



Costituzionalismo.it

Fascicolo 3 | 2015

LE TRASFORMAZIONI DELLA FORMA DI STATO. RAPPRESENTANZA, GOVERNABILITÀ,
PARTECIPAZIONE

L'esecutivo tra effettività costituzionale e revisione costituzionale: verso la "presidenzializzazione" del Governo?

di ROBERTO CHERCHI

**L'ESECUTIVO TRA EFFETTIVITÀ COSTITUZIONALE
E REVISIONE COSTITUZIONALE:
VERSO LA "PRESIDENZIALIZZAZIONE" DEL GOVERNO?**

di *Roberto Cerchi*
Professore associato di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Cagliari

ABSTRACT

ITA

In questo scritto si ricostruisce l'evoluzione dell'assetto strutturale-funzionale del Governo fino alla XVII legislatura: dal Governo del premier nella prima legislatura al Governo per Ministeri dalla I alla X legislatura, per poi giungersi alla contestuale espansione del principio monocratico e collegiale dall'XI alla XVI legislatura. A partire dalla formazione del Governo Renzi (XVII legislatura), si è verificata un'ulteriore mutazione nel senso della presidenzializzazione del Governo (a scapito della direzione politica collegiale). Ci si chiede quindi se tale fenomeno potrebbe essere stabilizzato dal superamento del bicameralismo paritario e dall'applicazione della legge elettorale 52/2015. In particolare, ci si domanda se e l'applicazione di una legge elettorale che attribuisce un premio di maggioranza alla lista, e non alla coalizione di liste, possa determinare il venir meno del potere della Camera dei deputati di sostituire il Governo e il Presidente del Consiglio. Si giunge alla conclusione che, in vigore di una Costituzione scritta, le attribuzioni costituzionali della Camera e del Presidente della Repubblica non vengono meno fino all'entrata in vigore di una legge di revisione costituzionale che modifichi la forma di governo. Inoltre, l'effetto maggioritario prodotto dalla legge elettorale potrebbe non essere sufficiente a stabilizzare le maggioranze parlamentari, in presenza di un sistema dei partiti destrutturato. È quindi auspicabile

l'adozione di una nuova legge elettorale e di una legge sui partiti per migliorare la qualità della democrazia. In ogni caso, il superamento del bicameralismo paritario dovrebbe essere accompagnato dall'introduzione di nuovi limiti alla regola di maggioranza e di un rafforzamento del ruolo del Parlamento.

EN

The Italian executive has gone through an evolution as an effect of changes that occurred in the party system. The history of the Italian Government can be divided in four different phases, which correspond to different executive models: the Prime Ministerial model (1st legislature), the Ministers autonomy model (from the 2nd to the 10th legislature), the cabinet model (from the 11th to 16th legislature). The Renzi executive in the 17th legislature represents a further evolution of the cabinet Government, since a presidentialization of the premiership has occurred. The question is if the “presidential” cabinet Government could become a permanent way of functioning of the Italian Government and if the parliamentary devices that allow the substitution of the executive could become permanently ineffective as a consequence of the entry into force of the electoral law 52/2015, which gives the majority in the house of representative to the single party that obtains the highest number of votes. The author thinks that parliamentary devices are still in effect and that a the Prime Minister could be forced to resign even if there were single party majorities, because of the lack of cohesion of the Italian political parties. Therefore, a new electoral law and a law that regulates political parties are recommended. Furthermore, new constitutional restraints to the majority rule should be enacted and the role of Parliament should be strengthened.

L'ESECUTIVO TRA EFFETTIVITÀ COSTITUZIONALE E REVISIONE COSTITUZIONALE: VERSO LA "PRESIDENZIALIZZAZIONE" DEL GOVERNO?

di *Roberto Cerchi*

SOMMARIO: 1. *Premessa*; 2. *Il Governo della Repubblica tra Costituzione ed effettività dalla I legislatura alla XVI legislatura*; 3. *L'esecutivo nella XVII legislatura: verso la "presidenzializzazione" del Governo?*; 4. *Il d.d.l. costituzionale Renzi/Boschi e la legge elettorale 52/2015: effetti sul Governo nel quadro della forma di governo parlamentare*; 5. *Sistema dei partiti, convenzioni costituzionali e "presidenzializzazione" del Governo: prospettive future*; 6. *Di alcune proposte di modifica del d.d.l. costituzionale Renzi/Boschi*.

1. Premessa

Il Governo e la forma di governo hanno subito significative evoluzioni nel corso della storia costituzionale dell'Italia repubblicana. Tali mutamenti non sono stati la conseguenza di una revisione costituzionale, ma dell'entrata in vigore di nuove leggi elettorali, di trasformazioni del sistema dei partiti e della cultura politica. Il disegno di legge costituzionale C. 2613-B (d.d.l. Renzi-Boschi), approvato con modificazioni dal Senato il 13 ottobre 2015, non modifica le disposizioni che regolano l'assetto strutturale-funzionale e le attribuzioni del Governo, né i poteri del Presidente della Repubblica e della Camera dei deputati in relazione al Governo, se non per quanto reso necessario dal superamento del bicameralismo paritario. Elementi di novità potrebbero venire in essere, tuttavia, nell'effettiva conformazione delle relazioni endogovernative e di quelle tra il Governo gli altri organi costituzionali, soprattutto a causa del superamento del bicameralismo paritario e dell'entrata in vigore della legge elettorale 52/2015. In questo scritto ci si propone, quindi, di ricostruire l'evoluzione del Governo nell'effettività costituzionale e il rapporto tra le più recenti tendenze emerse nella prassi della XVII legislatura, il d.d.l. costituzionale e la nuova legge elettorale.

2. Il Governo della Repubblica tra Costituzione ed effettività dalla I legislatura alla XVI legislatura

L'assetto strutturale-funzionale del Governo è regolato da disposizioni che sembrano definire un quadro di armonica integrazione dei principi monocratico, collegiale e di autonomia del singolo Ministro. Secondo l'art. 92, comma 1, Cost., "il Governo della Repubblica è composto del Presidente del Consiglio e dei Ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei Ministri": il Governo, hanno scritto Amato e Bruno, "è uno e trino"¹. Secondo l'art. 95 Cost., "il Presidente del Consiglio dei Ministri dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile. Mantiene l'unità di indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei Ministri. I Ministri sono responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei Ministri, e individualmente degli atti dei loro dicasteri". Secondo questo disegno normativo, il Presidente del Consiglio è un *primus inter pares*. Non è infatti un *primus solus*, come nel Governo (monocratico) presidenziale, esistendo nell'esecutivo italiano una pluralità di organi governativi provvisti di autonomia costituzionalmente garantita. Il Capo del Governo non può neppure essere definito un "primo sopra ineguali". Secondo gli artt. 92 e 95 Cost., il Presidente del Consiglio non ha il potere di adottare direttive vincolanti rispetto ai Ministri² e non può risolvere un eventuale conflitto con il singolo Ministro proponendo al Capo dello Stato la revoca dello stesso: l'unico strumento esistente per la risoluzione di un conflitto è, quindi, l'approvazione di una mozione di sfiducia individuale o la crisi di Governo.

¹ Cfr. G. AMATO, F. BRUNO, *La forma di governo italiana. Dalle idee dei partiti all'Assemblea costituente*, in *Quad. Cost.*, 1981, p. 84.

² Sul carattere non vincolante e concordato delle direttive del Presidente del Consiglio v. L. PALADIN, *Governo italiano*, in *Enc. Dir.*, vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1970, p. 695; P. A. CAPOTOSTI, *Accordi di Governo e Presidente del Consiglio dei Ministri*, Giuffrè, Milano, 1975, p. 183; ID., *Presidente del Consiglio dei Ministri*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXV, Giuffrè, Milano, 1986, pp. 147, 216-217; G. PITRUZZELLA, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri e l'organizzazione del Governo*, Cedam, Padova, 1986, p. 224 ss.; P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico ed identità partitica*, Liguori, Napoli, 1988, p. 79 ss.; P. BARILE, *Consiglio dei ministri*, in *Enc. Giur.*, Treccani, VIII, Roma, 1988, p. 7; L. VENTURA, *Il Governo a multipolarità diseguale*, Giuffrè, Milano, 1988, p. 75 ss.

Ferme restando queste premesse, l'elasticità funzionale³ delle disposizioni di cui all'art. 95 Cost. è tale da aver consentito significative oscillazioni nella prassi⁴. Si possono individuare quattro moduli funzionali dell'organo Governo, corrispondenti a diverse fasi storiche ed espressione delle trasformazioni della politica nazionale.

La prima stagione è quella che abbraccia la prima legislatura repubblicana (1948-1953). Come è noto in questo periodo, nonostante la vigenza di leggi elettorali proporzionali, la Democrazia cristiana conseguì la maggioranza assoluta dei seggi alla Camera dei deputati e l'avrebbe conseguita anche al Senato se non vi fossero stati numerosi senatori di diritto⁵. Questo fatto politico e il carisma di De Gasperi⁶

³ Sulla "elasticità funzionale" delle disposizioni di cui all'art. 95 Cost. v. J. BUCCISANO, *Premesse per uno studio sul presidente del consiglio dei ministri*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1972, pp. 43-44; in senso analogo v. P. A. CAPOTOSTI, *Accordi di Governo e Presidente del Consiglio dei Ministri*, cit., p. 187 e ID., *Presidente del Consiglio dei Ministri*, cit., pp. 140-142; P. CIARLO, *Mitologie*, cit., p. 80; L. VENTURA, *Il Governo a multipolarità diseguale*, cit., p. 65; S. BARTOLE, *Governo italiano*, in *Dig. Discl. Pubbl.*, IV ed., vol. VII, Utet, Torino, 1991, p. 637; P. CIARLO, *Sub art. 95*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. BRANCA e continuato da A. PIZZORUSSO, *Art. 92-96. Il Consiglio dei Ministri*, Zanichelli, Il Foro italiano, Bologna-Roma, 1994, p. 376 ss.

⁴ Cfr. L. PALADIN, *Governo italiano*, cit. p. 676: «le relazioni fra gli organi essenziali del Governo (per non parlare delle rispettive funzioni e responsabilità) sono regolate in termini talmente equivoci, da metterne in forse il loro stesso carattere giuridico» e, *ibidem*, p. 692 ss.; in senso analogo v. S. BARTOLE, *Governo italiano*, cit., p. 638.

⁵ La Democrazia cristiana conseguì la maggioranza assoluta alla Camera dei deputati (12.745.841 voti, pari al 48,7% dei suffragi, 300 deputati su un totale di 574); al Senato ciò non accadde a causa dei Senatori di diritto (i senatori democristiani furono 131 su un totale di 237 seggi elettivi e di 97 seggi di diritto), mentre il Fronte popolare si fermò a 8.025.390 voti (31% dei suffragi). Quasi l'80% dei voti si concentrò su due soggetti politici: cfr. P. CALANDRA, *Governi della Repubblica. Vicende, formule, regole*, il Mulino, Bologna, 1996, p. 59 e L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, il Mulino, Bologna, 2004, p. 80. Sul funzionamento maggioritario della forma di governo nella prima legislatura v. G. MARANINI, *Storia del potere in Italia. 1848-1967* (1967), Corbaccio, Milano, 1995, p. 500; L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1970, p. 657; P. SCOPPOLA, *La democrazia dei partiti*, in *Accademia nazionale dei Lincei, Lo Stato delle istituzioni italiane. Problemi e prospettive*, Giuffrè, Milano, 1994, p. 141. Alcuni autori, tuttavia, hanno posto l'accento sull'esistenza di momenti di mediazione con le correnti della Democrazia cristiana e con i partiti laici alleati di Governo: sul punto v. P. A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei Ministri*, cit., p. 49; A. PANEBIANCO, *Modelli di partito*, il Mulino, Bologna, 1982, pp. 230 e 233; G. PITRUZZELLA, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri e l'organizzazione del Governo*, cit., p. 94; P. CALANDRA, *I Governi della Repubblica*, cit., p. 63; L. ELIA, *Relazione generale*, in *Associazione dei costituzionalisti, Annuario 2000. Il Parlamento*, Cedam, Padova, 2001, p. 5.

⁶ Con riferimento alla quale si rinvia a A. PANEBIANCO, *Modelli di partito*, cit., p. 210.

posero le condizioni per un funzionamento della forma di governo secondo i moduli del sistema di gabinetto inglese, ossia caratterizzato dal primato del Governo e del Presidente del Consiglio sulla maggioranza parlamentare⁷.

La seconda stagione è quella che si estende dalla II alla X legislatura. In questo periodo, in vigenza di leggi elettorali proporzionali, la Democrazia cristiana divenne partito di maggioranza relativa e il Governo di coalizione, che nella prima legislatura era stato una scelta politica di De Gasperi, si convertì in una necessità istituzionale⁸. In tale stagione si assistette a una ridotta effettività del principio monocratico e del principio collegiale e all'espansione del principio di autonomia del singolo Ministro nel funzionamento del Governo. La direzione politica monocratica fu infatti minata sia dall'incremento del potere di crisi dei partiti di Governo, che dalla scelta politica della Democrazia cristiana di separare le cariche di segretario di partito e di Presidente del Consiglio. Tale decisione, perfettamente adeguata alla conservazione e al miglioramento degli equilibri tra correnti, si tradusse nei rapporti endogovernativi in una tendenziale debolezza del Presidente del Consiglio rispetto ai Ministri, in particolare quando questi ultimi erano capi-corrente della DC⁹. In questa fase la direzione politica monocratica assunse più la forma della mediazione che quella di un momento di elaborazione di un indirizzo governativo autonomo, orientato e dirimente¹⁰. L'attenuazione della direzione politica collegiale fu la conseguenza sia della mancata partecipazione al Governo dei segretari dei partiti di maggioranza, che rendeva necessaria la costante mediazione tra Governo e partiti in sedi extragovernative, che della forza dei

⁷ Sul punto v. G. MARANINI, *Storia del potere in Italia*, cit., p. 500, secondo il quale “nella persona di De Gasperi l'esecutivo aveva trovato un centro di gravità stabilizzato, e una barriera spesso efficace contro la tirannia e la irresponsabilità partitica: la maggioranza parlamentare aveva trovato il suo leader naturale”; nello stesso senso v. L. ELIA, *governo (forme di)*, cit., p. 657; P. SCOPPOLA, *La democrazia dei partiti*, cit., p. 141. Tale leadership fu tuttavia caratterizzata anche da pratiche mediatricie con i gruppi parlamentari: sulla coesistenza di profili «coercitivi» e profili «mediatori» nella leadership di De Gasperi cfr. P. A. CAPOSTOLI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei Ministri*, cit., p. 9; A. PANEBIANCO, *Modelli di partito*, cit., pp. 230 e 233; G. PITRUZZELLA, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri e l'organizzazione del Governo*, cit., p. 94; P. CALANDRA, *I Governi della Repubblica*, cit., p. 63; L. ELIA, *Relazione generale*, cit., p. 5.

