

Riforma della forma di governo, una alternativa praticabile: 2) Il Presidente del Consiglio e il Governo*

di Franco Bassanini e Mauro Volpi

L'identificazione delle forme e degli strumenti di razionalizzazione e ammodernamento della forma di governo parlamentare che sarebbe utile adottare nel nostro paese non può prescindere dagli insegnamenti che si possono trarre dall'esperienza degli Stati democratici che hanno affrontato questo problema, non di rado con buoni risultati. La forma di governo parlamentare razionalizzata è peraltro, non a caso, la più diffusa in Europa (forse anche perché è dalla grande maggioranza degli studiosi ritenuta come la più adatta ad assicurare il governo democratico di paesi caratterizzati da forte polarizzazione e radicalizzazione delle opinioni e da sistemi multipartitici molto frammentati).

Proprio l'esperienza delle maggiori democrazie parlamentari europee dimostra tuttavia che è possibile, sfruttando appunto la grande flessibilità del modello parlamentare, declinarlo con soluzioni (regole, istituti e strumenti) che consentano (ed hanno effettivamente consentito nell'esperienza di queste democrazie) di raggiungere risultati soddisfacenti per quanto attiene alla stabilità dei governi e alla efficacia della loro azione, senza sacrificare la salvaguardia dei poteri del Parlamento e delle istituzioni di garanzia e la partecipazione democratica dei cittadini, dunque la democraticità del sistema, ma anzi contribuendo a rafforzarla. Si tratta di regole, istituti e strumenti che non sempre sono sanciti da disposizioni costituzionali o legislative, ma talora hanno natura consuetudinaria o convenzionale (accordi tra i soggetti politici). Diverse di queste regole, istituti e

* È il testo del capitolo 5 del Libro di Astrid su *“Costituzione: quale riforma? La proposta del Governo e la possibile alternativa”*, Passigli Editori, 2024. Il testo è stato discusso collegialmente nel gruppo di studio di Astrid che ha lavorato alla costruzione dei contenuti di quel libro e si è avvalso dell'apporto di molti contributi dei suoi componenti, in parte già pubblicati su questa Rivista. Del gruppo di studio hanno fatto parte: Giuliano Amato, Enzo Balboni, Franco Bassanini, Marco Cammelli, Massimo Carli, Vincenzo Cerulli Irelli, Enzo Cheli, Francesco Clementi, Daniele Casanova, Edoardo Caterina, Fulvio Costantino, Giovanna De Minico, Filippo Donati, Antonio Florida, Franco Gallo, Maria Cristina Grisolia, Massimo Luciani, Giorgio Macciotta, Gabriele Maestri, Maurizio Malo, Andrea Manzella, Francesco Marone, Oreste Massari, Gilberto Muraro, Alessandro Pajno, Silvia Paparo, Stefano Passigli, Cesare Pinelli, Marco Podetta, Lorenzo Spadacini, Rolando Tarchi, Giovanni Tarli Barbieri, Luisa Torchia e Mauro Volpi

strumenti potrebbero essere utilmente introdotti nel nostro ordinamento, in parte attraverso una riforma costituzionale mirata alla razionalizzazione e ammodernamento della nostra forma di governo parlamentare, in parte con leggi ordinarie e modifiche dei regolamenti parlamentari. Di questo si occupano questo capitolo e i seguenti.

Alcune di queste regole o istituti mirano a sostenere la stabilità e l'efficienza dei governi. Il modello tedesco di governo parlamentare - che si è dimostrato il più stabile tra quelli vigenti in Europa (con 9 Cancellieri e 25 governi dal 1953 ad oggi) - ne prevede alcuni che meritano attenta considerazione. Per questo viene spesso definito come "cancellierato", da intendersi come una specifica variante della forma di governo parlamentare razionalizzata.

