

Appunti sulle trasformazioni della forma di governo italiana*

di Marco Olivetti

Sommario: 1. Premessa – 2. Dalla proporzionale “pura” al “fait majoritaire” – 2.1. Il nuovo sistema dei partiti – 3. La formazione del governo – 3.1. Le crisi di inizio legislatura – 3.2. Le crisi in corso di legislatura – 4. La rimozione del governo – 5. Il rapporto fra Presidente del Consiglio e Ministri – 6. Il rapporto fra Presidente della Repubblica e Governo – 7. Il rapporto fra Parlamento e Governo – 8. Conclusioni.

1. Premessa

Il dato di partenza in cui collocare alcuni elementi di riflessione sull’evoluzione della forma di governo italiana all’inizio della XV legislatura repubblicana mi sembra possa essere il rapporto fra l’invarianza del dato costituzionale e le variazioni che hanno interessato due fattori decisivi per il funzionamento della forma di governo: il sistema elettorale ed il sistema dei partiti¹.

È noto, infatti, che le regole costituzionali relative alla allocazione dei principali poteri di decisione politica – pur oggetto di molteplici, e talora radicali, proposte di revisione costituzionale elaborate in sedi ufficiali nell’ultimo quindicennio – non sono state modificate dal 1948 ad oggi se non per aspetti marginali, almeno per i profili che concernono il tema qui analizzato. Non è dunque dall’invarianza delle norme costituzionali sugli organi politici (sintetizzabili – come è noto – nella formula del governo

* Relazione al primo Incontro di studio italo-polacco di Diritto costituzionale, Roma, 25-26 ottobre 2006. Il testo, integrato con alcuni riferimenti bibliografici, conserva il carattere di base per una discussione orale.

¹ A questi due fattori vanno ovviamente aggiunte le norme subcostituzionali che precisano la distribuzione della funzione di indirizzo politico: alcune leggi ordinarie (es. la legge n. 400/1988 e di recente le riforme dell’organizzazione del governo di cui ai d.lgs. n. 300 e 303/1999) e i regolamenti parlamentari. In queste note si concentrerà l’attenzione sugli effetti di fondo indotti dal doppio cambiamento (di sistema elettorale e di sistema dei partiti) compiutosi fra il 1992 ed il 1994, ricercando qui le chiavi di lettura delle trasformazioni che verranno poste in evidenza. Da questo punto di vista le riforme relative alle leggi e ai regolamenti parlamentari appaiono più una variabile dipendente degli assetti del sistema elettorale e del sistema politico che un fattore condizionante l’equilibrio della forma di governo nel suo insieme.

parlamentare con razionalizzazione debole e zoppa²), ma dall'evoluzione delle varianti – sistema elettorale e sistema dei partiti – che occorre prendere le mosse per tentare di leggere gli elementi di evoluzione della forma di governo italiana.

Del resto, è proprio in base a tali elementi che è possibile una sia pur schematica periodizzazione storica sull'evoluzione della forma di governo italiana dall'entrata in vigore della Costituzione ad oggi. Una periodizzazione resa necessaria dai sensibili elementi differenziali che contraddistinguono almeno quattro diversi periodi succedutisi dall'entrata in vigore della Carta costituzionale, il 1° gennaio 1948:

a) La fase degasperiana – coincidente con la I legislatura repubblicana (1948-1953) – caratterizzata da un governo parlamentare a *leadership* forte, con una non meno chiara *leadership* sull'opposizione (da parte del partito comunista e del suo segretario), una buona – anche se non ottima – stabilità governativa e una rilevante capacità decisionale del circuito governo-maggioranza³.

b) La fase rimasta scolpita nella definizione di Leopoldo Elia, di “multipartitismo estremo”⁴, con polarizzazione attorno a due grandi partiti (il “bipartitismo imperfetto” descritto da Giorgio Galli⁵) e una *leadership* debole nell'Esecutivo, che attraversa il quarantennio compreso fra il 1953 ed il 1992.

c) La crisi costituzionale del 1992-96, segnata dalla riforma elettorale e dal crollo del sistema dei partiti nati dalla fine della II guerra mondiale e dalla formazione (nelle due legislature “brevi”, la XI e la XII) di un nuovo sistema di partiti, articolato su due coalizioni contrapposte (si tratta del “periodo sismico” della storia costituzionale post-bellica)⁶.

d) Il decennio della Repubblica semi-maggioritaria, caratterizzata da un bipolarismo frammentato e alternanza al potere fra due coalizioni designate dal corpo elettorale con un *leader*.