⁸ Così G. FERRARA, *Il Governo di coalizione*, Giuffrè, Milano, 1973, p. 121.

⁹ Sul punto v. G. FERRARA, *Il Governo di coalizione*, cit., pp. 152-153.

¹⁰ Sotto questo profilo v. S. CASSESE, *Esiste un Governo in Italia?* Officina edizioni, Roma, 1980, p. 29 ss. e p. 50.

singoli Ministri, i quali erano in condizione di negoziare i contenuti delle politiche di settore di cui erano responsabili direttamente con le componenti di maggioranza e di opposizione all'interno delle Commissioni parlamentari. Di conseguenza, il Consiglio dei Ministri non era il luogo di effettivo approfondimento e decisione politica, ma solo la sede di ratifica di accordi maturati in sedi "decentrate", come i comitati interministeriali, che non di rado si riunivano senza la presenza del Presidente del Consiglio¹¹, i comitati di Ministri e i vertici informali cui partecipavano Ministri, dirigenti dei partiti e dei gruppi parlamentari, componenti di maggioranza e di opposizione nelle commissioni parlamentari, parti sociali¹². Non a caso, fino agli anni Ottanta, si è avuta una scarsa frequenza delle riunioni del Consiglio dei Ministri, in particolare se paragonata alla prassi costituzionale propria di altre democrazie parlamentari europee¹³. Alla debolezza della direzione politica monocratica e di quella collegiale si accompagnava, come in un sistema di vasi comunicanti, l'espansione del principio di autonomia del singolo Ministro: sono note, in questo senso, le formule del "Governo per Ministeri", del "Governo a direzione plurima dissociata", del "Governo a multipolarità diseguale"¹⁴. L'eventuale conflitto tra il Presidente del Consiglio e un Ministro, o tra più Ministri, poteva essere risolto solo con l'arte della mediazione, essendo il Capo del Gover-

¹¹ Sul punto v. S. BARTOLE, *Assetto del Governo e relazioni infragovernative*, in *Quad. Cost.*, 1981, p. 354.

¹² Cfr. P. A. CAPOTOSTI, *Accordi di Governo e Presidente del Consiglio dei Ministri*, cit., pp. 207-208; v. altresì S. BARTOLE, *Assetto del Governo e relazioni infragovernative*, cit., p. 353, secondo il quale "la collegialità governativa è venuta spesso riducendosi a una mera apparenza".

¹³ Cfr. L. PALADIN, *Governo italiano*, cit., p. 709-710, che pone in evidenza come, sul finire degli anni Sessanta, le riunioni del Consiglio dei Ministri fossero in media ogni 10/15 giorni. Durante l'esperienza degli esecutivi guidati da Rumor (nella prima metà degli anni Settanta), le riunioni del Consiglio dei Ministri avevano luogo a cadenza mensile: sul punto si veda S. RODOTÀ, *La circolazione delle informazioni nell'apparato di governo* in S. RISTUCCIA (a cura di), *L'istituzione governo. Analisi e prospettive*, Comunità, Milano, 1980, pp. 73-74. Una novità si ebbe con il Governo Andreotti III (31/07/1976-11/03/1978), il cosiddetto "Governo delle astensioni", nel quale fu stabilita la "tabellarizzazione" delle riunioni del Consiglio dei Ministri in sedute settimanali a giorno fisso (il venerdì), ma tale prassi si esaurì con la fine del "compromesso storico": cfr. A. MANZELLA, *Il Governo in Parlamento* in S. RISTUCCIA (a cura di), *L'istituzione governo*, cit., p. 99.

¹⁴ V. rispettivamente v. E. CHELI - V. SPAZIANTE, *Il Consiglio dei Ministri e la sua Presidenza: dal disegno alla prassi*, in S. RISTUCCIA (a cura di), *Istituzione Governo*, cit., p. 49; S. CASSESE, *Esiste un Governo in Italia?* cit., p. 24 ss; L. VENTURA, *Il Governo a multipolarità diseguale*, cit., pp. 62 ss. e *passim*,

no privo del potere di inviare direttive vincolanti a un Ministro o di proporre la revoca al Capo dello Stato.

Negli anni Ottanta, a partire dalla formazione del Governo Spadolini I (luglio 1981), sono tuttavia ravvisabili i segni di un tentativo di rafforzamento dei principi di direzione politica monocratica e collegiale. Ciò è dipeso dalla nomina a Presidente del Consiglio di tre segretari di partito che erano, altresì, personalità autorevoli della politica nazionale (Spadolini, Craxi, De Mita); inoltre, Craxi propose la nomina di personalità eminenti (tre ex Presidenti del Consiglio, il Presidente della DC Forlani, i segretari di PRI e PSDI¹⁵) e istituì il Consiglio di gabinetto, un comitato ristretto di Ministri avente la funzione di coadiuvare il Presidente del Consiglio che sarà poi regolato dall'art. 6 della l. 400/1988¹⁶. Verso la fine degli anni Ottanta sono anche entrate in vigore nuove norme che, a Costituzione invariata, erano finalizzate a rafforzare il principio monocratico e il principio collegiale nel funzionamento del Governo e a “oleare gli ingranaggi dell'indirizzo politico”¹⁷: la legge 400/1988 sull'attività di Governo e sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio; le novelle ai regolamenti parlamentari con la generalizzazione del voto palese nel 1988; la legge 362/1988 sulle procedure di bilancio. Queste linee di tendenza hanno incoraggiato una rilettura del Governo come “complesso organico” (piuttosto che come organo complesso¹⁸ o come organo che si identifica nel Consiglio dei Ministri, pur con una struttura bipolare¹⁹), in cui il Presidente del Consiglio non opererebbe “soltanto come componente del Consiglio, bensì come un autonomo centro di potere, e cioè come vero e proprio organo monocratico, anche se privo del potere di determina-

¹⁵ Cfr. P. CALANDRA, *I Governi della Repubblica*, cit., p. 392.

¹⁶ Nel senso della non illegittimità dell'istituto, muovendo dalla premessa secondo cui il Governo non si identifica con il Consiglio dei Ministri, v. G. PITRUZZELLA, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri e l'organizzazione del Governo*, cit., p. 259 ss.; v. altresì L. VENTURA, *Il Governo a multipolarità diseguale*, cit., p. 167 ss., in part. p. 181, che lo qualifica come organo formalmente interno del Consiglio dei Ministri, essendo quest'ultimo il titolare della attribuzione della determinazione della politica generale del Governo.

¹⁷ Cfr. G. AMATO, *Intervento*, in *La forma di governo nell'Italia odierna. Tavola rotonda*, in *Quad. cost.*, 1991, p. 53.

¹⁸ Cfr., *ex plurimis*, L. PALADIN, *Governo italiano*, cit., p. 692.

¹⁹ In questo senso v. A. RUGGERI, *Il Consiglio dei Ministri nella Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 1981, p. 25 ss.; p. 80 ss.

re autonomamente l'indirizzo politico»²⁰. Al Capo del Governo spetterebbero quindi non solo poteri endogovernativi, che attengono alla formazione, all'esecuzione e al mantenimento dell'unità dell'indirizzo politico in rapporto al Consiglio dei Ministri e ai Ministri, ma anche poteri esogovernativi, ascrivibili alla direzione della politica generale e funzionali a individuare i mezzi e i fini dell'azione di Governo, in costante raccordo con altri soggetti come i partiti, i gruppi parlamentari, i sindacati e le Regioni²¹. L'effettiva autonomia del Governo e del Presidente del Consiglio dai partiti e il superamento delle logiche del Governo per Ministeri sono stati, però, più apparenti che reali²².

La terza stagione del Governo in Italia è iniziata nei primi anni Novanta e si è estesa fino alla metà degli anni Dieci del XXI secolo. In essa, in continuità con i segnali di cambiamento emersi negli anni Ottanta, si è avuto il rafforzamento del Governo e la contestuale espansione dei principi monocratico e collegiale. L'entrata in vigore delle leggi elettorali n. 276 e 277 del 1993 (leggi Mattarella) ha incentivato la formazione di un secondo sistema dei partiti, debolmente strutturato, diverso dal precedente per *nomen* e numero dei partiti, polarizzazione ideologica, numero dei poli di aggregazione partitica (da uno divengono due), e tendenza (centripeta o centrifuga) della competizione politica. A partire dalle elezioni politiche per la XIII legislatura (1996-2001) si sono formate coalizioni elettorali che indicano agli elettori un candidato alla Presidenza del Consiglio e sottoscrivono un programma elettorale di coalizione. La successiva legge elettorale 270/2005, pur reintroducendo il voto di lista e incentivando, di conseguenza, la competizione tra partiti alleati, non ha fatto venir meno, nella XV e XVI legislatura, il gioco politico a due tra coalizioni elettorali.

In questo contesto, in cui si è rafforzata la legittimazione – divenuta plebiscitaria – del candidato “elettorale” alla Presidenza del Consiglio,

²⁰ Così G. PITRUZZELLA, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri e l'organizzazione del Governo*, cit., p. 196; ancor prima il concetto di “complesso organico” era stato proposto da L. PRETI, *Il Governo nella Costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 1954, p. 10.

²¹ Cfr. G. PITRUZZELLA, *Il Presidente del Consiglio dei Ministri e l'organizzazione del Governo*, cit., p. 132 ss.

²² Sul punto v. L. VENTURA, *Il Governo a multipolarità diseguale*, cit., pp. 113-114, secondo il quale negli anni Ottanta, a causa del persistente primato dei partiti, non è dato ravvisare un'autonomia monocratica del Presidente del Consiglio, quanto piuttosto il venire in essere di una “immagine di leadership”.

si è assistito all'espansione del principio monocratico e del principio collegiale. Con riferimento alla direzione politica monocratica, mentre fino alla X legislatura il Presidente del Consiglio aveva esercitato un limitato potere di scelta dei Ministri (Amato lo ha definito il "passacarte" dei partiti²³), al contrario a partire dall'XI e XII legislatura (le legislature di transizione) e per tutte le legislature successive, una quota variabile di Ministri (in particolare i Ministri del tesoro nella XIII legislatura ed i Ministri dell'economia nella XIV, XV e XVI legislatura) è stata scelta in autonomia da parte del Capo del Governo. Inoltre, nel contesto della competizione politica bipolare la sostituzione di un Presidente del Consiglio indicato agli elettori prima delle elezioni ha assunto i connotati di una "confessione di fallimento del gruppo dirigente"²⁴. Il Capo del Governo ha così potuto esercitare in modo più incisivo i poteri di direzione della politica generale e di promozione e coordinamento dell'attività dei Ministri che gli sono propri secondo l'art. 95 Cost. e secondo l'art. 5 della legge 400/1988. Anche l'organizzazione amministrativa della Presidenza del Consiglio è stata razionalizzata attraverso il d. lgs. 303/1999 e i regolamenti del Presidente del Consiglio dei Ministri previsti dal medesimo decreto.

L'espansione del principio monocratico ha trovato un limite nel contestuale rafforzamento del principio collegiale, che è stato determinato dalle innovazioni normative e dalle trasformazioni della politica.

Tra le innovazioni normative viene in evidenza la precisazione delle competenze del Consiglio dei Ministri attraverso la legge 400/1988, il cui art. 2 individua nel Consiglio dei Ministri l'organo che determina la politica generale, definisce un elenco di atti che sono di competenza del Consiglio dei Ministri e precisa che tale elenco non è tassativo, potendo il Presidente del Consiglio convocare il collegio su ogni tema per il quale ritenga opportuna una deliberazione; il riordino dei Comitati interministeriali²⁵, che in precedenza avevano spogliato di

²³ Cfr. G. AMATO, *Un Governo nella transizione. La mia esperienza di Presidente del Consiglio*, in *Quad. cost.*, 1994, p. 362.

²⁴ Così L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., p. 648, con specifico riferimento alla forma di governo parlamentare a bipartitismo rigido.

²⁵ La legge 400/1988 conteneva una delega al Governo *ad hoc*, che non fu esercitata. Il legislatore intervenne nuovamente con la legge 537/1993, mediante la quale furono soppressi alcuni comitati interministeriali e fu autorizzato il Governo ad emanare regolamenti con cui disciplinare le funzioni dei comitati soppressi. Su tali regolamenti v. G.

competenze il Consiglio dei Ministri e alterato la *par condicio* tra i Ministri; la riduzione del numero dei Ministri, per effetto dell'entrata in vigore del d. lgs. 300/1999²⁶; la razionalizzazione delle attività preparatorie del Consiglio dei Ministri (direttiva del Presidente del Consiglio del 31 maggio 1993) e l'adozione del regolamento interno al Consiglio dei Ministri (Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 novembre 1993). In particolare, l'art. 4, comma 3 di questo regolamento prevede i "pre-consigli", ossia riunioni preparatorie che devono essere tenute almeno due giorni prima della seduta del Consiglio dei Ministri con la finalità di migliorare l'approfondimento collegiale degli atti oggetto di deliberazione²⁷.

La valorizzazione del Consiglio dei Ministri è stata anche determinata dai processi di deistituzionalizzazione dei partiti e di personalizzazione della politica. Nei Governi di coalizione "vecchio stile" i Ministri erano "rappresentanti" dei partiti e la deliberazione del Consiglio dei Ministri era di regola una mera conferma di determinazioni già assunte *aliunde*, in altre sedi che vedevano come protagonisti principalmente i partiti o le loro articolazioni nei gruppi e nelle commissioni parlamentari²⁸. Al contrario, a partire dai primi anni Novanta, i partiti hanno visto ridotta la loro capacità di condizionare i Ministri e, per il loro tramite, il Governo. In tale contesto il Consiglio dei Ministri è divenuto la principale sede di decisione politica. Nel Consiglio dei

DEMURO, *Le delegificazioni: modelli e casi*, Giappichelli, Torino, 1995 e G. PITRUZZELLA, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Laterza, Bari, 1996, p. 107.

²⁶ Il d. lgs. 300/1999 ha ridotto a 12 il numero dei Ministri (portati a 14 con il d. l. 217/2001, convertito nella legge n. 317/2001, e poi ancora a 13 dall'art. 1, comma 2 della l. 172/2009), mentre la legge n. 81/2001, modificando l'art. 10 della l. 400/1988, ha previsto la possibilità di nominare viceministri un numero massimo di dieci sottosegretari, con delega conferita dal Ministro competente e approvata dal Consiglio dei Ministri su proposta del Presidente del Consiglio. I Viceministri, preposti a sovrintendere a uno o più dipartimenti o direzioni generali, possono essere invitati dal Presidente del Consiglio a partecipare al Consiglio dei Ministri, d'intesa con il Ministro competente, senza diritto di voto, per riferire su argomenti connessi alla materia delegata.

