principi costituzionali in materia di rappresentanza politica, a tutti i deputati e non ai partiti o alle coalizioni di governo. Dunque, le limitazioni introdotte dall'art. 94, c. 5 a proposito della sfiducia costruttiva appaiono in radicale contrasto con l'art. 67 della costituzione; articolo non modificato e, bisogna aggiungere, non modificabile dal d. di l. governativo, in quanto esso è espressione di un principio fondamentale della forma di governo repubblicana.

L'eccessiva rigidità delle norme che riguardano la "sfiducia semplice" si somma, dunque, alle condizioni quasi impossibili che sono poste in tema di sfiducia costruttiva limitata alla maggioranza originaria; cosicché, il risultato complessivo del sistema della sfiducia realizzato dalla riforma non sembra tale da proteggere la unità e la omogeneità della maggioranza in funzione del raggiungimento dell'indirizzo politico di governo, ma sembra, invece, predisposto per tutelare personalmente, più che politicamente, il primo ministro, come è dimostrato dal fatto che alla maggioranza risulterebbe praticamente impossibile di liberarsi di un primo ministro "tiranno", disposto ad usare (utilizzando, magari, come è stato rilevato da L. Elia, un manipolo di fedelissimi) la rigidità della relazione fiduciaria e dello scioglimento anticipato come mezzo di pressione e di ricatto nei confronti della sua coalizione.

E' in questa prospettiva che debbono essere letti anche i principi in materia di scioglimento anticipato introdotti dal disegno di legge governativo: principi che appaiono fortemente criticabili non tanto nel sistema delle relazioni fra il primo ministro ed il presidente della Repubblica (secondo quanto sostenuto da molti degli oppositori del d. di l. di riforma),

quanto nel quadro, già sottolineato, dei rapporti fra il primo ministro e la maggioranza di governo.

Come ho già osservato, in quelle forme di governo nelle quali sono previsti istituti volti a mantenere stabile e trasparente il rapporto fra il Premier e la sua maggioranza, lo scioglimento anticipato è di competenza del primo ministro solo se, ed in quanto, egli rappresenti la volontà della maggioranza stessa (così, nel Regno Unito, in Spagna, come già detto, ma anche Svezia e nella R.F.T., in relazione ad un voto di sfiducia non seguito da sfiducia costruttiva).

In tutti questi casi, la esclusione del capo dello Stato dalla decisione sull'*an* dello scioglimento stesso deriva dal fatto che lo scioglimento di maggioranza, chiesto dal primo ministro, sottintende sempre motivazioni che sono di ordine politico, sia che si tratti di una crisi interna alla maggioranza che di insuperabili difficoltà nei rapporti parlamentari con l'opposizione, di situazioni politiche nuove o del desiderio di massimizzare elettoralmente il momento più favorevole al partito di governo. Quello che rileva, nei rapporti fra la decisione di scioglimento chiesta dal Premier ed il ruolo del capo dello Stato è che quella proposta consiste, nella sostanza, nella comunicazione al capo dello Stato di una decisione di autoscioglimento presa dalla maggioranza parlamentare: decisione, sul merito della quale il corpo elettorale sarà chiamato a pronunciarsi in sede di nuove elezioni. Dunque, in questo contesto, la assunzione della responsabilità dello scioglimento anticipato da parte del primo ministro, significa che l'intervento del capo dello Stato può, al massimo, essere volto a controllare che il primo ministro e la sua maggioranza siano in grado di ripresentarsi effettivamente di fronte al corpo elettorale per essere giudicati, anzitutto, sul merito dello scioglimento anticipato.

Nella normativa sullo scioglimento anticipato recepita dal nuovo art. 88 Cost. (anche in riferimento all'art. 94, già ricordato) la decisione di scioglimento anticipato non è, invece, decisione di maggioranza, ma del solo primo ministro (che ne assume, infatti, la "esclusiva responsabilità"), sia nell'ipotesi che lo scioglimento consegua ad una sua personale iniziativa, art. 88, lett. a), sia nel caso che esso consegua ad una sfiducia "semplice", ai sensi dell'art. 94, comma 3.