Ci riferiamo, innanzitutto, alla previsione che l'approvazione di una mozione di sfiducia da parte del Parlamento abbia l'effetto di produrre la crisi di governo solo se approvata a maggioranza assoluta e se contenente l'indicazione del nuovo capo del governo (mozione di sfiducia costruttiva, adottata poi anche in Belgio, Polonia, Slovenia, Spagna, Ungheria). L'istituto presenta un duplice vantaggio: rende più difficile la crisi del governo in carica ed evita crisi al buio. Il fatto che sia stata utilizzata raramente non toglie nulla alla sua efficacia dissuasiva e stabilizzatrice, anzi in qualche modo la dimostra. L'obiezione che fa leva sulla natura extraparlamentare della grande maggioranza delle crisi di governo verificatesi in Italia (ma non dei due governi Prodi), può essere superata facilmente, stabilendo che le dimissioni del Presidente del Consiglio debbano comunque essere sempre motivate di fronte al Parlamento (e quindi all'opinione pubblica, ciò che presenta un rilevante valore politico) e che esse determinino comunque lo scioglimento delle Camere da parte del Presidente della Repubblica, quando il Parlamento non sia in grado entro un termine prefissato di esprimere una nuova maggioranza parlamentare, indicando, a maggioranza assoluta, un nuovo Presidente del Consiglio. In questo modo si opererebbe una parlamentarizzazione delle crisi di governo e si renderebbe esplicito il presupposto implicito (impossibilità del Parlamento di formare un nuovo governo) che già oggi giustifica il ricorso allo scioglimento anticipato delle Camere. Analoghi effetti andrebbero collegati al rigetto di una questione di fiducia posta dal Presidente del Consiglio, con le procedure che descriveremo più oltre.

Quanto alla investitura iniziale del Governo, può giovare al rafforzamento della stabilità e dell'efficacia del governo prevedere che il Presidente della Repubblica provveda alla nomina del solo Presidente del Consiglio che si presenterebbe al Parlamento in seduta comune per ottenere la fiducia. Una volta ottenuta la fiducia, i ministri verrebbero nominati dal Capo dello Stato su proposta del Presidente del Consiglio ormai nella pienezza dei suoi poteri e della sua legittimazione politica. Con ciò si rafforzerebbe il ruolo del premier nei confronti della compagine di governo.

È stato avanzato il timore che l'elezione parlamentare del premier potrebbe limitare troppo il potere di intervento del Capo dello Stato nelle situazioni di crisi. Ma nel modello tedesco spetta al Presidente della Repubblica il potere di proporre il candidato alla guida del governo (Cancelliere) e, qualora questi non ottenga la maggioranza assoluta del Bundestag e ne venga eletto un altro a maggioranza relativa, quello di optare tra la lo scioglimento del Bundestag e la nomina di un governo, eventualmente anche di minoranza, guidato dal Cancelliere eletto dal Bundestag.

Naturalmente le modifiche relative al rapporto di fiducia implicano una riforma della struttura del Parlamento italiano. Poiché non pare realistico che si possa giungere a breve a un superamento del sistema bicamerale paritario in direzione del monocameralismo o di un bicameralismo differenziato (in particolare: nella prospettiva dell'introduzione di una "Camera delle autonomie"), si possono per intanto incrementare le competenze del Parlamento in seduta comune, che dovrebbero estendersi ai voti sulla fiducia iniziale al Presidente del Consiglio e sulle mozioni di sfiducia (costruttive) presentate dall'opposizione, ma potrebbero anche essere estese all'approvazione delle mozioni di indirizzo riguardanti la politica generale del governo, all'approvazione degli indirizzi al premier in vista delle riunioni del Consiglio europeo, e all'approvazione del Documento di Programmazione finanziaria (DEF), dei suoi aggiornamenti (NADEF), e delle relazioni del Governo sugli scostamenti di bilancio ai sensi della legge n.243 del 2012. Sempre in funzione di un più adeguato coordinamento fra le due Camere sarebbe poi auspicabile che – finalmente – si attuasse l'art. 11 della l. cost. n. 3 del 2001, prevedendo "*la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali*". Questo completamento del disegno allora tracciato sarebbe del resto pienamente coerente col tratto essenzialmente cooperativo che è bene assicurare al nostro autonomismo.

L'introduzione della sfiducia costruttiva in un sistema che resta fondamentalmente bicamerale paritario richiede qualche riflessione in più per il caso (frequente in Italia) di questioni di fiducia poste dal Governo sull'approvazione o sul rigetto di mozioni, disegni di legge, articoli di disegni di legge o emendamenti ai medesimi. Come si dirà più avanti, pensiamo che il ricorso alla questione di fiducia debba essere limitato o escluso quando il Parlamento debba adottare decisioni (leggi, mozioni) in materia di diritti e libertà dei cittadini, in materia costituzionale ed elettorale, e su questioni comunque attinenti alla divisione dei poteri e all'indipendenza della magistratura e degli organi di garanzia. Ma pensiamo che invece, eccezion fatta per le materie anzidette, il Governo debba poter sempre impegnare la sua responsabilità, annunciando le proprie dimissioni in caso di voto contrario del Parlamento, tutte le volte che le decisioni da adottare attengano alla politica

generale del Governo, all'attuazione del suo programma e più in generale ai provvedimenti di politica pubblica che il Governo intenda proporre al Parlamento, perché ne risulterebbe altrimenti penalizzata la coerenza e l'efficacia dell'azione del Governo nella predisposizione delle misure e strumenti necessari a far fronte ai problemi del Paese (nella realtà, come è noto, la questione di fiducia è soprattutto utilizzata come strumento per evitare che il Governo resti prigioniero delle differenze di opinione e degli interessi corporativi e clientelari rappresentati dai vari partiti che compongono una maggioranza di coalizione).