²⁷ I "pre-consigli" sono coordinati dal sottosegretario alla Presidenza del Consiglio o dal segretario generale della Presidenza del Consiglio; a essi partecipano il capo di gabinetto del Dipartimento per i rapporti con il Parlamento, i capi di gabinetto ovvero i capi uffici legislativi dei Ministeri interessati, il Ragioniere generale dello Stato e il Capo dell'ufficio di segreteria del Consiglio dei Ministri: sul punto v. N. LUPO, *I "Governi tecnici" Ciampi, Dini e Monti*, in *Rass. Parl.*, 1/2015, p. 114.

²⁸ Sul punto, *ex plurimis*, v. G. FERRARA, *Il Governo di coalizione*, cit., p. 154 e S. CASSESE, *Esiste un Governo in Italia?*, cit., p. 25.

Ministri, il concorso del singolo Ministro alla formazione degli atti ha preso corpo sia con la partecipazione alle sedute, che con l'astensione dalle medesime, quando a tale condotta si è attribuito un significato politico²⁹. I partiti non sono venuti completamente meno: si è infatti parlato di evoluzione dal Governo di partito al Governo di partito residuale³⁰. La possibilità di un conflitto tra Governo e direzioni politiche dei partiti è stata però ridotta attraverso la prassi, tendenzialmente osservata a partire dalla formazione del Governo D'Alema I (1998), di proporre la nomina a Ministro dei segretari e dei principali dirigenti dei partiti di maggioranza³¹. L'influenza dei partiti sul Governo è stata ancor minore nei Governi "tecnici" o "separati dai partiti"³² Ciampi

²⁹ Due precedenti su tutti: il Ministro della funzione pubblica Piazza (Governo D'Alema I) lasciò la seduta del Consiglio dei Ministri per non partecipare alla deliberazione con la quale il Consiglio medesimo avrebbe approvato, su proposta del Ministro della sanità Bindi, il decreto legislativo 229/1999, recante norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale (v. Corriere della Sera, 15 aprile 1999, *Ma il ministro Piazza se ne va: non posso votare questa riforma*, di G. Sarcina); il Ministro della giustizia del Governo Prodi II, Mastella, non partecipò al voto con cui il Consiglio dei Ministri deliberò la presentazione di un disegno di legge di iniziativa governativa per la regolazione delle coppie di fatto (i cosiddetti DICO): cfr. Corriere della Sera, *Coppie di fatto arrivano i «Dico» Il no di Mastella*, di Alessandra Arachi.

³⁰ Cfr. A. DI GIOVINE, *Dieci anni di Presidenza della Repubblica*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, il Mulino, Bologna, 1997, p. 26.

³¹ Solo il Governo Prodi I è stato caratterizzato da una composizione ministeriale che non rispecchiava la struttura della maggioranza, in quanto non era presente al Governo una delegazione di Ministri di Rifondazione comunista. La crisi del Governo Prodi I, a due anni dall'inizio della XIII legislatura, ha incoraggiato i successivi Presidenti del Consiglio, tra cui lo stesso Prodi nel 2006, a proporre la nomina a Ministro di personalità che fossero espressione di tutte le componenti politiche della maggioranza. Si pensi infatti alla struttura dei Governi Berlusconi II e III. Il Presidente del Consiglio propose la nomina dei leader dei principali partiti della maggioranza (Bossi per la Lega Nord e Fini per Alleanza nazionale) e del capo della più potente corrente di Alleanza nazionale (Alemanno). L'unica, parziale eccezione è quella relativa al segretario dell'UDC Follini, che solo dopo forti pressioni divenne Vicepresidente del Consiglio nel Governo Berlusconi II in occasione del rimpasto successivo alle elezioni europee del 2004, per poi rimanere fuori dal Governo Berlusconi III. Il metodo è stato osservato anche in occasione della formazione del Governo Prodi II e del Governo Berlusconi IV. Con riferimento al Governo Letta, di esso non hanno fatto parte né il leader di Forza Italia Berlusconi, né il fondatore di Scelta civica Monti, pur se è dato riscontrare la presenza al Governo dei principali dirigenti di tali forze politiche.

³² Così G. PITRUZZELLA, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, cit., p. 100 ss. Sul venir meno del *continuum* Governo-maggioranza nei Governi tecnici v. anche N. LUPO, *I "Governi tecnici" Ciampi, Dini e Monti*, cit., p. 91.

(XI legislatura), Dini (XII legislatura) e Monti (XVI legislatura)³³. In sintesi, a partire dai primi anni Novanta il Consiglio dei Ministri si è convertito in organo direttivo della maggioranza parlamentare ed è divenuto uno dei principali, effettivi centri di assunzione delle decisioni politiche della maggioranza³⁴.

La prassi più recente sembra quindi aver sancito il superamento del “Governo per Ministeri” e l’espansione dei principi monocratico e collegiale, ossia l’inveramento storico di quella “terza via” tra il modello disegnato dal regio decreto 466/1901 (decreto Zanardelli) e quello della legge 100/1926 che il costituente sembra aver perseguito redigendo l’art. 95 Cost.³⁵ Naturalmente, ogni modello non può prevedere l’uomo e presenta, quindi, un carattere riduttivo e semplificatorio di dinamiche che sono caratterizzate da una maggior ricchezza nell’effettività. Così, ad esempio, si è avuta una tendenza più marcatamente monocratica nei Governi Amato I (XI legislatura), Prodi I (XIII legislatura), Berlusconi II (XIV legislatura) e Berlusconi IV (XVI legislatura): nel primo caso a causa dell’eccezionalità della situazione politica ed economica; nel secondo caso come conseguenza dell’investitura plebiscitaria e del vincolo europeo delle politiche per

³³ Sulla dialettica integrazione del principio monocratico e del principio collegiale nel funzionamento del Governo Ciampi, v. S. MERLINI, G. GUIGLIA, *Il regolamento interno del Consiglio dei Ministri*, in *Quad. Cost.*, 1994, pp. 485-487; G. PASQUINO, S. VASSALLO, *Il Governo di Carlo Azeglio Ciampi*, in C. MERSHON, G. PASQUINO (a cura di), *Politica in Italia. Edizione 94*, il Mulino, Bologna, 1994, pp. 82-83; C. A. CIAMPI, *Un metodo per Governare*, il Mulino, Bologna, 1996, pp. 8-9. Con riferimento al Governo Dini, v. G. NEGRI, *Un anno con Dini. Diario di un Governo eccezionale*, il Mulino, Bologna, p. 78. Con riferimento al Governo Monti, v. E. ALBANESI, *Il Governo c. d. tecnico Monti tra compagine ministeriale extra-partitica e base parlamentare di “grande coalizione”*, in *Rass. Parl.*, 1/2014, p. 158 e ss.

³⁴ Cfr. S. NICCOLAI, *Il governo*, Laterza, Roma-Bari, 2003, p. 103; v. altresì M. COTTA, L. VERZICHELLI, *Il Governo Berlusconi II alla prova: un anno di complicazioni*, in *Politica in Italia. I fatti dell’anno e le interpretazioni. Edizione 2003*, il Mulino, Bologna, 2003, p. 62, che definiscono il Consiglio dei Ministri una “stanza di compensazione”; in senso analogo v. S. FABBRINI, *Parlamento, Governo e Capo del Governo: quali cambiamenti*, in G. Di Palma, S. FABBRINI, G. FREDDI (a cura di), *Condannata al successo?, L’Italia nell’Europa integrata*, il Mulino, Bologna, 2000, p. 58. Sulla residua persistenza della prassi dei vertici v. S. MERLINI, *Autorità e democrazia*, Giappichelli, Torino, 1997, p. 143.

³⁵ Sull’impossibilità di leggere i poteri del Presidente del Consiglio utilizzando la lente dalle l. 100/1926, o anche il modello del cancellierato tedesco, v. G. FERRARA, *Il Governo di coalizione*, cit., p. 151. Sull’integrazione dei principi monocratico e collegiale nella l. 400/1988 v. P. A. CAPOTOSTI, *Governo*, in *Enc. Giur.*, vol. XVII, p. 10; L. ARCIDIACONO, *Relazione generale*, in Associazione dei costituzionalisti, *Annuario 2001. Il Governo. Atti del XVI Convegno annuale. Palermo, 8-9-10 novembre 2001*, Cedam, Padova, 2002, p. 31.

la moneta unica; nel terzo caso, infine, in forza di un indiscusso primato conseguente all'investitura plebiscitaria e all'eccezionale concentrazione di risorse politiche e personali, anche di carattere economico, in capo al Presidente del Consiglio³⁶. Di contro, si è verificata un'espansione del principio collegiale nei Governi D'Alema I, D'Alema II, Amato II (XIII legislatura), Berlusconi III (XIV legislatura) e Prodi II (XV legislatura), determinata, con riferimento ai Governi D'Alema e Amato, dal venir meno dell'investitura plebiscitaria e dall'erosione di consensi per il partito del Presidente del Consiglio e per gli altri partiti di maggioranza, messa in evidenza dai risultati delle elezioni europee (1999) e regionali (2000); con riferimento al Governo Berlusconi III, dalla sconfitta subita dalla coalizione di centro-destra alle elezioni regionali del 2005; in relazione al Governo Prodi II, dall'entrata in vigore della legge elettorale 270/2005, che con il ritorno al voto di lista ha incentivato la competizione tra i partiti della coalizione di maggioranza, e dalla ridottissima consistenza della maggioranza al Senato (che ha amplificato il potenziale di ricatto di tutti i partiti che la componevano).

3. L'esecutivo nella XVII legislatura: verso la “presidenzializzazione” del Governo?

Una quarta e ultima fase nella storia costituzionale dell'esecutivo è iniziata con la formazione del Governo Renzi. È questa la stagione della “presidenzializzazione” del Governo, caratterizzata da un'espansione del principio monocratico e da una contestuale riduzione della portata effettiva del principio di direzione politica collegiale e del principio di autonomia del singolo Ministro.

³⁶ A conferma della fluidità dei rapporti politici, deve però essere precisato che il primato del Presidente del Consiglio nel Governo Berlusconi IV è stato attenuato dalla scissione all'interno del “Popolo della libertà” nel 2010 e del conseguente assottigliarsi della maggioranza di Governo, per effetto della adesione dell'11 % dei componenti i gruppi parlamentari del PDL ai nuovi gruppi parlamentari di “Futuro e libertà”: su questa vicenda v. D. HINE, D. VAMPA, *Un 'altro' divorzio: il Pdl nel 2010*, in E. GUALMINI, E. PASOTTI (a cura di), *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni. Edizione 2011*, Il Mulino, Bologna, 2011, p. 69 ss., in part. p. 77 ss.

Una tale trasformazione si è avuta ancor prima nel parlamentarismo britannico a partire dall'avvento della Thatcher³⁷. Per la “Lady di ferro” vi erano due modelli di leadership monocratica: quella “consensuale” o “pragmatica” e quella “di trascinamento”. Lei stessa sottolineava che vi sono due modi di formare un *cabinet*: uno è proporre la nomina a Ministro di elementi delle varie fazioni interne al partito; l'altro è proporre la nomina di persone che credono nelle stesse cose, di Ministri uniti da un orizzonte comune. Lei fece chiaramente intendere di preferire il secondo modello, allorché affermò “As Prime Minister I couldn't waste time having any internal arguments”³⁸. Il Cancelliere dello scacchiere Lawson ha descritto lo stile del Primo Ministro come “autoritario”: se aveva già un'opinione chiara, non lasciava spazio al dibattito tra i Ministri e prendeva immediatamente la parola, esprimendo il punto di vista del *cabinet* e invitando poi il Ministro competente per materia a parlare, qualora avesse qualcosa da aggiungere. Sovente, dopo la presa di posizione del Primo Ministro, intervenivano i Ministri contrari, cui però spesso veniva tolta la parola prima che terminassero i loro argomenti. Le decisioni più importanti, quindi, erano assunte dal Primo Ministro con l'ausilio di piccoli comitati di Ministri, tanto che si è parlato della riduzione del *cabinet* a pezzo della *dignified part* della Costituzione inglese³⁹. Elementi di continuità con tale esperienza sono stati ravvisati nella *premiership* di Blair⁴⁰, anche lui promotore di una leadership monocratica che lo pose in linea

³⁷ Il moderno del Governo parlamentare-presidenziale è stato proposto da M. FOLEY, *The rise of British Presidency*, Manchester University press, Manchester, 1993, p. 2, secondo il quale il *cabinet government* sarebbe cambiato negli anni Ottanta “with the emergence of a peacetime prime minister whose preeminence in government was comparable only to Winston Churchill in World War two. In her attempt to change the face of Britain, Margaret Thatcher became in effect the face of Britain”.

³⁸ Cfr. G. P. THOMAS, *Prime Minister and Cabinet today*, Manchester University press, Manchester, 1998, p. 35. La sua idea di leadership “di trascinamento” fu espressa chiaramente al Congresso del partito del 1980: di fronte alle pressanti richieste di un cambio delle politiche di Governo innanzi alla recessione economica in corso lei stessa affermò, con una frase storica, “You turn if you like. The lady is not for turning... I will not change just to court popularity”: sulla vicenda v. G. P. THOMAS, *Prime Minister and cabinet today*, cit., p. 36.

³⁹ Cfr. G. P. THOMAS, *Prime Minister and cabinet today*, cit., p. 36.

⁴⁰ Cfr. B. JONES, *Dictionary of British politics*, Manchester University press, Manchester, 2004, p. 225 e P. LEYLAND, *Introduzione al diritto costituzionale del Regno Unito*, cit., p. 108.

di collisione con la minoranza del partito alla Camera dei comuni⁴¹, pur se i suoi ultimi anni da Primo Ministro furono caratterizzati dalla competizione con il cancelliere dello scacchiere Brown⁴². A conferma dell'elasticità delle *conventions* sul Governo, i successori della Thatcher e di Blair, rispettivamente Major e Brown, dovettero sperimentare uno stile più prudente, a causa della minor consistenza della maggioranza e del più limitato supporto di cui godevano. Il ritorno al Governo di coalizione tra il 2010 e il 2015 ha imposto anche al Primo Ministro Cameron uno stile più collegiale e dialogante.

Venendo al Governo Renzi nella XVII legislatura, in quali termini si può parlare di primato "presidenziale" del Presidente del Consiglio in Italia? Entro quale misura il Governo Renzi rappresenterebbe una soluzione di continuità rispetto ai Governi precedenti? Numerosi sono i fattori che hanno contribuito all'espansione del principio monocratico. Il primo luogo viene in evidenza il cumulo delle cariche di segretario di partito e Presidente del Consiglio dei Ministri. Tale separazione, indicata da Elia come una delle cause della debolezza del Governo e del Presidente del Consiglio a partire dalla seconda legislatura⁴³, è venuta meno nella prima parte della storia repubblicana solo due volte e per brevi periodi⁴⁴. A partire dai primi anni Novanta, la *leadership* di Berlusconi nelle coalizioni di centro-destra è stata sostanzialmente indiscussa ma anche, in diversi frangenti, limitata dalla competizione tra i partiti di Governo e dall'autonomia dei Ministri⁴⁵. Nel centro-sinistra

⁴¹ Facciamo riferimento alla decisione di aderire alla guerra in Iraq, all'inchiesta parlamentare sulla morte di David Kelly e all'aumento delle tasse universitarie: sul punto, v. M. CERASE, *Opposizione politica e regolamenti parlamentari*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 31. Sulla recente tendenza dei *government backbenchers* a esercitare il proprio voto in modo sempre più indipendente dalle indicazioni dei *whips*, v. anche F. ROSA, *Il controllo parlamentare sul Governo nel Regno unito*, Giuffrè, Milano, 2012, p. 225.

