

# Sulla riforma della forma di governo (A.C.1921)\*

di Francesca Rosa

## 1. Obiettivi e strumenti della riforma costituzionale

Il lungo e tortuoso percorso delle riforme istituzionali iniziato negli anni Ottanta del secolo scorso ha perseguito i propositi di: a) favorire l'alternanza al governo delle forze politiche presenti in Parlamento e uscire dalla condizione di democrazia bloccata che ha caratterizzato il parlamentarismo italiano nei primi quarantacinque della Repubblica; b) rafforzare la stabilità dell'esecutivo, intesa quale capacità del Governo di restare in carica per l'intero arco della legislatura; c) fare in modo che per la durata della legislatura il Governo sia espressione della maggioranza politica che ha vinto le elezioni.

Analizzando la prassi che si è sviluppata dal 1994 (anno in cui per la prima volta è stato applicato il *Mattarellum*) a oggi si evince che tali intenti sono stati solo parzialmente raggiunti. Il primo può considerarsi realizzato, visto che nelle otto legislature interessate si sono alternate alla guida dell'esecutivo coalizioni ascrivibili al centro-destra, al centro-sinistra e al c.d. terzo polo, le quali hanno coinvolto forze politiche fino a quel momento escluse dall'area di governo, come il MSI nel Governo Berlusconi I, e altre di più recente formazione, come il Movimento 5 Stelle nei tre Governi della XVIII legislatura.

Il secondo obiettivo è stato avvicinato ma non conseguito, visto che la durata in carica dei Governi non è mai arrivata a coprire l'intero arco della legislatura. Dal 1946 a oggi si sono succeduti 68 governi, 51 dei quali dal 1946 al 1994 e i restanti 17 dal 1994 a oggi: la durata media degli esecutivi è complessivamente pari a 400 giorni, ma dal 1994 è salita dai precedenti 349 agli attuali 561.

Relativamente al terzo obiettivo, infine, rileviamo che dal 1994 la successione dei Governi nel corso delle legislature si è accompagnata alla variazione delle maggioranze politiche che hanno sostenuto l'esecutivo in carica, tale più o meno ampia variazione talvolta si è arrestata entro i confini dell'area politica o del polo che aveva vinto le elezioni (legislature XIII e XVII), talvolta è uscita da quel perimetro (legislature XII, XVI, XVIII).

In questa seconda ipotesi si collocano le larghe maggioranze che hanno sostenuto i Governi tecnici guidati da Lamberto Dini (1995-1996), Mario Monti (2011-2013) e Mario Draghi (2021-2022). Fanno eccezione le legislature XIV e XV nelle quali si registrano un solo Presidente del Consiglio dei Ministri e una

\*Testo della memoria per l'audizione informale alla I Commissione (Affari Costituzionali) della Camera nell'ambito dell'esame dei progetti di legge cost. C. 1354 Boschi e C. 1921 Governo, approvato, in prima deliberazione, dal Senato, in materia di "Modifiche alla Parte II della Costituzione", 3 ottobre

sola alleanza di governo, con la precisazione che nella XIV legislatura si sono succeduti i Governi Berlusconi II e III, mentre la XV è stata una legislatura breve, di durata biennale, nella quale è stato in carica il solo Governo Prodi II. Per contro, l'apice della variabilità politica delle coalizioni di governo è probabilmente stato raggiunto nella XVIII legislatura, durante la quale si sono avvicendati tre esecutivi sostenuti da coalizioni politiche profondamente diverse tra loro quanto a struttura partitica.

L'A.C. 1921 si pone in linea di continuità con il quadro illustrato, del quale valorizza l'intento di contrastare l'instabilità del Governo e la variabilità delle maggioranze politiche nel corso della legislatura.

Dall'analisi del testo si evince che la realizzazione di questi obiettivi è "consegnata" al rafforzamento del Presidente del Consiglio rispetto ai Ministri e al Parlamento. Un risultato che passa dall'elezione popolare diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri (una legittimazione che lo distingue dagli altri componenti del Governo e che lo rende un organo eletto dal corpo elettorale come il Parlamento) e dall'acquisto di prerogative quali la revoca dei Ministri e lo scioglimento anticipato delle Assemblee rappresentative. Questa strada è mio giudizio eccessivamente onerosa per il sistema di governo complessivamente inteso con riferimento all'obiettivo della stabilità del potere esecutivo, e non adeguata con riferimento alla stabilità della maggioranza politica.