Una soluzione compatibile con il nostro assetto bicamerale potrebbe consistere nel riservare al Parlamento in seduta comune la discussione sulle questioni di fiducia e sulle mozioni attinenti alla politica generale del Governo, al DEF, alla NADEF e agli scostamenti di bilancio, lasciando alla competenza di ciascuna delle due Camere la discussione sulle questioni di fiducia su provvedimenti legislativi e su mozioni di indirizzo attinenti a politiche di settore. Nel caso in cui la questione di fiducia non abbia successo (e dunque le due Camere o il Parlamento in seduta comune respingano mozioni, disegni di legge o emendamenti sulla cui approvazione il Governo abbia posto la questione di fiducia ovvero approvino mozioni, disegni di legge o emendamenti sulla cui reiezione il Governo abbia posto la questione di fiducia), fermo restando l'esito della deliberazione parlamentare nel merito, il Presidente del Consiglio (ovviamente dimissionario) sarebbe autorizzato a proporre al Capo dello Stato lo scioglimento delle Camere; il Presidente della Repubblica potrebbe proporre al Parlamento in seduta comune un nuovo Presidente del Consiglio, procedendo allo scioglimento delle Camere ove il designato non ottenga la fiducia; oppure disporre direttamente lo scioglimento delle Camere, ma - sul modello di quanto previsto dalla Costituzione tedesca (art. 68 Grundgesetz) - solo se entro un termine prefissato non venga presentata e approvata dal Parlamento in seduta comune, a maggioranza assoluta, una mozione che indichi il nome di un nuovo Presidente del Consiglio, in modo da dar vita a un nuovo governo.

Dovrebbe poi essere rafforzata la posizione del Presidente del Consiglio nella sua funzione di direzione della politica generale del Governo. A tale fine il potere del Presidente del Consiglio di proporre al Presidente della Repubblica la nomina dei ministri, oggi attribuitogli dall'art. 95 della Costituzione, potrebbe essere integrato dall'attribuzione al premier del potere di proporre al Capo dello Stato la revoca dei ministri in carica; anche in tal caso resterebbe al Presidente della Repubblica il potere di vagliare la proposta del premier al fine di evitare un uso scorretto del potere premierale. Sarebbe anche opportuno costituzionalizzare il potere di direttiva oggi riconosciuto al Presidente del Consiglio nei confronti dei ministri per l'attuazione delle politiche deliberate dall'organo collegiale, previsto dalla legge ordinaria n. 400 del 1988. Analogamente, si potrebbe fare per il potere

del Presidente del Consiglio di avocare all'organo collegiale decisioni di competenza di singoli ministri. Potrebbe poi essere attribuito al Presidente del Consiglio il potere di ottenere da ciascuna Camera che provvedimenti rilevanti ai fini dell'attuazione del programma di governo siano discussi e votati entro un termine certo e ragionevolmente contenuto (potere che dovrebbe essere bilanciato, come si vedrà più oltre, da un rafforzamento della effettività dei limiti al ricorso alla decretazione di urgenza, limiti già oggi previsti ma scarsamente rispettati).

Quanto al potere di scioglimento del Parlamento, la sua attribuzione al Presidente del Consiglio altererebbe in modo sostanziale l'attuale equilibrio tra i poteri e indebolirebbe in modo rilevante il ruolo di garanzia istituzionale e di risoluzione delle crisi oggi affidato al Capo dello Stato. Ma potrebbe essere attribuito al Presidente del Consiglio il potere di avanzare una proposta di scioglimento sottoponendola alla valutazione del Presidente della Repubblica. A tal proposito l'art. 68 del *Grundgesetz* subordina la proposta del Cancelliere a vari presupposti: il respingimento della questione di fiducia, l'incapacità del *Bundestag* di eleggere un nuovo Cancelliere, la scelta del Presidente federale tra scioglimento della Camera e ricorso allo stato di emergenza legislativa che consente di approvare progetti di legge governativi con il solo voto del *Bundesrat* per un periodo di sei mesi (ipotesi in concreto mai verificatasi). In Italia è sufficiente prevedere che le dimissioni del Presidente del Consiglio o il respingimento di una questione di fiducia di carattere generale possano determinare lo scioglimento delle Camere solo se entro un termine ragionevole il Parlamento in seduta comune non approvi, a maggioranza assoluta, una mozione contenente l'indicazione del nuovo capo del governo. Ci pare però opportuno che il Presidente della Repubblica mantenga tutti i poteri che oggi ha come organo di garanzia e di risoluzione delle crisi; e dunque possa scegliere tra: *a*) il rinvio del Presidente del Consiglio dimissionario (ma, ovviamente, non colpito da una sfiducia costruttiva) al Parlamento in seduta comune ai fini della verifica della sussistenza o meno della fiducia parlamentare (parlamentarizzazione della crisi), *b*) la nomina di un nuovo Presidente del Consiglio che si presenterà al Parlamento per la fiducia, ovvero *c*) lo scioglimento delle Camere, sempreché – come si è detto – il Parlamento in seduta comune entro il termine previsto non provveda a indicare un nuovo premier.