⁴² Sul punto, R. ROSA, *There's No Need for the 'isation': The Prime Minister Is Merely Prime Ministerial*, in *Parl. Aff.*, 2013, p. 636, in cui tale fatto è utilizzato come argomento critico nei confronti della tesi della "presidenzializzazione" della *premiership*.

⁴³ Cfr. L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., p. 659.

⁴⁴ Il Governo Fanfani III rimase in carica dal 1° luglio 1958 al 14 febbraio 1959; appena un mese dopo le dimissioni del Governo, il 15 marzo 1959, Moro fu eletto segretario del partito. Il Governo De Mita rimase in carica dal 13 aprile 1988 al 22 luglio 1989, ma già nel gennaio 1989 il Presidente del Consiglio aveva perduto la segreteria del partito a favore di Forlani.

⁴⁵ Sul punto ci si consenta di rinviare a R. CERCHI, *Il Governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Jovene, Napoli, 2006, p. 393 ss. e ID., *La forma di governo all'alba del XXI secolo: dalle coalizioni ai partiti*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2008.

la separazione tra *leadership* del maggior partito della coalizione e *premiership* è stata costante, dal Governo Prodi I nella XIII legislatura al Governo Letta nella XVII legislatura. Con il Governo Renzi, invece, anche in presenza di una maggioranza parlamentare di centro-sinistra si è inverato il cumulo degli incarichi tra segretario del maggior partito della coalizione e Presidente del Consiglio. In secondo luogo, l'espansione del principio monocratico è dipesa dalla struttura di maggioranza e opposizione. La coalizione di Governo è dominata dal Pd e caratterizzata dall'affinità politica tra il Presidente del Consiglio e i partiti minori. L'opposizione è frantumata e divisa: si assiste infatti alla destrutturazione della coalizione di centro-destra e all'isolamento del Movimento cinque stelle⁴⁶. Altri fattori che hanno concorso a rafforzare il segretario/Presidente del Consiglio sono: l'investitura plebiscitaria derivante dalle elezioni primarie a segretario del Pd (8 dicembre 2013); la difficoltà di sostituire il Presidente del Consiglio senza provocare lo scioglimento anticipato delle Camere; il buon esito per il Pd delle elezioni europee del 2014; il successo conseguito dal Presidente del Consiglio nell'elezione a Capo dello Stato di Mattarella.

Tale eccezionale incremento delle sue risorse politiche ha consentito al Presidente del Consiglio di atteggiarsi a *conviction leader*, a Pre-

⁴⁶ La centralità del Pd e del suo segretario e le divisioni all'interno delle opposizioni hanno contribuito non solo all'affermazione del primato del Presidente del Consiglio nel Governo, ma anche del Governo in Parlamento, potendo l'esecutivo fare affidamento su maggioranze variabili nelle Camere. Il fenomeno non è totalmente nuovo, ma se negli anni Settanta, in presenza di partiti istituzionalizzati, la divaricazione della maggioranza di Governo dalla maggioranza legislativa era un sintomo della centralità del Parlamento (su cui v. C. LAVAGNA, *Maggioranza al Governo e maggioranze parlamentari*, in *Pol. Dir.*, 1974, p. 673 ss., in part. p. 689 ss.), al contrario negli anni Dieci del XXI secolo la reviviscenza della divaricazione tra maggioranza di Governo e maggioranze deliberative in Parlamento è sintomo della centralità del Governo, il quale appare, direttamente o indirettamente, il *dominus* o l'ispiratore di tutti i procedimenti. Così è dato ravvisare una maggioranza di Governo (composta dagli eletti del Pd, del Nuovo Centro-destra, dell'UDC, di Scelta civica e del PSI); una maggioranza per la revisione costituzionale, con la partecipazione, fino all'elezione del Presidente della Repubblica Mattarella, dei parlamentari di maggioranza e di quelli di Forza Italia; una maggioranza legislativa (e di revisione costituzionale), di cui fanno parte i partiti di Governo e i senatori eletti nelle liste di Forza Italia e poi confluiti nel gruppo parlamentare Alleanza popolare – autonomie, la cui costituzione è stata promossa dall'ex dirigente di Forza Italia Verdini nel luglio 2015; una maggioranza per l'approvazione di singoli disegni di legge e per l'elezione dei componenti degli organi di garanzia, laddove si assiste all'episodica contaminazione dei voti dei partiti di maggioranza con quelli dei partiti di opposizione (Forza Italia, Movimento 5 stelle, Sel).

sidente del Consiglio “di trascinamento”, come si evince da questi elementi: 1) il Presidente del Consiglio ha formato un Governo che non rispecchia tutte le fazioni interne al suo partito; 2) il Presidente del Consiglio sembra ritenere che gli indirizzi del Governo non debbano discendere dal confronto interno al Consiglio dei Ministri, quanto piuttosto essere determinati dallo stesso Capo del Governo; 3) il Presidente del Consiglio non ha esitato ad avvalersi indirettamente di tutti i poteri che sono propri del Governo o dei gruppi parlamentari per ottenere, nelle Camere, l’adozione di atti di iniziativa governativa, anche in conflitto con l’avviso della componente di minoranza del suo partito. Tali dinamiche potrebbero forse essere spiegate anche con il modello “primoministeriale” di Governo. A incoraggiare la lettura “presidenziale” vi sono però ulteriori elementi, attinenti allo stile di Governo, che hanno contribuito a rappresentare il Presidente del Consiglio (e prima di lui la Thatcher) non come il vertice di soggetti collettivi (il partito, il Governo e la maggioranza parlamentare), ma come un soggetto esterno – e a tratti in competizione – con i soggetti collettivi. Un uomo solo e nuovo. Tra questi elementi ricordiamo: a) il fatto che, per la quarta volta nella storia repubblicana, il Presidente del Consiglio non fosse un parlamentare; b) il fatto che il Presidente del Consiglio non fosse (almeno inizialmente) espressione di una componente maggioritaria nel partito e nei gruppi parlamentari; c) la mancata presentazione di un testo scritto delle dichiarazioni programmatiche, che implica la loro mancata approvazione dal Consiglio dei Ministri (prescritta dall’art. 2, comma 3, l. 400/1988)⁴⁷; d) l’intervento diretto per perseguire la formazione o l’implementazione di determinati atti governativi; e) la proiezione di se stesso come incarnazione dell’interesse nazionale, anche in opposizione all’Unione europea; f) l’uso di nuovi mezzi di comunicazione telematica al fine di rappresentare se stesso come un uomo nuovo, in opposizione a un *establishment* gerontocratico⁴⁸.

⁴⁷ Sul punto v. A. ZITO, *La formazione del Governo Renzi*, in *Rass. Parl.*, pp. 365-366, che rileva, tuttavia, che neppure i Governi Berlusconi IV, Monti e Letta, pur in presenza di un testo scritto, avevano preventivamente approvato il programma di Governo. La sua mancata preventiva scrittura rappresenta, tuttavia, un *quid pluris*, che attesta la volontà di celarne i contenuti specifici fino alla sua esposizione nelle Assemblee parlamentari.

⁴⁸ Sono queste caratteristiche simili, anche se non identiche, a quelle proprie dello stile “presidenziale” della Thatcher, su cui si veda M. FOLEY, *The rise of British Presidency*, cit., p. 264.

L'arma principale utilizzata dalla Thatcher per ridurre a miti consigli i Ministri riottosi è stata il potere di revoca (35 ministri sostituiti nel corso di 11 anni; nessun ministro del primo *cabinet* era componente del suo ultimo *cabinet*; fu sostituito anche l'autorevole cancelliere dello scacchiere Lawson, rimasto in carica dal 1983 al 1989)⁴⁹. Il principale potere di cui Renzi si è avvalso per rafforzare il suo primato è stato, invece, il potere di proporre la nomina a Ministro. Dei Ministri del precedente Governo Letta, solo quattro sono stati confermati: i tre Ministri del Nuovo Centro Destra e un Ministro del Pd. Tra i nuovi Ministri, due sono ascrivibili rispettivamente a Scelta Civica e all'Udc. Degli otto Ministri del Pd, sette sono di nuova nomina, l'ottavo ha cambiato Ministero (dai rapporti con il Parlamento ai beni culturali) e tutti fanno parte della coalizione dominante che nel Pd sostiene il Presidente del Consiglio. Tre Ministri sono "tecnici" senza partito e quindi legati al Capo del Governo da uno speciale rapporto fiduciario: si tratta di persone preposte a Ministeri cruciali come il Ministero dell'economia, il Ministero allo sviluppo economico e il Ministero al lavoro e alle politiche sociali. A differenza di quanto accaduto con il Governo Letta, non è stato nominato un vicepresidente del Consiglio (ufficio che, tradizionalmente, ha una simbolica valenza equilibratrice tra i due maggiori partiti di Governo). In ogni caso, la presenza al Governo dei segretari dei tre partiti di maggioranza è valsa a escludere che potessero esservi sedi di mediazione politica diversa da quella governativa. Infine, dei quarantaquattro sottosegretari nominati, solo sedici erano stati nel Governo Letta.

In ultima analisi, pur nel quadro dell'ineliminabile dialettica propria di ogni organo collegiale, tutti i Ministri sembrano accettare il primato del Presidente del Consiglio nella determinazione della politica del Governo. Questa chiave di lettura degli articoli 92 e 95 Cost. è certo discutibile. In primo luogo, è ben vero che certi profili della "presidenzializzazione" – come la proposizione della figura del Presidente del Consiglio come "altro" e "nuovo" rispetto al partito e all'*establishment* della politica nazionale – sarebbero riscontrabili anche nei Governi Berlusconi e possono essere ascritti al fenomeno della personalizzazione della politica. Inoltre il Governo Renzi è un Governo di coalizione. Questo fatto non sembra tuttavia aver inibito in modo

⁴⁹ Cfr. G. P. THOMAS, *Prime Minister and Cabinet today*, cit., p. 37, p. 40; D. CHILDS, *Britain since 1945. A political history*, Routledge, London e New York, 1997, p. 267.

significativo il rafforzamento della direzione politica monocratica nel Governo. Il *pouvoir d'empêcher* dei partiti minori della maggioranza è infatti attenuato dalla loro ridotta istituzionalizzazione e dal loro limitato successo elettorale. In confronto si è rivelato assai più influente il partito liberaldemocratico nel Governo di coalizione Cameron (2010-2015), che è stato caratterizzato dal dialogo tra il Primo Ministro e il leader dei liberaldemocratici Clegg sulle principali iniziative politiche⁵⁰; in ogni caso, anche in questo esecutivo il Primo Ministro britannico ha conservato un elevato livello di primazia, dando sì autonomia ai Ministri, ma non esitando a impedire “brutalmente” l’adozione degli atti e l’implementazione delle politiche ministeriali quando vi erano avvisaglie che fossero impopolari⁵¹.

Deve tuttavia essere ribadito che questa evoluzione del ruolo del Presidente del Consiglio dipende da fattori extragiuridici e incontra un limite nelle disposizioni costituzionali che disciplinano le attribuzioni dei Ministri, del Presidente della Repubblica e delle Camere. Così l’eventuale conflitto tra il Presidente del Consiglio e un Ministro non può essere risolto mediante la revoca di quest’ultimo, non essendo questo potere previsto in Costituzione; analogamente, la permanenza in carica del Governo dipende sempre dalla fiducia parlamentare; infi-

⁵⁰ Sul punto v. R. HEFFERNAN, *There’s no need for the ‘isation’: the Prime Minister is merely Prime Ministerial*, in *Parl. Aff.*, 2012, p. 636, in part. pp. 637-638, in cui si sottolinea come Cameron avesse auspicato una riforma del welfare in senso riduttivo, ammettendo però l’esistenza di un ostacolo politico derivante dalla presenza dei liberaldemocratici nella maggioranza di Governo e rinviando tale iniziativa politica al giorno in cui i conservatori avessero conseguito la maggioranza assoluta. Nello stesso senso v. M. BENNISTER, R. ROSA, *Cameron as Prime Minister: the-Intra-Executive Politics of Britain’s Coalition Government*, in *Parl. Aff.*, 2012, p. 778 ss.; G. G. CARBONI, *Gli effetti del coalition Government sul ruolo e le funzioni del Primo Ministro del Regno unito*, in *Rass. Parl.*, 2/2014, p. 593; M. BENNISTER, R. ROSA, *The Limits to Prime Ministerial Autonomy: Cameron and the Constraints of Coalition*, in *Parl. Aff.*, 2015, p. 25 ss. Analogamente v. K. DOWDING, *The Prime Ministerialisation of the British Prime Minister*, in *Parl. Aff.*, 2013, pp. 627 e 631, secondo il quale il Governo Cameron dal 2010 al 2015 ha dovuto affrontare un livello di dissenso parlamentare e di attacco ai principali disegni di legge sostanzialmente sconosciuti in presenza di maggioranze monopartitiche. Sul ruolo determinante dei *backbenchers* del partito conservatore nel porre in minoranza l’esecutivo sulla votazione di una mozione governativa che avrebbe dovuto impegnare il Governo a contrastare l’utilizzo delle armi chimiche nel conflitto siriano (29 agosto 2013) v. F. ROSA, *La ritirata del soldato Cameron di fronte ai Comuni: l’importanza di essere backbenchers*, in *Quad. Cost.*, 4/2013, p. 986 ss.

⁵¹ Cfr. K. DOWDING, *The Prime Ministerialisation of the British Prime Minister*, cit., p. 624.

ne, il primato del Presidente del Consiglio non lo rende *dominus* della durata della legislatura, in quanto lo scioglimento anticipato presuppone un decreto del Presidente della Repubblica. I rapporti di forza possono essere tali da obbligare un Ministro a rassegnare le dimissioni o il Presidente della Repubblica a firmare il decreto di scioglimento delle Camere: tali rapporti, però, devono essere verificati caso per caso e possono mutare nel tempo.

Date queste premesse, ci interroghiamo ora sugli effetti che la revisione costituzionale può produrre sulla tendenza “presidenziale” nell’evoluzione del ruolo del Presidente del Consiglio.