Il fatto che anche nella decisione di scioglimento anticipato il primo ministro non agisca come rappresentante della maggioranza, come avviene, invece, nei modelli ispirati a Westminster, è dimostrato dalla letterale ripetizione, nel secondo comma del nuovo art. 88 cost., delle già rilevate limitazioni che sono poste, nel comma 5 dell'art. 94, alla posizione della sfiducia costruttiva. Se è vero, infatti, che la maggioranza può opporsi allo scioglimento chiesto dal solo primo ministro, è, però, anche vero che lo scioglimento può essere evitato solo a condizione che la maggioranza espressa dalle elezioni decida di sostituire il primo ministro "dichiarando di voler continuare nell'attuazione del programma". Come osservavo poco sopra a proposito della sfiducia costruttiva, l'opposizione di maggioranza al decreto di scioglimento anticipato diventa, però, impossibile a meno che questa non sia espressa unanimemente dalla maggioranza (il che appare difficile perché questo significherebbe la sconfessione del primo ministro anche ad opera del suo stesso partito) o non ci si trovi di fronte ad una maggioranza così larga da poter rinunciare all'apporto di componenti politiche "marginali". Tuttavia, in tal caso, l'approvazione della mozione di cui all'art. 88 u.c. significherebbe (contro l'intento dichiarato della salvaguardia della maggioranza originaria) lo snaturamento politico della "maggioranza espressa dalle elezioni": se a questa espressione si è voluto dare, come sembra, un significato non puramente numerico ma di tipo politico.

Dunque, nei regimi che funzionano in senso realmente parlamentare il primo ministro ha bisogno dell'assenso della propria maggioranza per sciogliere. E' anche vero, però, che nei sistemi puramente maggioritari l'assenso della maggioranza allo scioglimento non coincide necessariamente con la unanimità della maggioranza stessa. Questa circostanza, spiega, anzi, perché attraverso l'esercizio del potere di scioglimento il primo ministro può mantenere compatta la sua maggioranza in relazione alle ali estreme del suo partito.

Nella nuova forma di governo italiana il primo ministro può, invece, sciogliere in base ad una sua personale decisione: salva la prova contraria della opposizione unanime della maggioranza allo scioglimento. E', questa, una sorta di inversione dell'onere della prova che è del tutto estranea alle logiche del funzionamento a maggioranza delle forme di governo che si ispirano a Westminster ed è del tutto estranea anche alla logica della forma di governo tedesca, nella quale il cancelliere (art. 68 della Legge Fondamentale) può sciogliere il *Bundestag* quando il fallimento della questione di fiducia, da lui posta, dimostra che non c'è più una maggioranza di governo.

Il fine delle nuove norme costituzionali in tema di sfiducia e di scioglimento non sembra essere rivolto, dunque, tanto a tutelare la maggioranza per consentirle di attuare il suo programma, quanto quello di proteggere il primo ministro nei confronti della sua maggioranza rendendo impossibile un giudizio sul suo operato.

Non a caso, il presidente della Repubblica deve, ai sensi delle lettere b) e c) del primo comma dell'art. 88, sciogliere anticipatamente la camera dei deputati anche in caso di morte o di dimissioni del primo ministro.

Come ho già ripetutamente osservato, lo scioglimento dei comuni a seguito delle dimissioni del primo ministro è estraneo al sistema di Westminster perché anche in quel sistema il primo ministro può essere sostituito purché nell'ambito della originaria maggioranza di governo e, quindi, nell'ambito del mandato politico che la maggioranza ha ricevuto dal corpo elettorale.

Uguualmente, nella Repubblica Federale, in Spagna e nella quasi totalità dei sistemi nei quali il primo ministro non è formalmente eletto dal corpo elettorale, le dimissioni o la morte del primo ministro portano alla ripetizione delle procedura di nomina del governo senza che esistano necessariamente limitazioni alla nomina di un nuovo primo ministro nell'ambito della maggioranza originaria.

Le norme del disegno di legge in materia di sfiducia e di scioglimento anticipato dimostrano, invece, ed in conclusione, che, in base alla riforma governativa, il "fatto maggioritario", che negli altri paesi europei designa insieme, e paritariamente, la maggioranza ed il primo ministro, sarebbe rivolto, nella nostra nuova forma di governo, ad investire prevalentemente il primo ministro e solo secondariamente la maggioranza di governo.

Se questo è il senso, come sembra esserlo, della forma di governo delineata dal d. di l., lo scostamento del nuovo sistema dai modelli europei sembra essere notevole ed anche preoccupante: perché la "monarchia assoluta", come è stata definita, del primo ministro britannico ha prodotto governi stabili ed efficienti ma non è mai divenuta tirannica perché quella "monarchia" è stata costantemente controllata da una maggioranza politica sempre in grado di esprimersi. Ma questo non sembra avvenire in quella che potrebbe essere la nuova costituzione italiana.

Tuttavia, al di là della possibile, futura approvazione definitiva del progetto di riforma da parte del parlamento in seconda lettura e degli esiti del referendum, sarebbe bene che le forze politiche dell'opposizione incominciassero a rimeditare su questi temi per quando, forse, conquisteranno la maggioranza in parlamento

*Il testo definitivo di questo saggio comparirà in, a cura di T. Groppi e P. Petrillo "Cittadini, Governo, Autonomie. Quali riforme per la costituzione", Giuffrè 2005.