È infine da segnalare che un obiettivo non esplicitato ma evidente dalla lettura dell'articolato è il superamento della possibilità di nominare Governi tecnici (v. *infra* par. 2). A questo proposito è da segnalare che, sebbene la formazione di Governi tecnici sia anomala rispetto al fisiologico funzionamento del parlamentarismo, tale disposizione precluderebbe il ripetersi di esperienze che sono state una risorsa per il sistema politico e istituzionale nazionale, e che hanno interessato anche altre esperienze parlamentari europee.

## **2. Il procedimento di formazione del Governo**

L'elezione diretta del vertice del potere esecutivo si riflette sul procedimento di formazione del Governo. All'indomani delle elezioni, il Presidente della Repubblica conferisce l'incarico di formare il Governo al Presidente del Consiglio eletto; successivamente nomina il Presidente del Consiglio e, su sua proposta, i Ministri. Entro dieci giorni dalla formazione il Governo si presenta alle Camere per ottenerne la fiducia. Nel caso in cui la mozione di fiducia iniziale sia respinta, il Presidente della Repubblica rinnova l'incarico al Presidente del Consiglio dei Ministri eletto e, qualora anche in questo secondo

caso il Governo non ottenga la fiducia, il Presidente della Repubblica scioglie il Parlamento.

Nel corso della legislatura il Presidente della Repubblica può nominare un Presidente del Consiglio diverso da quello eletto direttamente dal corpo elettorale solo in circostanze determinate: in caso di morte, impedimento permanente o decadenza del Presidente del Consiglio eletto oppure nel caso in cui quest'ultimo si dimetta senza proporre al Presidente della Repubblica lo scioglimento delle Camere. La sostituzione derivante dalle prime tre cause può avvenire in una sola occasione, al pari di quella legata alle dimissioni del Presidente del Consiglio eletto.

La legittimazione popolare del Presidente del Consiglio, l'onere che grava sul Presidente della Repubblica di conferire l'incarico di formare il Governo al Presidente del Consiglio scelto dal corpo elettorale e la circostanza che la legge elettorale è chiamata a garantire al Presidente del Consiglio eletto la maggioranza in entrambe le Camere suggeriscono che, all'indomani delle elezioni politiche, venga meno la *ratio* per lo svolgimento delle consultazioni da parte del Presidente della Repubblica. Quest'ultimo, di norma, sente gli ex-Presidenti della Repubblica, i Presidenti delle Camere e le delegazioni dei partiti e dei gruppi parlamentari al fine di individuare la personalità politica in grado di formare un Governo con il sostegno delle Assemblee rappresentative, ma nel quadro della proposta di riforma tale necessità sembra venire meno. La stessa conclusione può essere raggiunta con riferimento al caso in cui il Parlamento non accordi al Governo la fiducia iniziale, visto che in tale ipotesi il Presidente della Repubblica è tenuto a rinnovare l'incarico di formare il Governo al Presidente del Consiglio eletto.

Diverso è il caso della formazione di un nuovo Governo nel corso della legislatura, quale che ne sia la ragione, poiché in questa occasione il Presidente della Repubblica deve identificare il destinatario dell'incarico di formare il nuovo Governo, che potrà essere o il Presidente del Consiglio dimissionario o un altro parlamentare eletto in collegamento con il Presidente del Consiglio dei Ministri eletto. Tale circostanza riapre le condizioni per lo svolgimento delle consultazioni. Il disegno di legge, nondimeno, introduce un vincolo riguardante la platea dei candidati alla guida dell'esecutivo, che è suscettibile di limitare la discrezionalità del Presidente della Repubblica e dei partiti politici in questo frangente. Esso esclude la possibilità di formare Governi tecnici, cioè guidati da esperti di elevata qualificazione, non direttamente riconducibili ai partiti politici e non eletti in Parlamento, e la possibilità di nominare Governi guidati da parlamentari non collegati con il Presidente del Consiglio eletto. La duplice finalità della disposizione è chiara,

ressa racchiude le c.d. clausole anti-Governi tecnici e anti-ribaltone. È però da segnalare che tale previsione: a) non esclude la possibilità di nominare Ministri tecnici nella squadra di Governo; b) cristallizza il posizionamento di ciascun parlamentare al momento elettorale, mentre ben sappiamo che nel corso della legislatura la collocazione politica di deputati e senatori (e dei gruppi parlamentari rispetto al Governo) può cambiare; c) nulla prevede in ordine all'identità politica del sostegno parlamentare al Governo, che potrebbe essere diverso da quello che ha sostenuto il primo esecutivo della legislatura. Non può pertanto escludersi che l'identità della maggioranza politica cambi nel corso della legislatura.