4. Il d.d.l. costituzionale Renzi/Boschi e la legge elettorale 52/2015: effetti sul Governo nel quadro della forma di governo parlamentare

La tendenza alla “presidenzializzazione” del Governo nella XVII legislatura è quindi un prodotto delle trasformazioni della politica, a Costituzione invariata. È un elemento di fatto, non di diritto, che costituisce, tuttavia, un’importante premessa per la lettura del combinato disposto del d.d.l. costituzionale e della legge elettorale 52/2015. Dobbiamo chiederci se l’attuale evoluzione dell’organo Governo e l’eventuale entrata in vigore e applicazione delle nuove norme costituzionali ed elettorali siano tali da indurre a una rilettura della forma di governo, come è stato ipotizzato, in senso non presidenziale ma “presidenzialistico”⁵².

Si pensi, in primo luogo, al superamento del bicameralismo paritario: come previsto da numerose Costituzioni⁵³, solo la Camera dei deputati concederebbe o revocherebbe la fiducia al Governo. In tal modo sarebbe facilitata la produzione di un esito maggioritario delle elezioni e, quindi, la stabilizzazione delle maggioranze parlamentari⁵⁴. Se infatti in regime di bicameralismo paritario sono possibili nove esiti

⁵² Cfr. M. VOLPI, *Le riforme e la forma di governo*, in *Rivista AIC*, 2/2015, p. 7 ss.

⁵³ Cfr. V. LIPPOLIS, *Il Bicameralismo e la singolarità del caso italiano*, in *Rass. Parl.*, 1/2012, p. 30. rileva che i Parlamenti bicamerali sono oggi poco più di un terzo del totale.

⁵⁴ In questo senso v. M. LUCIANI, *Sul d.d.l. cost. recante “Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione”*, in *Astrid Rass.*, 6/2014, p. 2.

elettorali, di cui solo due maggioritari⁵⁵, con l'entrata in vigore del d.d.l. costituzionale gli esiti elettorali astrattamente possibili diverrebbero solo tre, due dei quali maggioritari. Tale innovazione, contribuendo a semplificare la formazione delle maggioranze parlamentari, potrebbe concorrere a stabilizzare il primato "presidenziale" del Presidente del Consiglio, che presuppone l'esistenza di una maggioranza che ne accetta il primato.

Si pensi, in secondo luogo, all'introduzione del "voto a data certa" (art. 72 Cost., come novellato dall'art. 12 del d.d.l. costituzionale), ossia il potere del Governo di chiedere che la Camera deliberi, entro cinque giorni dalla richiesta, che un disegno di legge, essenziale per l'attuazione del programma di governo, sia iscritto con priorità all'ordine del giorno e sottoposto alla pronuncia in via definitiva della Camera dei deputati entro il termine di settanta giorni dalla deliberazione. Tale istituto potrebbe essere la premessa della riconduzione degli atti aventi forza di legge nell'alveo di più rigorosi limiti costituzionali⁵⁶. Anche in precedenti disegni di legge di revisione costituzionale si era cercato di conferire al Governo il potere di ottenere deliberazioni sui disegni di legge governativi in tempi determinati. L'art. 95, ultimo comma del testo licenziato dalla Commissione bicamerale D'Alema (XIII legislatura) garantiva all'esecutivo tempi certi per l'iscrizione all'ordine del giorno dei d.d.l. di iniziativa governativa e per le deliberazioni a essi relative. Inoltre, anche l'art. 72, comma 7 del d.d.l. costituzionale A. S. n. 24 della XVI legislatura prevedeva il "voto a data certa"⁵⁷. Anche nella prospettiva comparatistica si è evidenziata l'affinità tra il "voto a data certa" previsto dal d.d.l. costituzionale in esame e istituti quali il voto bloccato alla francese, il potere del Governo di disporre del programma dei lavori parlamentari nel Regno unito, le disposizioni costituzionali con le quali è assicurata la priorità ai disegni di legge in Spagna e le previsioni della Legge fon-

⁵⁵ Sul punto v. S. BARTOLINI, R. D'ALIMONTE, *Il maggioritario dei miracoli*, in R. D'ALIMONTE, S. BARTOLINI (a cura di), *Maggioritario per caso*, il Mulino, Bologna, 1997, p. 354.

⁵⁶ Sul punto si vedano le considerazioni di A. SIMONCINI, *Le fonti del diritto*, in A. CARDONE (a cura di), *Le proposte di riforma della Costituzione*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2014, p. 142, che evidenzia come "le fonti del diritto rappresentano una rete di canali di produzione normativa caratterizzati dal principio dei vasi comunicanti".

⁵⁷ Cfr. E. LONGO, *Procedure legislative abbreviate e voto a data fissa*, in A. CARDONE (a cura di), *Le proposte di riforma della Costituzione*, cit., p. 308.

damentale tedesca e del regolamento del *Bundestag* inerenti i procedimenti urgenti⁵⁸.

La *ratio* di questo istituto è quella di assicurare una corsia preferenziale, con tempi certi (massimo novanta giorni complessivi), per la deliberazione relativa a disegni di legge di iniziativa governativa ascrivibili al programma di Governo. È un potere adeguato, quindi, a una democrazia parlamentare immediata⁵⁹ in cui gli elettori conferiscono un'investitura plebiscitaria a *men e measures* e il Governo impone la deliberazione a data fissa da parte della Camera su un disegno di legge connesso al programma elettorale.

È difficile stimare quale possa essere l'effettiva incidenza di tale innovazione sul principio di bilanciamento dei poteri. Mi pare tuttavia condivisibile la richiesta di prevedere “tetti massimi” al voto “a data certa”⁶⁰. Deve però essere ricordato che alcune importanti correzioni alla formulazione originaria dell'art. 12 del d.d.l. costituzionale sono state approvate dalle Camere: il voto “a data certa” è escluso con riferimento alle leggi in materia elettorale, di autorizzazione alla ratifica dei Trattati internazionali e alle leggi di cui agli artt. 79 e 81 Cost. (leggi di amnistia e di indulto, leggi di bilancio e leggi contenenti “le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni”). Si è inoltre previsto un rinvio al regolamento della Camera, con il quale si stabiliscono “le modalità e i limiti del procedimento, anche con riferimento all'omogeneità del disegno di legge”: disposizione, questa, che consentirebbe di imporre

⁵⁸ Cfr. E. LONGO, *Procedure legislative abbreviate e voto a data fissa*, cit., p. 308.

⁵⁹ Sulla distinzione tra democrazie “immediate”, in cui “le chef de gouvernement est choisi par le peuple lui même, au suffrage universel”, e democrazie “mediate”, in cui “les citoyens élisent des représentants qui choisissent eux-mêmes librement, sans mandat impératif, le chef gouvernement”, cfr. M. DUVERGER, *La VI République et le Régime présidentiel*, Librairie Arthème Fayard, 1961, pp. 42-43.

⁶⁰ Sul punto v. M. VOLPI, *Le riforme e la forma di governo*, cit., p. 4: “ben diversa sarebbe la previsione che riconoscesse il potere del governo di stabilire le priorità nella programmazione dei lavori parlamentari e nella fissazione dell'ordine del giorno, al quale dovrebbe corrispondere l'attribuzione, costituzionalmente sancita, di spazi certi alle opposizioni per la presentazione e la discussione delle proprie proposte. Al più, sul voto a data fissa, ci si dovrebbe limitare a prevedere che il Governo possa dichiarare prioritari un numero assai limitato di disegni di legge, indicato nei regolamenti parlamentari, essenziali per l'attuazione del suo programma e, con il consenso del Parlamento, chiederne la sottoposizione al voto entro tempi certi, fissati di volta in volta a seconda della complessità del testo”.

che non vi si faccia ricorso per più di un certo numero di volte o in alcune sessioni parlamentari, come la sessione di bilancio e la sessione comunitaria⁶¹. Inoltre, si è previsto che il testo posto in votazione finale è il testo corredato degli emendamenti approvati dalla Camera e non più il testo “accolto” o “proposto” dal Governo (e, quindi, riordinato con l’espunzione degli eventuali emendamenti sgraditi, secondo il modello francese)⁶².

In terzo luogo, *last but not least*, deve essere menzionata la nuova legge elettorale 52/2015 che comporta, come è noto, l’indicazione agli elettori del capo della forza politica (ferme restando le prerogative spettanti al Presidente della Repubblica ex art. 92, comma 2 Cost.), l’attribuzione di un premio di maggioranza alla lista più votata che raggiunga la soglia del 40 %, l’eventuale ballottaggio tra le due liste più votate, qualora nessuna di esse raggiunga al primo turno la soglia del 40 %, il divieto di apparentamenti tra primo e secondo turno. In forza di tale legge, quindi, l’esito elettorale potrà essere solo uno, ossia un esito maggioritario.

La legge 52/2015 è di dubbia legittimità costituzionale perché appare idonea a introdurre uno squilibrio tra elementi plebiscitari e rappresentativi nella forma di governo⁶³. Ciò dipende, in primo luogo, dall’investitura plebiscitaria derivante dall’indicazione agli elettori dei capi delle forze politiche. In secondo luogo, la legge elettorale prevede un premio di maggioranza senza stabilire una soglia minima per l’accesso al ballottaggio. Quindi quasi novanta deputati (ma, non essendo prevista la soglia, anche molti di più), sono eletti grazie al premio di maggioranza⁶⁴. Ciò può comportare un’eccessiva, irragionevole sovrarappresentazione di una parte politica, laddove invece l’art. 49 Cost., in combinazione con l’art. 3 Cost., ha introdotto “un modulo partecipativo di tipo paritario”⁶⁵, in virtù del quale le distorsioni nella

⁶¹ Cfr. T. F. GIUPPONI, *Legge elettorale, riforma costituzionale e forma di governo*, in *Rivista AIC*, 3/2015, p. 7.

⁶² Secondo quanto previsto dall’art. 44, comma 3, della Costituzione francese, per il qual “se il Governo lo richiede, l’assemblea investita si pronuncia con un solo voto su tutto o parte del testo in discussione, con i soli emendamenti proposti o accettati dal Governo”.

⁶³ Sull’esigenza di un equilibrio tra elementi plebiscitari e rappresentativi nella forma di governo si rinvia a E. FRAENKEL, *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello Stato costituzionale democratico*, a cura di L. CIAURRO, C. FORTE, Giappichelli, Torino, 1994, p. 44 e *passim*.

⁶⁴ Sul punto v. M. VOLPI, *Le riforme e la forma di governo*, cit., p. 6.

⁶⁵ Cfr. G. FERRARA, *Il Governo di coalizione*, cit., p. 36.

formazione della rappresentanza politica incontrano il limite della ragionevolezza. In terzo luogo, lo squilibrio tra elementi plebiscitari e rappresentativi è anche un prodotto della qualità della rappresentanza politica conseguente all'applicazione di queste regole. Il capo della forza politica che conquista la maggioranza assoluta ha infatti un ruolo importante nel determinare l'elezione di numerosi candidati. Egli verosimilmente influisce nella selezione dei cento capilista bloccati; questi capilista, a loro volta, possono candidarsi in dieci collegi e condizionare, mediante l'esercizio del diritto di opzione, l'elezione degli altri candidati. Un'ampia quota di deputati, infine, è eletta grazie al premio di maggioranza e quindi, in caso di ballottaggio, deve l'elezione principalmente al successo del capo della forza politica.

È ben vero che anche il sistema elettorale *first past the post* è potenzialmente distortivo, soprattutto in presenza di un elevato numero di partiti; eppure, non può dimenticarsi che l'elemento rappresentativo in quel sistema elettorale è assicurato dal più stretto legame tra elettori ed eletti che discende dalla natura uninominale del collegio. Il parlamentare a Westminster, anche se eletto con una maggioranza semplice modesta, è pur sempre, al tempo stesso, rappresentativo di una porzione del territorio nazionale (momento rappresentativo) e sostenitore di una piattaforma politica nazionale del partito (momento plebiscitario), secondo la nota formula secondo la quale il corpo elettorale britannico sceglie, al momento del voto, *men and measures*⁶⁶. Tale collegamento tra cittadini e parlamentari è invece estremamente labile nel disegno della legge 52/2015. Seppure il voto ai capilista bloccati può essere per certi versi assimilato al voto al candidato nei collegi uninominali, non può essere certo sottovalutato il fatto che l'esito della consultazione per gli altri candidati dipende in larga misura dalle opzioni esercitate dai capilista e/o dall'attribuzione del premio di maggioranza. Si avrebbe così l'innesto di una robusta investitura plebiscitaria non adeguatamente bilanciata da una componente rappresentativa.

Date queste premesse, la nuova legge elettorale potrebbe concorrere a stabilizzare il primato della direzione politica monocratica nel funzionamento del Governo ed esercitare un'influenza negativa o riduttiva sui poteri che sono propri del Presidente della Repubblica e della Camera dei deputati in relazione al Governo. È stato ipotizzato che l'elezione immediata del Capo del Governo convertirebbe i poteri

⁶⁶ Cfr. L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., p. 650.

di nomina del Presidente del Consiglio e dei Ministri e di scioglimento della Camera dei deputati in poteri meramente formali, in quanto il Presidente della Repubblica non potrebbe opporre un diniego a una proposta del leader della maggioranza parlamentare⁶⁷. Si è altresì ipotizzato che l'irrigidimento iper-maggioritario derivante dalla legge elettorale sarebbe così forte da tradursi nel sostanziale superamento della forma di governo parlamentare, in quanto il potere parlamentare di sostituire, in ogni momento, il Governo, diverrebbe un simulacro, considerata l'esistenza di maggioranze parlamentari debitorie dell'elezione al Presidente del Consiglio⁶⁸.

Tali esiti sono certo possibili, ma non appaiono storicamente necessari. Appare peraltro eccessivo affermare che l'applicazione della legge elettorale 52/2015 determinerebbe il superamento della forma di governo parlamentare. Occorre infatti ribadire che il d.d.l. costituzionale non interviene sugli artt. 88, 92, 94 e 95 Cost., se non per quanto reso necessario dal superamento del bicameralismo paritario. Non so-

⁶⁷ Cfr. M. VOLPI, *Le riforme e la forma di governo*, cit., p. 6.