² La formula della “razionalizzazione zoppa” si deve a S. GALEOTTI, *Un governo scelto dal popolo: il governo di legislatura*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 18 ss. e sta ad indicare che la razionalizzazione prevista dall'art. 94 è operativa solo sul versante parlamentare e non su quello governativo, quanto alla regolazione delle procedure di apertura delle crisi di governo (che infatti, nell'esperienza repubblicana, hanno quasi sempre assunto il volto della crisi extraparlamentare).

³ Si è osservato talora che l'Italia avrebbe avuto in tale periodo un governo parlamentare di tipo inglese (per un cenno in questo senso v. ad es. L. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1970, p. 657), ma se ciò è vero per il profilo relativo al ruolo di guida dell'esecutivo nei confronti della maggioranza parlamentare, va altresì notato che in questi anni il regime parlamentare è quanto mai lontano dall'archetipo britannico per un'altra caratteristica di quest'ultimo: la possibilità dell'alternanza al potere fra due partiti contrapposti. In Italia, invece, gli anni 1948-53 – apice della guerra fredda – sono quelli in cui tale alternanza è massimamente impossibile.

⁴ L. ELIA, *Governo (forme di)*, cit., p. 657.

⁵ G. GALLI, *Il bipartitismo imperfetto. Comunisti e democristiani in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1966.

⁶ La definizione si deve a L. ELIA, *La forma di governo della nostra Repubblica negli anni 1956-2005 (pronunce della Corte costituzionale e contributi dottrinali in “Giurisprudenza costituzionale”)*.

Il presente intervento si limiterà ovviamente a quest'ultimo periodo, dando per presupposte le caratteristiche della forma di governo italiana nella fase precedente.

2. Dalla proporzionale “pura” al “*fait majoritaire*”

Il grande elemento di novità introdotto nell'ordinamento italiano dalla riforma elettorale del 1993 (che dà luogo alla più importante “cesura” interna, in una periodizzazione della storia costituzionale della Repubblica italiana) può essere riassunto nel passaggio da un sistema proporzionale pressoché puro al graduale radicamento del “fatto maggioritario” nel nostro sistema costituzionale. Le conseguenze del “fatto maggioritario” hanno da un lato prodotto una ristrutturazione profonda – quasi rivoluzionaria – del sistema dei partiti ed hanno dall'altro conformato in maniera sensibilmente diversa rispetto agli anni della proporzionale i vari aspetti della nostra forma di governo.

2.1. *Il nuovo sistema dei partiti.* Il sistema dei partiti della II Repubblica (questa definizione⁷, non giustificata se intesa come evocante un mutamento di regime politico, è invece perfettamente calzante per il nuovo sistema dei partiti formatosi nel 1994) si differenzia da quello della I Repubblica sia per la struttura dei partiti, sia per le dinamiche dei loro rapporti.

È stata da più parti rilevata la trasformazione dei partiti italiani da strutture stabilmente organizzate e radicate sul territorio in strutture legate per lo più alle singole competizioni elettorali. Essi, inoltre, si sono modificati da strutture ideologiche, espressione di mondi vitali, in “partiti personali”⁸, soprattutto a livello regionale e locale.