### **3. Il rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo**

Con riferimento al rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo, la proposta di riforma si muove in apparente continuità con il quadro costituzionale vigente, ma nei fatti lo modifica in termini sostanziali introducendo la variante dell'*aut simul stabunt aut simul cadent* sia quando il rapporto fiduciario nasce, sia quando esso entra in crisi.

Relativamente al momento genetico del rapporto fiduciario, la proposta lascia inalterata la necessità di approvare la mozione di fiducia iniziale alla quale aggancia l'ipotesi del doppio rigetto con scioglimento del Parlamento. La scelta del voto iniziale sulla fiducia ha il pregio di garantire chiarezza circa la posizione assunta dai singoli parlamentari e dai gruppi nei confronti del Governo, ma la variante del doppio rigetto con scioglimento appare nel complesso ridondante a fronte di un Presidente del Consiglio dei Ministri eletto direttamente dal corpo elettorale, di una legge elettorale che gli assicura la maggioranza in entrambe le Camere e della considerazione che il rigetto iniziale della fiducia si è registrato in sole cinque occasioni nella storia repubblicana (per i Governi De Gasperi VIII, Fanfani I, Andreotti I, Andreotti V e Fanfani VI, l'ultima volta era l'aprile del 1987).

È inoltre da segnalare che la riformulazione proposta dell'articolo 94 - tutta centrata sul «Presidente eletto» - esclude che la previsione del doppio rigetto con scioglimento e quella delle dimissioni con scioglimento in seguito alla approvazione di una mozione di censura si applichino al Presidente del Consiglio dei Ministri subentrante. Per inciso si noti che il medesimo problema di formulazione emerge anche con riferimento al comma IV dell'art. 92, che riconduce al «Presidente eletto» la proposta di nomina e revoca dei Ministri al Presidente della Repubblica. Tale constatazione segnala la necessità di un'attenta revisione del testo alla luce della possibilità che sia nominato un

Presidente del Consiglio dei Ministri diverso da quello scelto dal corpo elettorale.

Per quanto concerne la crisi del rapporto fiduciario, l'A.C.1921 mantiene la possibilità per il Parlamento di sfiduciare il Governo. Le condizioni attualmente vigenti restano inalterate, la mozione di sfiducia deve essere sottoscritta da almeno un decimo dei componenti di una Camera e non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla presentazione, ma cambia sensibilmente la conseguenza del voto, poiché in caso di revoca della fiducia il Presidente del Consiglio eletto rassegna le dimissioni e il Presidente della Repubblica scioglie le Camere. Il Parlamento che sfiducia il Governo sceglie pertanto di porre termine alla legislatura. Anche in questo caso il ddl costituzionale regola un'ipotesi, quella dell'approvazione di una mozione di sfiducia, che nella prassi repubblicana non si è mai verificata (si ricorderà che i Governi Prodi I e II, gli unici a essere caduti in seguito a un voto sulla fiducia, sono stati vittime del rigetto di una questione di fiducia), lasciando sullo sfondo i due profili oggi più attivi - e problematici - del rapporto fiduciario: la questione di fiducia e la sfiducia individuale nei confronti dei singoli Ministri, entrambi regolati dai regolamenti parlamentari e il primo anche dalla l. 400/1988.

Non è semplice ipotizzare quali possano essere le conseguenze su entrambi della modifica della disciplina costituzionale del rapporto fiduciario. Considerata l'invarianza delle norme sul procedimento legislativo la questione di fiducia potrebbe mantenere la duplice valenza di strumento funzionale a compattare una maggioranza politica eterogenea, a garantire in tempi certi l'approvazione di un testo normativo e a contrastare l'ostruzionismo dell'opposizione, mentre resta incerta la funzione della mozione di sfiducia individuale, tanto più che la riforma introduce il potere di revoca dei Ministri in capo al Presidente del Consiglio eletto. D'altro canto, con riferimento alla questione di fiducia, è necessario mettere in evidenza che la riforma introduce un'asimmetria che non ha ragion d'essere nelle conseguenze dell'interruzione del rapporto fiduciario tra Parlamento e Presidente del Consiglio dei Ministri, poiché la sfiducia risultante dall'approvazione di una mozione di censura approvata dal Parlamento determina le dimissioni del Presidente del Consiglio eletto e lo scioglimento delle Camere, mentre il rigetto di una questione di fiducia posta dal Governo pone il Presidente del Consiglio di fronte all'obbligo delle dimissioni, che aprono in capo allo stesso Presidente del Consiglio dei Ministri eletto la possibilità di decidere lo scioglimento del Parlamento ovvero la prosecuzione della legislatura con un nuovo Governo.