⁶⁸ Cfr. M. VOLPI, *Le riforme e la forma di governo*, cit., p. 6: "si resterebbe comunque nell'ambito di una forma di governo parlamentare, corretta in senso maggioritario, o se ne fuoriuscirebbe? A mio parere verrebbero ad essere intaccati i due capisaldi della forma di governo parlamentare. Il primo è stato formulato da Leopoldo Elia: 'si può parlare di governo parlamentare solo quando la titolarità del potere esecutivo sia concepita come un'emanazione permanente (mediante il rapporto fiduciario) del o dei collegi titolari del potere legislativo'". Secondo l'autore, quella che prima era solo una probabilità - cioè che il candidato alla Presidenza del consiglio divenisse tale - è ora invece una certezza. E, quindi, "ciò metterebbe in discussione la derivazione parlamentare del governo e del suo vertice, in quanto il voto di fiducia si trasformerebbe sempre e comunque in un rito dall'esito scontato. Inoltre verrebbero ad essere depotenziati i poteri del Capo dello stato, il quale sarebbe tenuto a nominare la persona indicata come 'capo della forza politica' che si candida a governare (su questo l'Italicum ripropone la formula utilizzata dal Porcellum, la quale però faceva riferimento anche alla coalizione). Vi è altresì da dubitare che il presidente della repubblica potrebbe esercitare una qualche *moral suasion* sulla scelta dei ministri. Infine il presidente del consiglio potrebbe imporre a suo piacimento lo scioglimento anticipato della Camera, in quanto non si vede come il capo dello stato potrebbe opporsi ad una richiesta proveniente dal capo indiscusso del partito di maggioranza e quindi della maggioranza parlamentare". Il secondo caposaldo della forma di governo parlamentare che sarebbe intaccato è quello secondo cui il primo ministro sarebbe "assai difficilmente sostituibile, senza bisogno di alcuna clausola 'antiribaltone'". Questo anche a causa del fatto che 100 capilista sono bloccati, che possono presentarsi in 10 seggi (e con il gioco delle opzioni decidere chi effettivamente entrerà in parlamento) e quasi novanta deputati sarebbero eletti con premio di maggioranza. Non una democrazia parlamentare, quindi, ma una democrazia del leader nella quale i partiti, dato lo stato "gassoso" che li caratterizza, sarebbero ridotti a meri "comitati elettorali di un leader che decide da solo la 'linea' per poi farla avallare dagli organismi dirigenti".

no state infatti modificate le attribuzioni della Camera dei deputati, del Presidente della Repubblica e del Governo; non si sono introdotte l'elezione parlamentare del Capo del Governo, la sfiducia costruttiva, il potere del Capo del Governo di proporre al Capo dello Stato, assumendone l'esclusiva responsabilità, la revoca dei Ministri e lo scioglimento della Camera dei deputati; non si è disposta l'elezione diretta e/o la rivisitazione delle attribuzioni costituzionali del Capo del Governo o del Presidente della Repubblica. Pertanto, anche dopo l'entrata in vigore della nuova legge elettorale, il primato del Capo del Governo incontrerà sempre il limite costituito dalle attribuzioni costituzionali proprie di altri organi in una forma di governo policentrica. Così, nel procedimento di formazione del Governo, la nomina del Presidente del Consiglio deve essere preceduta dalle consultazioni, generalmente considerate come obbligatorie in virtù di una consuetudine costituzionale⁶⁹. Si può ritenere quasi certo che, se il "capo della forza politica" che ha conseguito la maggioranza alla Camera è anche il candidato alla Presidenza del Consiglio, la delegazione di maggioranza confermi tale nome al Capo dello Stato. L'istruttoria presidenziale non sarà però meramente formale sia nel caso in cui esista un dualismo tra il capo della forza politica maggioritaria e il candidato "elettorale" alla Presidenza del Consiglio, sia nel caso - che non si può escludere *a priori* - di una crisi di Governo nel corso della legislatura. Analogamente, nell'ipotesi di un conflitto tra il Presidente del Consiglio e un Ministro può accadere che, in virtù dei rapporti di forza, il primo ottenga su richiesta le dimissioni del secondo, ma in caso contrario l'unica soluzione possibile al conflitto continuerà a essere la mediazione politica, l'approvazione di una mozione di sfiducia indivi-

⁶⁹ In questo senso v. G. ZAGREBELSKY, *La formazione del Governo nelle prime quattro legislature repubblicane*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1968, p. 824; L. PALADIN, *Governo italiano*, cit., p. 682; G. FERRARA, *Il Governo di coalizione*, cit., p. 107; A. A. Romano, *La formazione del Governo*, Cedam, Padova, 1977, p. 71. Il comunicato del Quirinale del 31 maggio 2001 ha precisato le fasi in cui si articola il procedimento di formazione del Governo: «1) Le 'consultazioni' delle rappresentanze parlamentari possono avere inizio soltanto dopo la costituzione dei Gruppi e l'annuncio della elezione dei rispettivi Presidenti che sarà dato nelle sedute del Senato e della Camera, già convocate per mercoledì 6 giugno; 2) L'incarico di formare il nuovo governo viene conferito dal Presidente della Repubblica dopo aver svolto, nei tempi ritenuti congrui, le 'consultazioni'; 3) Una volta portato a termine positivamente l'incarico, l'incaricato è nominato, dal Presidente della Repubblica, Presidente del Consiglio; i Ministri sono nominati dal Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio, secondo quanto prescrive l'art. 92 della Costituzione». Il testo del comunicato è reperibile in <http://www.quirinale.it/Comunicati>.

duale da parte della Camera o la crisi di Governo. È parimenti possibile che il meccanismo di formazione della maggioranza elettorale renda assai difficile che si verifichi una crisi di Governo ma comunque, in caso di approvazione di una mozione di sfiducia (o di voto contrario su una mozione di fiducia o su una questione di fiducia), il Governo è obbligato a rassegnare le dimissioni. Inoltre, dopo una crisi di Governo, il Capo dello Stato non è costituzionalmente vincolato a firmare un decreto di scioglimento su proposta del Presidente del Consiglio, in virtù di una pretesa elezione “diretta” di quest’ultimo. Qualora poi la proposta di scioglimento fosse presentata da un Capo del Governo forte del sostegno della maggioranza parlamentare, può anche accadere che la richiesta si riveli costituzionalmente irresistibile, ma la garanzia procedurale costituita dalla previsione dei pareri obbligatori dei Presidenti delle Camere, di cui all’art. 88 Cost., implica l’espletamento di un’attività istruttoria volta ad accertare gli intendimenti dei gruppi parlamentari.

Può certo accadere che il fenomeno che si è definito come “presidenzializzazione” del Governo sortisca un effetto riduttivo delle attribuzioni costituzionali del Consiglio dei Ministri, nonché del Capo dello Stato e della Camera dei deputati in relazione al Governo. Tale effetto, però, non discenderebbe *ex se* dalla legge elettorale, ma dipenderebbe da convenzioni costituzionali la cui formazione non può essere prefigurata *ex ante*, sulla base della disciplina elettorale, ma solo, ed eventualmente, ricostruita *ex post*, come esito della stratificazione di precedenti che risentono dei rapporti di forza. Giova ricordare il dibattito sugli effetti costituzionali delle leggi elettorali a dominante maggioritaria nel 1993. In esso furono ipotizzate letture riduttive della prescrittività costituzionale e fu anche prospettata la “morte” della Costituzione⁷⁰. La vicenda costituzionale successiva - con particolare riferimento alla risoluzione delle crisi di Governo - ha tuttavia confermato, *a posteriori*, la forza della Costituzione scritta in assenza di una revisione costituzionale⁷¹.

⁷⁰ Cfr. G. U. RESCIGNO, *Le crisi di Governo: il quadro storico*, in L. VENTURA (a cura di), *Le crisi di Governo nell’ordinamento e nell’esperienza costituzionale. Atti di un Convegno, Catanzaro 22 e 23 ottobre 1999*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 28.

⁷¹ Cfr. L. CARLASSARE, *Presidente della repubblica, crisi di Governo e scioglimento delle Camere*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, cit., pp. 140-141: che così si espresse in relazione alla soluzione data alla crisi del Governo Berlusconi I (dicembre 1994): “la questione posta dal leader del Polo investe la legittimità stessa di un

In ultima analisi, perché le trasformazioni della politica possano tradursi nel superamento della forma di governo parlamentare è necessario un «elemento formalmente costituzionale»; «occorre ... che alla Costituzione sia apportata una modificazione testuale», in quanto la mancata revisione della Costituzione non è il sintomo della forza o indifferenza con cui le nuove forze costituzionali dominanti guardano la Costituzione, quanto piuttosto della loro debolezza, della «loro incapacità di coagulare un consenso sufficiente attorno ad una lineare ipotesi di cambiamento dell'ordine costituzionale»⁷². La scelta di non modificare gli articoli 88, 92, 94 e 95 Cost. (se non per quanto reso necessario dal superamento del bicameralismo paritario) è segno della carenza di un ampio consenso sui contenuti di un'eventuale rivisitazione della forma di governo, carenza che è emersa sin dai lavori della commissione “Quagliariello”, in cui la proposta di razionalizzazione della forma di governo parlamentare si è contrapposta a quella di in-

diverso Governo, a causa del principio maggioritario introdotto dal sistema elettorale. Si tratterebbe dunque di una crisi diversa dalle precedenti, che impone una *soluzione sola*: il ritorno alle urne. La questione è più seria di quanto non sembri perché coinvolge il rapporto fra legge elettorale e norme costituzionali. La prima prevale sulla seconda? La domanda così posta non può che avere risposta negativa. E non v'è dubbio che nel dibattito aspro e persino volgare che coinvolse direttamente la Presidenza della Repubblica, persino i commentatori vicini alla ‘nuova maggioranza’ dovettero ammettere che non essendo cambiato il sistema costituzionale, ‘persistendo gli istituti di cui, a norma della Costituzione, il Presidente della Repubblica è tenuto ad essere il garante, lo scioglimento delle Camere non può essere né immediato, né automatico’ (Colletti). [...] Eppure non si può negare che il mutamento del sistema elettorale incida sul sistema costituzionale, o meglio, *sul suo funzionamento*. Qui sta, mi pare, la differenza: fra questione *giuridica* e situazione di fatto. La situazione determinata dall'introduzione di un nuovo sistema elettorale può rendere impossibile *di fatto* ogni soluzione diversa dallo scioglimento. Così avviene qualora si sia assestato, in concreto, un bipartitismo rigido che, in caso di crisi della maggioranza, non consente alternative diverse dalle elezioni. Ma di questa differenza, mi pare, si è tenuto poco conto, forse per non eccitare ulteriormente le arroganti proteste di chi andava in minoranza”. Parimenti, dopo la formazione di due coalizioni elettorali su base nazionale in occasione delle elezioni politiche del 1996, è stato ipotizzato il venire in essere di una convenzione interpretativa dell'art. 88 Cost., promossa dal Capo dello Stato, che conferisse l'effettivo potere di scioglimento al Presidente del Consiglio nel caso in cui “sia messa in crisi una maggioranza nei cui confronti si sia chiaramente espresso il corpo elettorale” (cfr. A. BARBERA, *Tendenze nello scioglimento delle Assemblee parlamentari*, in *Rass. Parl.*, 2/1996, p. 253). Un tal esito, tuttavia, ha incontrato il limite costituito dalla scarsa propensione rivelata dai Capi dello Stato a perseguire un *self restraint* nell'esercizio dei propri poteri.

⁷² Cfr. M. LUCIANI, *Riforme elettorali e disegno costituzionale*, in *Pol. Dir.*, 1995, pp. 191-192.

trodurre una forma di governo semipresidenziale, sul modello francese⁷³.

5. Sistema dei partiti, convenzioni costituzionali e “presidenzializzazione” del Governo: prospettive future

Se l’assetto policentrico del Governo e della forma di governo sono rimasti invariati, possiamo ora chiederci se e in che misura le nuove norme, in particolare le norme elettorali, possano incentivare la “presidenzializzazione” del Governo e se possano sortire effetti sulla tendenza “equilibratrice” della forma di governo⁷⁴.

Una rilevante influenza nella formazione delle regole non scritte è esercitata dal sistema dei partiti che, pur essendo un elemento esterno rispetto alla forma di governo⁷⁵, «se si stabilizza, diviene una condizione di fatto di immediata rilevanza giuridica, in quanto entra nel sistema ‘presupposto’ dalle norme costituzionali»⁷⁶. La sedimentazione di convenzioni costituzionali nella forma di governo parlamentare presuppone quindi un grado apprezzabile di strutturazione del sistema dei

⁷³ Cfr. M. C. GRISOLIA, *Il dibattito della Commissione per le riforme costituzionali su ‘forma di governo’ e “legge elettorale”*, in A. CARDONE (a cura di), *Le proposte di riforma della Costituzione*, cit., p. 147 ss., in part. p. 155, che pone in evidenza come negli ultimi tentativi di sintesi non si è riusciti a trovare un punto d’incontro sulla titolarità del potere di scioglimento della Camera dei deputati.

⁷⁴ Sulla tendenza «equilibratrice» della forma di governo italiana, cfr. P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Jovene, Napoli, 1962, pp. 197 ss.; L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., p. 662 e ID., *Relazione generale*, cit., p. 4.

⁷⁵ La distinzione esistente tra forma di governo e sistema dei partiti è stata da Elia specificata in uno scritto successivo alla sua voce dell’Enciclopedia del diritto sulle forme di governo, e precisamente in un saggio del 1982, allorché l’autore, dopo aver evidenziato che nello studio della forma di governo anche il giurista più rigoroso rischia di contaminare elementi prescrittivi (di diritto costituzionale) e descrittivi (di sociologia politica), afferma che “il metodo ‘realistico’ nello studio di questo tema incontra un limite non valicabile nella distinzione tra sistema politico o dei partiti politici e forma di governo, qualificata anche, ma impropriamente, come Costituzione materiale”: v. L. ELIA, *La forma di governo e il sistema politico italiano*, in ID., *Costituzione, partiti, istituzioni*, Il Mulino, Bologna, 2009, p. 332. La separazione tra le regole propriamente giuridiche (regole scritte e consuetudini) e le regole non vincolanti (convenzioni costituzionali) è stata da ultimo suggerita da M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, Annali III, Giuffrè Editore, Milano 2010, p. 540.

⁷⁶ Cfr. L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., p. 638. Sul rapporto tra forma di governo, sistema dei partiti e convenzioni costituzionali v. L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., p. 639, spec. nota 20.

partiti e di istituzionalizzazione dei partiti, che sono però in crisi in tutti i Paesi occidentali. Ai partiti burocratici di massa sono subentrati partiti, ascrivibili ai modelli del partito professional-elettorale⁷⁷ e del *cartel party*⁷⁸, caratterizzati da una partecipazione più limitata e da una maggiore autonomia degli eletti rispetto al partito. Il fenomeno è ravvisabile anche nel Regno Unito, in cui il Primo Ministro deve confrontarsi non solo con l'opposizione ma anche con minoranze interne

⁷⁷ Con riferimento al primo modello v. A. PANEBIANCO, *Modelli di partito*, cit., p. 478 ss. che, individua i seguenti elementi di differenziazione tra il partito burocratico di massa e il partito professionale elettorale: 1) il partito burocratico è un partito di *membership*, il partito professionale elettorale ha natura elettorale, tiene cioè deboli legami organizzativi verticali ed è aperto all'elettorato di opinione; 2) il partito burocratico riconosce la preminenza ai dirigenti interni e alle direzioni collegiali, mentre il partito professionale elettorale riconosce il primato dei rappresentanti pubblici ed è caratterizzato da direzioni personalizzate; 3) il partito burocratico si finanzia con il tesseramento e le attività collaterali, mentre il partito professionale elettorale si finanzia con i fondi pubblici o è finanziato dai gruppi di interesse; 4) il partito burocratico pone l'accento sull'ideologia e da peso ai credenti nell'organizzazione, mentre il partito professionale elettorale punta sul leader e sulle proposte programmatiche e da peso ai carrieristi e ai rappresentanti dei gruppi di interesse nell'organizzazione.