Tuttavia le caratteristiche più rilevanti del sistema dei partiti italiano – anche in prospettiva comparata – sembrano essere le due seguenti:

a) l'apparizione e il consolidamento di un soggetto nuovo, la *coalizione*, ben diversa dall'omonimo fenomeno noto agli osservatori del sistema politico italiano anteriore al 1994;

b) la *bipolarizzazione* della competizione politica, ormai quasi perfetta, nel senso che non esistono soggetti esterni alle coalizioni.

a) Circa il primo aspetto, si può osservare che dal 1994 in poi la coalizione ha smesso di essere un mero accordo fra partiti del tutto “sovrani” e si è trasformata in un soggetto, sia pure avente natura non tanto “federale”, quanto “confederale”, ovvero di una unione stabile, con soggettività autonoma, fra soggetti che conservano la *plenitudo*

⁷ Su cui si v. fra l'altro G.U. RESCIGNO, *A proposito di prima e seconda Repubblica*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1995.

⁸ Questa felice immagine si deve, com'è noto, a M. CALISE, *Il partito personale*, Laterza, Bari, 2000.

potestatis, vale a dire il diritto di uscire dalla coalizione come soggetti, ridiventando del tutto autonomi. La soggettività della coalizione è visibile soprattutto nella campagna elettorale e nell'elemento di unificazione rappresentato dal *leader*, candidato alla carica di Presidente del Consiglio. Le forme di unificazione e il rilievo del *leader* sono diversi nei vari livelli territoriali e, per quanto riguarda il livello statale, sono cambiati con la recente modifica della legge elettorale (l. 270/2005).

Sulla base del sistema elettorale del 1993, l'elemento di unificazione, attorno al quale il fenomeno coalizione ha visto la luce, era rappresentato dai collegi uninominali, nei quali venivano eletti tre quarti dei deputati e dei senatori. Dopo che ciò era avvenuto in maniera imperfetta nelle elezioni del 1994, i collegi uninominali sono divenuti sempre più il luogo in cui la coalizione manifestava la propria soggettività autonoma ed in cui si manifestava la legittimazione maggioritaria della coalizione. Paradossalmente quello era anche il luogo in cui si manifestava la "riproporzionalizzazione" interna alle coalizioni. Coerentemente con questo assetto la figura del candidato *Premier* ha trovato manifestazione in occasione delle elezioni del 2001 nell'indicazione dei nomi dei candidati nei simboli delle coalizioni presentate nei collegi (Casa delle Libertà per Berlusconi Presidente; Ulivo con Rutelli).

Il sistema elettorale del 2005 ha attribuito al candidato *Premier* un rilievo ancor più evidente: l'art. 14-*bis* del d.p.r. 367/1957, così come modificato dalla legge n. 270/2005, menziona la figura dell'"unico capo della coalizione"⁹ che costituisce – unitamente al programma della coalizione stessa – il *trait d'union* sulla base del quale i partiti collegati in coalizione si candidano a governare. Nel sistema elettorale proporzionale con premio di maggioranza creato dalla legge n. 270/2005, anzi nel sistema proporzionale con maggioranza garantita (la definizione è nel sottotitolo di un recente volume di G. Vegas¹⁰, ma l'osservazione vale solo per la Camera), è scomparso dalle schede elettorali il fenomeno coalizione.

⁹ L'articolo 14-*bis* del D.P.R. 367/57, così come modificato dalla legge 270/2005, stabilisce che: «i partiti o i gruppi politici organizzati possono effettuare il collegamento in una coalizione delle liste da essi rispettivamente presentate. Le dichiarazioni di collegamento devono essere reciproche. La dichiarazione di collegamento è effettuata contestualmente al deposito del contrassegno di cui all'art. 14. Le dichiarazioni di collegamento hanno effetto per tutte le liste aventi lo stesso contrassegno. Contestualmente al deposito del contrassegno di cui all'art. 14, i partiti o i gruppi politici organizzati che si candidano a governare depositano il programma elettorale nel quale dichiarano il nome e il cognome della persona da loro indicata come capo della forza politica. I partiti o i gruppi politici organizzati tra loro collegati in coalizione che si candidano a governare depositano un unico programma elettorale, nel quale dichiarano il nome e il cognome della persona da loro indicata come unico capo della coalizione. Restano ferme le prerogative spettanti al Presidente della Repubblica previste dall'articolo 92, secondo comma, della Costituzione».