Resta infine da valutare la previsione della indicazione sulla scheda elettorale del candidato premier proposto da ciascuna forza politica. Rilevante, anzi dirimente, ai fini di questa valutazione è la definizione degli effetti di questa indicazione. Se essa comportasse l'attribuzione di un premio di maggioranza ai partiti collegati tra loro mediante l'indicazione sulla scheda del medesimo candidato premier, e se comportasse per il Presidente della Repubblica l'obbligo giuridico di affidare l'incarico di formazione del

nuovo governo al candidato indicato dal partito o dalla coalizione di partiti che abbia ottenuto più voti, così da consentire al corpo elettorale con un unico voto di scegliere il capo del Governo e la maggioranza parlamentare, non si tratterebbe – a ben vedere – di una razionalizzazione della forma di governo parlamentare, ma solo di una variante dell’elezione diretta del premier, meritevole di tutti i rilievi critici formulati nel capitolo 2. È evidente che essa ridurrebbe consistentemente il ruolo di garanzia e di soluzione delle crisi del Presidente della Repubblica, comporterebbe un’eccessiva concentrazione di poteri in capo al premier e comprimerebbe il ruolo del Parlamento. Introdurrebbe inoltre elementi di rigidità che mal si adattano alla più recente evoluzione di molti sistemi politici, tra cui il nostro, nel senso della frammentazione e della radicalizzazione: la previsione di un obbligo giuridico di indicazione preventiva del candidato premier potrebbe addirittura impedire la conclusione di un accordo di maggioranza per la formazione del governo quando per addivenirvi risultasse necessario indicare una personalità ritenuta più adatta a “federare” la maggioranza parlamentare e a guidare il governo (da essa espresso) rispetto al candidato indicato sulla scheda e risultato più votato.

Nell’esperienza delle democrazie parlamentari europee, peraltro, la maggioranza dei governi e delle relative maggioranze parlamentari è costituita da coalizioni formate dopo le elezioni attraverso negoziazioni spesso assai complesse, che conducono tuttavia per lo più alla formazione di maggioranze parlamentari rappresentative della effettiva maggioranza assoluta dei cittadini che hanno partecipato al voto. Le eccezioni, rappresentate da governi minoritari, si caratterizzano per una rilevante maggiore instabilità dei governi. Così, perfino nel Regno Unito - modello del parlamentarismo maggioritario e (un tempo) campione di stabilità dei governi - nelle ultime quattro legislature si sono succeduti otto governi e vi sono stati due casi di *hung Parliament* (nel 2010 e nel 2017) che hanno dato vita rispettivamente a un governo di coalizione e a due governi conservatori minoritari con il sostegno esterno del partito nazionalista di destra nordirlandese; la stessa regola convenzionale (e quindi di natura politica), che impone al Re di nominare Primo ministro il leader del partito che ha ottenuto la maggioranza dei seggi alla Camera dei Comuni, non ha garantito affatto la formazione di governi di legislatura, come dimostra il dato per cui dal dopoguerra ad oggi in ben dieci casi (tre nella legislatura in corso) il Primo ministro è stato sostituito senza scioglimento della Camera; è prevalsa nei fatti l’idea – del tutto coerente con il modello della forma di governo parlamentare – che gli elettori quando danno la maggioranza dei seggi ad un partito, gli attribuiscono anche la potestà di cambiare il leader-Primo ministro ovvero, ove non disponga della maggioranza assoluta, di scegliere liberamente la personalità più adatta a formare maggioranza di coalizione e guidare i relativi governi, facendo così venir meno la certezza che la personalità che era leader al momento delle elezioni debba svolgere quel ruolo per tutta la legislatura.