⁷⁸ A partire dalla metà degli anni Novanta, Katz e Mair hanno elaborato un nuovo tipo ideale, noto come *cartel party*. Tali autori hanno messo in evidenza come la progressiva emancipazione dei partiti da basi sociali definite abbia causato una sorta di compenetrazione dei partiti con le istituzioni, delle quali questi si propongono come "agenti" elettorali, aventi il compito di far "funzionare" la democrazia attraverso la proposta di un'offerta politica. Secondo questo modello: 1) il partito non attinge le proprie risorse economiche e umane tanto dalla base degli iscritti e dei militanti, quanto soprattutto dallo Stato attraverso le sovvenzioni pubbliche; 2) a causa della progressiva, reciproca emancipazione dei partiti dai cittadini, il *cartel party* conta su un personale politico professionale e svolge campagne professionali, centralizzate, a uso intensivo di capitale; 3) in virtù della comune attività professionale, i dirigenti di partito e gli eletti, pur presentandosi nell'arena politica come avversari sono, nella realtà dei fatti, colleghi che condividono i comuni interessi alla sopravvivenza del partito e a una lunga carriera politica, rischi che sono minimizzati grazie alla disponibilità di risorse pubbliche e all'opportunità di una diversa collocazione in altri organi e sedi; 4) le elezioni sono più uno strumento di controllo dei governanti sui governati che viceversa, grazie all'accesso a mezzi – *in primis* la televisione – che consentono agli operatori un efficace *spin* sugli orientamenti degli eletti. Su questi caratteri del *cartel party*, cfr. R. S. KATZ, P. MAIR, *Cambiamenti nei modelli organizzativi e democrazia di partito*, cit., pp. 44, 47 ss.; R. S. KATZ, *Agenti di chi? Principi, committenti e politica dei partiti*, in L. BARDI (a cura di), *Partiti e sistemi di partito*, Il Mulino, Bologna, 2006, pp. 67-68, in particolare p. 72, ove si sottolinea come tra elettori e partiti "non è chiaro chi, ammesso che esista, dovrebbe essere considerato come un committente, e chi dovrebbe essere considerato un agente"; v. altresì P. IGNAZI, *Il puzzle dei partiti: più forti e più aperti ma meno attraenti e meno legittimi*, in *Riv. It. Sc. Pol.*, 2004, p. 336 ss.

al suo gruppo parlamentare⁷⁹. In Italia tali fenomeni sono più accentuati a causa della tendenza alla destrutturazione del sistema dei partiti⁸⁰ e alla de-istituzionalizzazione dei partiti⁸¹. Instabile è il numero dei partiti, il loro *nomen* e la loro struttura, i loro rapporti di forza, il numero di poli di aggregazione, la politica delle alleanze⁸².

⁷⁹ Se questo non era un fatto nuovo nel partito laburista in cui, almeno prima dell'ascesa di Blair negli anni Novanta, storicamente alla coalizione dominante che circonda il leader si è contrapposta una minoranza massimalista (cfr. A. MASSARI, *Come le istituzioni regolano i partiti*, Il Mulino, Bologna, 1994, p. 49 ss.), è invece un elemento di novità nel partito conservatore, nel quale il Primo Ministro Cameron dal 2010 al 2015 ha dovuto mediare non solo con il gruppo dirigente del partito liberal-democratico alleato di Governo, ma anche con una minoranza interna che non si riconosceva nell'agenda del Governo: con riferimento al partito conservatore, v. M. BENNISTER, R. ROSA, *Cameron as Prime Minister: the-Intra-Executive Politics of Britain's Coalition Government*, cit., p. 778 ss.; G. G. CARBONI, *Gli effetti del coalition Government sul ruolo e le funzioni del Primo Ministro del Regno unito*, cit., p. 593; M. BENNISTER, R. ROSA, *The Limits to Prime Ministerial Autonomy: Cameron and the Constraints of Coalition*, cit., p. 25 ss.

⁸⁰ Sul punto, *ex plurimis*, v. A. CHIARAMONTE, R. D'ALIMONTE, L. DE SIO, *La riforma elettorale: oltre il premio di maggioranza?*, in R. D'ALIMONTE, C. FUSARO (a cura di), *La legislazione elettorale italiana*, Il Mulino, Bologna, 2008, p. 45, ove si pone in evidenza che il numero di liste che superano il 2 % dei suffragi è stato sempre pari ad almeno dieci, che tale numero è salito a quindici alle elezioni politiche del 2006, e che alle medesime elezioni politiche la somma dei voti delle due liste più votate, al Senato, era pari al 40,8 %. L'apparente riduzione della frammentazione politica alle elezioni politiche del 2008, con l'accesso alla rappresentanza parlamentare di solo cinque liste, due delle quali di grandi dimensioni (sul punto v. R. CERCHI, *La forma di governo all'alba del XXI secolo: dalle coalizioni ai partiti*, cit., p. 57 ss. e A. CHIARAMONTE, *Dal bipolarismo frammentato al bipolarismo limitato? Evoluzione del sistema partitico italiano*, in R. D'ALIMONTE, A. CHIARAMONTE, *Proporzionale se vi pare. Le elezioni politiche del 2008*, Il Mulino, Bologna, 2008, p. 203 ss.), non è stata confermata, tuttavia, nel corso della XVI legislatura, caratterizzata dalla scissione all'interno del Popolo della libertà. Parimenti, le successive elezioni politiche del 2013 hanno determinato non solo il superamento della soglia dei cinque partiti rilevanti rappresentati nelle Camere, ma anche il sostanziale superamento del bipolarismo, a causa del successo del Movimento 5 stelle, che ha conseguito 8.691.406 voti alla Camera, pari al 25,6 %.

⁸¹ Sul concetto di "istituzionalizzazione" v. S. P. HUNTINGTON, *Political development and political decay*, in *World Politics*, 1965, pp. 394 ss., secondo cui "l'istituzionalizzazione è il processo attraverso cui le organizzazioni e le procedure acquistano valore e stabilità", e può essere misurata attraverso indici quali "l'adattabilità, la complessità, l'autonomia e la coerenza delle organizzazioni e delle procedure stesse" (traduzione mia). V. altresì A. PANEBIANCO, *Modelli di partito*, cit., p. 111.

⁸² Per un'analisi più approfondita di queste tendenze si veda A. CHIARAMONTE, V. EMANUELE, *Bipolarismo addio? Il sistema partitico tra cambiamento e de-istituzionalizzazione*, in A. CHIARAMONTE, L. DE SIO (a cura di), *Terremoto elettorale. Le elezioni politiche del 2013*, Il Mulino, Bologna, 2014, p. 233 ss.

Date queste premesse possiamo quindi ipotizzare due scenari. Il primo è nel senso della formazione di ampie maggioranze parlamentari dopo le elezioni, maggioranze che, data la destrutturazione del sistema dei partiti, potrebbero perfino essere rafforzate dal contributo offerto da deputati eletti in liste diverse da quella maggioritaria. L'esito sarebbe, verosimilmente, la conferma del primato "presidenziale" del Presidente del Consiglio, già emerso nel corso della XVII legislatura, con la conseguente contrazione della direzione politica collegiale nel Governo e della discrezionalità del Capo dello Stato nell'esercizio dei poteri di nomina del Presidente del Consiglio e dei Ministri e di scioglimento anticipato della Camera dei deputati.

Un secondo scenario potrebbe invece vedere la Camera dei deputati protagonista del processo di formazione delle maggioranze di Governo. Nonostante i caratteri della legge elettorale, infatti, l'esistenza di maggioranze parlamentari coese e coerenti con l'esito elettorale non può essere data per presupposta. Può accadere che il successo elettorale sia conseguito da una lista formata da due o più partiti che si ripartiscano le candidature (e, soprattutto, i posti di capolista), previa loro valutazione e classificazione secondo criteri attuariali, osservando regole informali analoghe a quelle che, dopo l'entrata in vigore delle leggi Mattarella, videro protagonisti i partiti nella definizione delle candidature di coalizione nei collegi uninominali⁸³. La formazione di liste di coalizione è al momento solo un'ipotesi. L'area politica di centro-destra è stata caratterizzata, nella XVII legislatura, da un'elevata frammentazione e, altresì, da una scarsa affinità tra i partiti. La formazione di una lista unitaria potrebbe consentire a questi partiti, nell'attuale contesto tripolare, di massimizzare le *chances* di raggiungere il ballottaggio; d'altro canto, la cultura politica è cambiata rispetto agli anni Novanta e non è dato sapere se questo eventuale esperimento otterrebbe il favore del corpo elettorale. In ogni caso, se anche a conseguire il premio di maggioranza fosse la lista presentata da un solo soggetto politico non si può escludere che, data la deistituziona-

⁸³ Con riferimento alla formazione delle coalizioni elettorali per le elezioni politiche del 1996 v. A. DI VIRGILIO, *Le alleanze elettorali: identità partitiche e logiche coalizionali*, in R. D'ALIMONTE, S. BARTOLINI (a cura di), *Maggioritario per caso*, cit., p. 71 ss.; per ciò che concerne la formazione delle coalizioni elettorali per le elezioni politiche del 2001 v. A. DI VIRGILIO, *L'offerta elettorale: la politica delle alleanze si istituzionalizza*, in R. D'ALIMONTE, S. BARTOLINI, *Maggioritario finalmente? La transizione elettorale 1994-2001*, Il Mulino, Bologna, 2002, p. 95 ss.

lizzazione dei partiti cui si è fatto riferimento, si verificchino nel corso della legislatura scissioni nel gruppo parlamentare di maggioranza e successive crisi di Governo.

In caso di crisi di Governo, è possibile che il Presidente della Repubblica non adotti il decreto di scioglimento della Camera e formi un nuovo Governo, magari sostenuto da una diversa maggioranza parlamentare e/o con la sostituzione del Presidente del Consiglio. I precedenti in questo senso negli ultimi vent'anni non sono pochi. Le scissioni all'interno dei partiti di maggioranza e la formazione di sindacati di «ministeriabili»⁸⁴ da parte di parlamentari di opposizione hanno determinato un'alterazione del perimetro della maggioranza di Governo e talora anche il mutamento del Presidente del Consiglio. Così, nella XIII legislatura, la scissione all'interno di Rifondazione comunista e la nascita di nuovi gruppi parlamentari formati da parlamentari di opposizione (Udr e Udeur) hanno comportato la crisi del Governo Prodi I e la formazione del Governo D'Alema I⁸⁵ (e poi dei Governi D'Alema II e Amato II); nella XVI legislatura, a seguito della scissione interna al Popolo della libertà, le mozioni di sfiducia votate alla Camera e al Senato (dicembre 2010) furono respinte grazie al voto determinante di parlamentari dell'opposizione⁸⁶; sempre nella XVI legislatura, il voto contrario al Governo Berlusconi IV sull'art. 1 del disegno di legge che recava l'approvazione del rendiconto generale dello Stato fu tra le cause che provocarono le dimissioni del Governo (novembre 2011)⁸⁷; nella XVII legislatura, infine, la scissione all'interno di Forza Italia (novembre 2013) ha comportato la formazione dei gruppi parlamentari del Nuovo Centro-Destra e il passaggio da una "grande coalizione" a una "piccola coalizione" a sostegno del Governo Letta, senza, peraltro, una crisi di Governo⁸⁸. Si consideri, inoltre, che a partire dal 1992

⁸⁴ Così M. DUVERGER, *I partiti politici*, Comunità, Milano, 1970 (tr. it. di *Les partis politiques*,

Librairie Armand Colin, Parigi, 1951), p. 361 ss., pp. 368-369.

⁸⁵ Su questa vicenda e sui caratteri della nuova maggioranza parlamentare v. M. Olivetti, *Le dimissioni del Governo Prodi e la formazione del Governo D'Alema. Cronaca di una crisi annunciata*, in *Giust. Cost.*, 1998, p. 2990.

⁸⁶ Sulla vicenda v. D. HINE, D. VAMPA, *Un 'altro' divorzio: il Pdl nel 2010*, cit., p. 87 ss.

⁸⁷ Sulla vicenda v. D. PICCIONE, *Anatomia di una crisi di Governo*, in *Rass. Parl.*, 4/2011, p. 926.

⁸⁸ Sulla vicenda v. A. CERON, L. CURINI, *Il Governo Letta: formazione del governo e (in)stabilità in tempo di crisi*, in C. FUSARO, A. KREPPPEL (a cura di), *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni. Edizione 2014*, Il Mulino, Bologna, 2014, p. 164. M.

sono stati formati tre Governi “tecnici” o “separati dai partiti” (i Governi Ciampi, Dini e Monti), caratterizzati almeno alle origini da un sostegno parlamentare ampio, che hanno rappresentato un momento di “fuga dalla responsabilità politica” innanzi al corpo elettorale⁸⁹. Questi precedenti formano delle regolarità e potrebbero ripetersi. Gli effetti costituzionali sarebbero, verosimilmente, la reviviscenza del principio collegiale nella direzione del Governo, l'espansione delle attribuzioni costituzionali del Presidente della Repubblica (con riferimento alla formazione del Governo e allo scioglimento della Camera dei deputati) e della Camera dei deputati (per quanto attiene alla relazione fiduciaria con il Governo).

È quindi possibile che si verifichi una alternanza tra diverse meccaniche, anche nel corso della stessa legislatura. La prima comporterebbe l'investitura plebiscitaria del Presidente del Consiglio e della maggioranza parlamentare, la “presidenzializzazione” del Governo e la tendenza all'associazione alla maggioranza di componenti politiche dell'opposizione. La seconda meccanica sarebbe caratterizzata, invece, dalla “rivincita” della Camera dei deputati, al cui interno potrebbero prendere coraggio le componenti di opposizione e quelle della maggioranza ostili al Presidente del Consiglio, in particolare in occasione o in seguito alle elezioni europee e alle elezioni regionali. Entrambi gli scenari evocano un funzionamento della forma di governo parlamentare non pienamente adeguato alla forma di stato democratica. Nel primo caso si assisterebbe alla degenerazione plebiscitaria della forma di governo parlamentare, in un contesto in cui i partiti, data la deistituzionalizzazione che li caratterizza, sarebbero ridotti a strutture serventi degli indirizzi espressi dai Presidenti del Consiglio. Nel secondo caso la Camera, riappropriandosi dei propri formali poteri di indirizzo, frustrerebbe la scelta del corpo elettorale, ponendo a rischio la propria legittimazione politica, “le cui fondamenta sono da sempre pericolosamente esposte all'erosione da parte del fiume carsico

AINIS, *Il bipolarismo e i suoi nemici*, in *Rass. Parl.*, 2/2015, p. 239, sottolinea che il trasformismo a partire dal 1994 è stato un nemico del funzionamento maggioritario della forma di governo.