¹⁰ G. VEGAS, *Il nuovo sistema elettorale. Un proporzionale a maggioranza garantita*, Mondadori, Milano, 2006. Anche R. BALDUZZI, M. COSULICH, *In margine alla nuova legge elettorale politica*, in *Giur. cost.*, 2005, n. 6, p. 5181 ragionano di una «garanzia giuridica di una maggioranza assoluta dei seggi alla coalizione vincente», ed osservano che il sistema elettorale del Senato si caratterizza per un «risultato nazionale determinato dalla somma di 17 premi di maggioranza».

Tuttavia esso svolge un ruolo ancor più decisivo nelle dinamiche della nuova legge elettorale (in quanto è alla coalizione vincente che viene attribuito il premio di maggioranza¹¹ alla Camera e – su base regionale – al Senato) ed è ancora indispensabile per la raccolta dei voti, oltre che – come già prima del 1994 – per garantire la governabilità. È singolare come la dottrina costituzionalistica italiana abbia sinora sottovalutato il fenomeno coalizioni per come esso si è modificato a partire dal 1994, dopo aver dedicato significativi studi¹² all’omonimo fenomeno degli anni della proporzionale. Vale ancora la pena di insistere sul fatto che le attuali coalizioni non sono semplici *accordi* post-elettorali funzionali solo al sostegno di singoli Governi, ma veri e propri *soggetti*, che si formano prima della campagna elettorale, per raccogliere il consenso, e che sono distinti dai partiti, anche se risultanti da essi. Per la coalizione di centro-sinistra si deve inoltre registrare il fenomeno delle c.d. “primarie” svoltesi nel 2005, pur con tutte le anomalie che esse presentano rispetto a fenomeni analoghi in altri ordinamenti. Certo, il soggetto “coalizione” non ha ancora acquisito uno *status* nei regolamenti parlamentari (se non in quel riflesso di esso rappresentato dal fenomeno dell’opposizione) e d’altro canto rimane aperta la questione sul se le coalizioni attuali rappresentino delle fasi intermedie verso lo sviluppo di veri e propri macro-partiti, o se esse si riveleranno un fenomeno stabile e caratterizzante del sistema politico italiano.

¹¹ Secondo R. BALDUZZI, M. COSULICH, *In margine alla nuova legge elettorale politica*, cit., p. 5183, «le modalità di formazione delle coalizioni e di indicazione del loro capo paiono rivelare l’assenza nella l. n. 270 della logica coalizionale presente nella legislazione elettorale italiana successiva al 1993». Il funzionamento del sistema elettorale nella sua prima applicazione smentisce però questa osservazione: la competizione fra le due coalizioni è stata il dato centrale della campagna elettorale del 2006, come delle tre che l’avevano preceduta sotto il vigore delle leggi n. 276 e 277/1993. Da questo punto di vista la continuità della legge n. 270/2005 con il sistema elettorale precedente è più forte degli elementi di rottura.

La vicenda dei primi mesi di vita della XV legislatura sembra confermare la tenuta del fenomeno coalizionale anche dopo le elezioni, malgrado numerose crepe (nel centrodestra la posizione autonoma dell’Udc, nel centrosinistra una forte tendenza alla frammentazione). Nell’attuale coalizione di governo un elemento unificante viene ricercato nel testo del lungo ed articolato programma con il quale la coalizione si è presentata alle elezioni del 2006 (L’UNIONE, *Per il bene dell’Italia. – Programma di governo 1996-2001*, ciclostilato, Roma, 2006). Questi rilievi sono confermati anche dalla crisi rientrata del febbraio 2007, prodotta più dalla indisciplina di singoli parlamentari che dall’atteggiamento dei partiti. Naturalmente quanto appena rilevato non vuol dire sottacere i gravi limiti della legge n. 270/2005 sia per il modo in cui essa è stata approvata (che ricorda due riforme elettorali approvate nel 1989 in Grecia e nel 1985 in Francia dalle maggioranze parlamentari socialiste dei due Paesi per ridimensionare, con elementi di proporzionale, la prevista vittoria delle opposizioni moderate nelle elezioni parlamentari successive e che nel primo caso generarono due anni di totale instabilità politica mentre nel secondo favorirono il consolidamento del Fronte Nazionale, che grazie alla legge proporzionale ebbe accesso per la prima volta nell’Assemblea Nazionale), sia per la sua scarsa democraticità (circoscrizioni eccessivamente grandi, liste bloccate, candidature multiple, premio di maggioranza contraddittorio al Senato...).