#### 4. I modelli della riforma costituzionale

Il parlamentarismo maggioritario di tipo Westminster è il modello implicito dell'assetto di governo delineato dalla proposta di riforma costituzionale in discussione, un modello che, non potendo essere replicato in assenza dei fattori extra-giuridici presenti oltremarica, si cerca di avvicinare per il tramite di vincoli giuridici. Nel sistema Westminster i cittadini eleggono il Parlamento, la combinazione tra sistema politico e sistema elettorale di norma attribuisce a uno dei due principali partiti la maggioranza dei seggi nella Camera dei Comuni e il *leader* di quel partito diviene Primo Ministro, con la conseguenza che il Governo è sostenuto da una (più o meno ampia) maggioranza monocolore e che la *premiership* deriva dalla *leadership* del partito di maggioranza. Quest'ultimo conserva il potere di cambiare il *leader* e il Primo Ministro nel corso della legislatura senza necessariamente dover passare attraverso lo scioglimento anticipato. Il Premier ha il potere di sciogliere le Camere prima del termine quinquennale della legislatura e di nominare e revocare i Ministri. Il partito con il secondo più alto numero di deputati diviene il partito di opposizione ufficiale al Governo. Le differenze con il sistema di governo oggi all'esame del Parlamento riguardano sia la distanza che corre tra l'elezione diretta del Presidente del Consiglio e la selezione indiretta del Premier per il tramite della vittoria elettorale di un partito politico, sia la presenza di due importanti contrappesi con i quali il Primo Ministro britannico deve confrontarsi quotidianamente: il partito di maggioranza e l'opposizione ufficiale. Il primo - tra classe dirigente e iscritti - costituisce il soggetto del quale il Premier deve mantenere il consenso se vuole conservare la guida del Governo. Il secondo ha un'interlocuzione privilegiata con il Primo Ministro e il Governo con l'obiettivo di controllarne l'operato e porre le basi per costruire un'alternativa politica. Di questo implicito modello di riferimento la proposta di revisione della costituzione ha recepito le sole prerogative del Primo Ministro, dimenticando la predisposizione dei contrappesi al suo potere, particolarmente rilevanti in un assetto in cui il Primo Ministro è forte della legittimazione popolare al pari del Parlamento.

Il sistema di governo previsto a livello regionale a partire dalla l. cost. 1/1999 è il modello ispiratore della proposta di riforma della costituzione, che ne replica il congegno istituzionale rispetto al quale inserisce due varianti nel rapporto tra potere legislativo ed esecutivo: il mantenimento del rapporto fiduciario e la possibilità che, in una sola occasione nel corso della legislatura, il Presidente del Consiglio eletto possa essere sostituito o in seguito a decadenza, impedimento permanente o morte, o in seguito alle dimissioni. La replica a livello statale del sistema di governo regionale è fondata sull'intento di

raggiungere il *target* del Governo di legislatura, obiettivo che la riforma del 1999 ha sicuramente centrato, ma dimentica che quella riforma ha al contempo confermato e accentuato la marginalità delle Assemblee legislative regionali, aprendo il tema dell'equilibrio tra i poteri esecutivo e legislativo, e non è sempre stata in grado di contrastare il "trasformismo" delle maggioranze consiliari. Nel momento in cui intende modificare la forma di governo ispirandosi a un modello già vigente, sebbene a livello substatale, il Legislatore costituzionale dovrebbe farsi carico di una visione complessiva del suo funzionamento, cercando di porre rimedio ai limiti emersi da una prassi oramai ultraventennale. Una riforma esclusivamente centrata sul rafforzamento del vertice del potere esecutivo, che già di per sé costituisce il soggetto politico forte del tempo presente, rischia di generare un assetto di governo sbilanciato. Lo stesso esecutivo per funzionare al meglio necessita di un adeguato contrappeso istituzionale. Diverse sono le strade che si possono percorrere in questa direzione - la riforma del procedimento legislativo, il rafforzamento della funzione di controllo sull'operato del Governo e l'introduzione dello statuto dell'opposizione -, interventi che dovrebbero essere prefigurati dalla stessa legge costituzionale che consolida la stabilità dell'esecutivo e non rinviati a incerte modifiche dei regolamenti parlamentari e della legge ordinaria.