Diversa valutazione merita l'indicazione sulla scheda del candidato premier quando non ne deriva un vincolo giuridico all'esercizio del potere presidenziale di affidare l'incarico per la formazione del nuovo governo e non sia correlata a una legge elettorale con premio di maggioranza. Già oggi, nulla impedisce a partiti e eventuali coalizioni di rendere noto prima del voto il nome della personalità che intendono proporre come premier in caso di vittoria elettorale; nulla impedisce di indicarlo nel simbolo della lista elettorale; e nulla impedirebbe che possa affermarsi in futuro una convenzione in tal senso, fondata sull'accordo tra le forze politiche, come è avvenuto in alcuni ordinamenti parlamentari al di fuori di qualsiasi previsione costituzionale o legislativa (ma, appunto senza alcun obbligo giuridico di affidare al candidato vincitore l'incarico di formare il Governo). Così in Italia l'indicazione del nome del candidato premier proposto da ciascuna lista o anche del candidato comune proposto da più liste è stata largamente praticata fin dal 2001 al di fuori di una previsione normativa, spesso indicando anche il nome del candidato premier nel simbolo che contrassegna la lista (e dunque facendolo così comparire sulla scheda elettorale); con la legge n. 270 del 2005 (il cosiddetto *Porcellum*), fu introdotto l'obbligo di presentare il programma elettorale e il nome del candidato premier contestualmente alla presentazione dei contrassegni di lista (obbligo abrogato poi dalla legge n. 52/2015, c.d. *Italicum*), e fu stabilito che le liste collegate ai fini dell'attribuzione del premio di maggioranza dovessero presentare un programma e un candidato comune, espressamente prevedendo che non ne sarebbero discesi vincoli per l'esercizio del potere del Presidente di affidare l'incarico di formazione del governo: alla prova dei fatti, i risultati prodotti, in termini di stabilità dei governi e coesione delle maggioranze, non sono risultati significativamente positivi, tanto che oggi si discute di riforme costituzionali e elettorali capaci di assicurarne di migliori. Nelle ultime elezioni politiche, peraltro, nessuna delle coalizioni ha ritenuto (o potuto) indicare agli elettori il nome del candidato premier (la stessa coalizione di centro destra ha preferito rinviare al risultato delle urne la scelta del candidato comune alla Presidenza del Consiglio).

L'introduzione di un obbligo per ciascuna lista di indicare il candidato premier (eventualmente in comune con altre liste), non sembra dunque di per sé in contrasto con la forma di governo parlamentare, a condizione che, come nel *Porcellum*, sia accompagnata dall'espressa previsione che ciò non costituirà un vincolo rispetto all'esercizio dei poteri presidenziali di cui all'art. 92 della Costituzione (attribuzione dell'incarico a formare il governo), e a condizione che, diversamente dal *Porcellum*, non sia previsto un premio di maggioranza; neppure sembra esserlo, l'eventuale previsione che tale indicazione sia evidenziata nella scheda elettorale, sempreché ricorrano le medesime due condizioni.

Chi sostiene questa proposta, sottolinea che in tal modo si potrebbe dare una risposta all'astensionismo e al distacco fra cittadini e istituzioni, facendo "contare" il voto degli elettori, non solo nella scelta tra i partiti e tra i candidati al Parlamento, ma anche, sia pure solo come indicazione politica, nella scelta di chi potrebbe guidare il Governo. E sottolinea anche che, quando il Presidente della Repubblica ritenga di seguire l'indicazione "politica" dell'elettorato (perché nei fatti intorno a quel nome emerge la possibilità di formare una maggioranza di governo), ne risulterebbe rafforzata la stabilità del governo e il ruolo di coordinamento del premier.

Chi si oppone a questa proposta paventa il rischio che alla fine, e pur in presenza dell'esplicita esclusione di un obbligo in tal senso, l'incarico al candidato più votato e la fiducia al medesimo finiscano con il diventare quasi atti dovuti e dunque ne venga comunque condizionata la libertà del Presidente della Repubblica nella scelta della personalità più adatta a formare un governo capace di ottenere la fiducia parlamentare e ne venga condizionata la libertà del Parlamento nel concedere o negare la fiducia al governo. Chi vi si oppone paventa, inoltre, il rischio che in tal modo si alimenti ulteriormente la personalizzazione della politica, concentrando l'attenzione degli elettori solo sulla scelta del "capo", destinato, nelle intenzioni di ciascuna lista, a diventare Presidente del Consiglio, a danno della attenzione al programma elettorale e alla scelta dei candidati a rappresentare in Parlamento il collegio elettorale.