⁸⁹ Così N. LUPO, *I “Governi tecnici” Ciampi, Dini e Monti*, cit., p. 106.

dell'antiparlamentarismo, che scorre sotterraneo nella storia costituzionale europea”⁹⁰.

Un funzionamento della forma di governo parlamentare coerente con il principio democratico presuppone la ristrutturazione del sistema dei partiti. A tal fine, è in primo luogo necessaria l'adozione di una nuova legge elettorale che assicuri il bilanciamento tra elementi plebiscitari ed elementi rappresentativi. Chi scrive ritiene che il sistema elettorale più adatto a un paese come l'Italia, che ha necessità di ricevere, da parte del Parlamento, “prestazioni di unità”, sia quello tedesco, che grazie alla clausola di sbarramento assicurerebbe la rappresentatività della Camera e la riduzione del numero dei partiti. Questo non esclude, tuttavia, la funzionalità di altri sistemi elettorali. Auspicabile sarebbe, in ogni caso, che dopo tre sistemi elettorali “originali” si faccia ricorso a un modello “collaudato” nella prospettiva comparatistica. Alla nuova legge elettorale dovrebbero poi aggiungersi una legge sui partiti, una legge sul finanziamento dei partiti e nuove norme del regolamento della Camera che incentivino l'istituzionalizzazione dei partiti⁹¹.

6. Di alcune proposte di modifica del d.d.l. costituzionale Renzi/Boschi

Lo squilibrio che la legge elettorale 52/2015 può produrre nei rapporti di forza tra maggioranza e opposizione ci induce a riflettere su quali meccanismi costituzionali potrebbero contribuire a restaurare il principio di bilanciamento dei poteri. La formulazione di tali correttivi potrebbe essere ispirata ai contenuti della proposta di legge costituzionale n° 2452 del 16/1/1985 (IX legislatura), presentata da Ferrara, Ro-

⁹⁰ Cfr. C. MEZZANOTTE, *Relazione generale*, in Associazione dei costituzionalisti, *Annuario*

2000. *Il Parlamento*, cit., p. 305.

⁹¹ Di particolare importanza sarebbe l'introduzione nel regolamento della Camera di un divieto di costituire gruppi privi d'identità elettorale; di un divieto per i parlamentari di iscriversi a gruppi diversi rispetto a quello corrispondente alla lista in cui sono stati eletti (pena l'iscrizione al gruppo misto); di un divieto di “prestito” dei parlamentari da un gruppo a un altro. Inoltre, dovrebbe essere incentivata l'aggregazione dell'opposizione attraverso la definizione di uno statuto dell'opposizione: in questo senso v. S. CURRERI, *Partiti, coalizioni elettorali e gruppi parlamentari*, in R. D'ALIMONTE, C. FUSARO (a cura di), *La legislazione elettorale italiana*, cit., p. 333 e ss.

dotà, Bassanini e altri, con la quale si perseguiva la soppressione del Senato e, contestualmente, un rafforzamento dei limiti al principio maggioritario.

Vengono in evidenza, in primo luogo, possibili correzioni inerenti al sistema delle fonti primarie. Il d.d.l. costituzionale Renzi/Boschi interviene sul sistema delle fonti solo per ciò che attiene alla rivisitazione del procedimento legislativo in correlazione al superamento del bicameralismo paritario. Si potrebbe invece temperare l'attuale dominanza del Governo nella produzione di leggi e atti aventi forza di legge con l'introduzione della legge organica nella Costituzione. Secondo l'art. 15 del disegno di legge Rodotà, Ferrara, Bassanini e altri, "le leggi organiche sono approvate, anche nelle disposizioni che le compongono, con la maggioranza assoluta dei membri del Parlamento. Le leggi organiche garantiscono l'esercizio dei diritti di libertà e dei diritti politici dei cittadini, tutelano i diritti fondamentali dei lavoratori, stabiliscono i sistemi elettorali per il Parlamento, i consigli regionali, provinciali e comunali, regolano l'organizzazione e le funzioni degli organi costituzionali, pongono norme sulla giurisdizione, disciplinano i rapporti tra Stato e confessioni religiose acattoliche ed approvano le modifiche dei patti lateranensi accettate dalle due Parti, approvano gli statuti regionali e le loro modifiche, determinano le modalità di attuazione dei referendum"⁹². Un'innovazione di analogo tenore fa parte delle proposte della Commissione "Quagliariello" per la rivisitazione del procedimento legislativo⁹³. L'introduzione della legge organica produrrebbe due positivi effetti indiretti: un drastico ridimensionamento dell'abuso della decretazione d'urgenza e, altresì, un effetto semplificatore sul sistema delle fonti del diritto, come conseguenza della sovraordinazione gerarchica da attribuirsi ad alcune disposizioni – come quelle della legge 400/1988 – che attualmente possono essere derogate da leggi successive approvate con il procedimento legislativo ordinario⁹⁴. Al fine di evitare il contenzioso costituzionale che può de-

⁹² Pensiamo, altresì, all'art. 81 della Costituzione spagnola, secondo la quale: 1) Sono leggi organiche quelle relative alla regolamentazione dei diritti fondamentali e delle libertà pubbliche, quelle che approvano gli statuti autonomistici e il regime elettorale generale, nonché le altre previste dalla Costituzione. 2) L'approvazione, la modifica o la deroga delle leggi organiche esigerà la maggioranza assoluta del Congresso, in una votazione finale sull'insieme del progetto.

⁹³ Cfr. A. SIMONCINI, *Le fonti del diritto*, cit., p. 128 ss.

⁹⁴ Sul punto v. A. SIMONCINI, *Le fonti del diritto*, cit., pp. 137 e 139.

rivare dalla strutturale inidoneità semantica delle “materie” a stabilire una linea di confine tra legge ordinaria e legge organica⁹⁵, va nella giusta direzione l’art. 70, comma 6 Cost. (così come modificato dal d.d.l. costituzionale Renzi/Boschi) che, per ciò che concerne il riparto di competenza tra leggi monocamerali e leggi bicamerali, dispone che “i Presidenti della Camere decidono, d’intesa tra loro, le eventuali questioni di competenza, sollevate secondo le norme dei rispettivi regolamenti”⁹⁶. Con specifico riferimento alla legge organica, le soluzioni per prevenire il contenzioso costituzionale potrebbero essere la devoluzione della decisione al Presidente della Camera, o a un comitato di parlamentari, o anche l’introduzione di un ricorso preventivo della minoranza parlamentare alla Corte costituzionale⁹⁷. È certo, tuttavia, che il primato dell’interpretazione “politica” delle disposizioni costituzionali sulle fonti primarie presupporrebbe una politica matura e responsabile, che agisse nel rispetto del *principium cooperationis* e del principio di affidamento: una reviviscenza, in ultima analisi, di quella politica costituzionale tendenzialmente condivisa tra maggioranza e opposizione che ha caratterizzato la storia italiana dal 1953 al 1992 e che nell’ultimo ventennio pare essersi dissolta.

Un ulteriore rimedio attiene al sistema elettorale nella Costituzione. L’art. 13, commi 2 e 5, del d.d.l. costituzionale Renzi/Boschi, modificando gli artt. 73 e 134 Cost., introduce un giudizio preventivo di legittimità costituzionale relativo alle leggi elettorali. Potrebbe essere quindi utile l’introduzione di un parametro che circoscriva la discrezionalità del legislatore, come proposto, peraltro, dalla Commissione “Quagliariello”⁹⁸. L’art. 6 del d.d.l. costituzionale Rodotà, Ferrara, Bassanini e altri recita: “la legge elettorale si ispira ai principi della rappresentanza proporzionale e ne attua le finalità”. Se il vincolo pro-

⁹⁵ In questo senso, *ex plurimis*, v. M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo, oggi*, in *Riv. AIC*, 2/2014, p. 11 e A. SIMONCINI, *Le fonti del diritto*, cit., p. 133.

⁹⁶ È dubbio, tuttavia, se l’accordo di cui all’art. 70, comma 6 Cost. sia da considerarsi insindacabile in sede di giudizio di legittimità costituzionale. Nel senso dell’insindacabilità da parte della Corte costituzionale v. M. MANETTI, *Pesi e contrappesi nel d.d.l. cost. Renzi - Boschi (come approvato dalla Camera il 10 marzo 2015)*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1/2015, p. 2; in senso contrario v. G. BRUNELLI, *La funzione legislativa bicamerale nel testo di revisione costituzionale: profili problematici*, in www.italiadecide.it, pp. 8-9.

⁹⁷ Cfr. A. SIMONCINI, *Le fonti del diritto*, cit., p. 145, che fa riferimento al controllo preventivo di tipo francese.

⁹⁸ Sul punto v. in particolare G. TARLI BARBIERI, *La legge elettorale*, in A. CARDONE (a cura di), *Le proposte di riforma della Costituzione*, cit., p. 226.

porzionale in Costituzione dovesse apparire inopportuno, si potrebbe prevedere che la legge elettorale “assicura un equo contemperamento di criteri di proiezione e di selezione”: una formula più elastica che lascerebbe ampio spazio a un ragionevole bilanciamento tra l'istanza della rappresentatività della Camera e quella della governabilità.

Ulteriori correzioni potrebbero avere ad oggetto i *quorum* deliberativi in Costituzione. Come è noto, secondo l'art. 64, comma 4, Cost., le Camere deliberano a maggioranza relativa se altre norme costituzionali non prescrivono maggioranze speciali. Occorrerebbe quindi adeguare i *quorum* deliberativi alla vigenza di leggi elettorali a effetto maggioritario. In questo senso è sicuramente condivisibile, con riferimento all'elezione del Presidente della Repubblica, la revisione costituzionale dell'art. 83 Cost. che sarebbe disposta dal d.d.l. costituzionale Renzi/Boschi, in base a cui è prevista la maggioranza dei due terzi dei componenti nei primi tre scrutini, la maggioranza dei 3/5 dei componenti dal quarto al sesto scrutinio, la maggioranza dei 3/5 dei votanti a partire dal settimo scrutinio. Una regola analoga a quella prevista per l'elezione del Capo dello Stato sarebbe a mio avviso necessaria per l'elezione del Presidente della Camera dei deputati, al fine di incentivare un esercizio *super partes* dei poteri connessi a tale ufficio, secondo il modello britannico⁹⁹.

Parimenti sarebbe necessario l'aggiornamento dei *quorum* deliberativi nel procedimento di revisione costituzionale. La *ratio* garantista dell'art. 138 Cost. potrebbe infatti essere vanificata dal conferimento del premio di maggioranza a una sola lista. Rimanendo in vigore tale legge elettorale, sarebbe quindi opportuno escludere la possibilità di deliberare leggi costituzionali a maggioranza assoluta. In vigenza di una legge elettorale proporzionale, invece, l'art. 138 Cost. potrebbe essere modificato traendo ispirazione dal d.d.l. costituzionale Rodotà, Ferrara, Bassanini e altri, secondo il quale nel procedimento di revi-

⁹⁹ Secondo la prassi britannica, la persona che ricopre tale ufficio è sempre rieletta Presidente dell'Assemblea, anche se il suo partito è all'opposizione. A partire dal 1835, infatti, quando un parlamentare viene eletto *Speaker*, questi si dimette dal partito di appartenenza. Alle successive elezioni politiche il partito di cui egli era avversario non gli oppone un candidato nel collegio uninominale, garantendone di fatto la rielezione in Parlamento. Infine, nessun partito di maggioranza nega la rielezione a *Speaker* di un parlamentare dell'opposizione che ne abbia «diritto», in forza della *convention*. Sulla convenzione costituzionale concernente l'elezione dello *Speaker* cfr. P. LAUNDY, *The office of Speaker*, London, 1964, pp. 4 ss.; M. CERASE, *Opposizione politica e regolamenti parlamentari*, cit., p. 26.

sione costituzionale “la legge sottoposta a referendum non è promulgata se non partecipa al referendum la maggioranza degli aventi diritto e se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi”. La formula utilizzata non è più adeguata in quanto fu scritta in tempi in cui il voto era ancora diffusamente sentito come dovere civico; utile, però, potrebbe essere prevedere che il referendum è valido solo se partecipano la “maggioranza degli elettori che hanno partecipato all'ultima elezione della Camera dei deputati, e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi”, secondo quanto disporrebbe l’art. 75 Cost., con riferimento al referendum abrogativo, secondo la modifica prevista dal il d.d.l. costituzionale Renzi/Boschi.

In conclusione, il combinato disposto del d.d.l. costituzionale Renzi/Boschi e della legge elettorale 52/2015 potrebbe incidere sull’effettività delle relazioni endogovernative e di quelle tra il Governo e gli altri organi costituzionali. Quali che siano le future vicende costituzionali, che queste siano nel segno della “presidenzializzazione” o piuttosto della “parlamentarizzazione” del Governo, è da ritenersi che solo la riqualificazione del sistema dei partiti possa migliorare la qualità democratica della forma di governo. Sarebbe pertanto auspicabile l’adozione di una nuova legge elettorale, di una legge sui partiti (e sul loro finanziamento) e di nuove norme del regolamento della Camera, al fine di incentivare la strutturazione del sistema dei partiti e l’istituzionalizzazione dei partiti. Inoltre, sarebbe opportuna l’introduzione nel d.d.l. costituzionale di correttivi ai poteri del Governo e all’applicazione della regola di maggioranza. Se tali modifiche non paiono essere all’ordine del giorno nel corso della XVII legislatura, è auspicabile che i temi della riforma del sistema dei partiti e del “riequilibrio” tra i poteri ritornino a essere centrali nelle legislature successive.



Costituzionalismo.it

Fondatore e Direttore dal 2003 al 2014 Gianni **FERRARA**

Direzione

Direttore Gaetano **AZZARITI**

Francesco **BILANCIA**

Giuditta **BRUNELLI**

Paolo **CARETTI**

Lorenza **CARLASSARE**

Elisabetta **CATELANI**

Pietro **CIARLO**

Claudio **DE FIORES**

Alfonso **DI GIOVINE**

Mario **DOGLIANI**

Marco **RUOTOLO**

Aldo **SANDULI**

Massimo **VILLONE**

Mauro **VOLPI**

Redazione

Alessandra **ALGOSTINO**, Gianluca

BASCHERINI, Marco **BETZU**,

Gaetano **BUCCI**, Roberto

CHERCHI, Giovanni **COINU**,

Andrea **DEFFENU**, Carlo

FERRAJOLI, Luca **GENINATTI**,

Marco **GIAMPIERETTI**, Antonio

IANNUZZI, Valeria **MARCENO'**,

Paola **MARSOCCI**, Ilenia **MASSA**

PINTO, Elisa **OLIVITO**, Luciano

PATRUNO, Laura **RONCHETTI**,

Ilenia **RUGGIU**, Giuliano

SERGES, Sara **SPUNTARELLI**,

Chiara **TRIPODINA**

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)