¹² Per non citare che le sole monografie si v. P.A. CAPOTOSTI, *Accordi di governo e Presidente del Consiglio dei Ministri*, Giuffrè, Milano, 1975; M. CARDUCCI, *L’“accordo di coalizione”*, Cedam, Padova, 1989; A. D’ANDREA, *Accordi di governo e regole di coalizione. Profili costituzionali*, Giappichelli, Torino, 1991.

Tuttavia un decennio è un periodo abbastanza lungo da consentire di rilevare delle regolarità¹³, e forse è giunto il momento in cui non è più possibile nascondersi dietro l'ipotesi della "transizione continua" per descrivere le peculiarità del sistema politico italiano attuale.

b) Maggiore attenzione è stata dedicata alla strutturazione bipolare del sistema politico italiano. Il bipolarismo si è prodotto gradualmente: nelle elezioni del 1994 si è avuta ancora una competizione tripolare, nella quale, peraltro, il centro è stato stritolato (in numero di voti, ma ancor più in seggi). Nelle elezioni del 1996 e del 2001 esistevano ancora una serie di partiti esterni alle coalizioni, dotati di un consistente peso elettorale, e la cui estraneità alle coalizioni di riferimento è stata decisiva per il risultato elettorale: è il caso della *Lega Nord* nel 1996, di *Rifondazione Comunista* e della *Lista Di Pietro* nel 2001, e dei *Radicali* in entrambe le elezioni. Le consultazioni del 2006 hanno invece fatto registrare un assorbimento quasi perfetto di tutti i partiti nelle due coalizioni principali, forse anche in ragione del nuovo sistema elettorale, che consente ai partiti di preservare sulla scheda elettorale la loro autonoma soggettività.

Il combinato disposto risultante dalla strutturazione bipolare della competizione politica e dal ruolo del soggetto coalizione fa sì che sia oggi inutilizzabile per descrivere la democrazia semi-maggioritaria all'italiana la definizione di Leopoldo Elia del sistema parlamentare italiano come sistema a "multipartitismo estremo". Apparentemente, invero, si sarebbe tentati di constatare una ulteriore frammentazione del multipartitismo italiano rispetto agli anni del sistema proporzionale: il numero dei partiti è aumentato e non diminuito con il passaggio al sistema maggioritario. D'altro canto chi si fermasse a questo dato coglierebbe solo un aspetto della situazione, proprio per la natura unificante delle coalizioni, intese come soggetti. Ed esattamente nella contraddizione fra i due fenomeni ora rilevati (ulteriore frammentazione del sistema dei partiti e bipolarizzazione "rigida"¹⁴ a livello coalizionale) sta la chiave dell'attuale sistema italiano dei partiti, necessaria per comprendere le trasformazioni conosciute dalla forma di governo nell'ultimo decennio. L'elemento del bipolarismo determina un forte avvicinamento del sistema parlamentare italiano all'archetipo *Westminster*, come si può constatare soprattutto in occasione delle elezioni legislative, mentre la frammentazione interna delle coalizioni impedisce che la dinamica unificante si proietti organicamente sulla vita della legislatura.

¹³ Anche in relazione alla sede in cui queste note hanno avuto origine, non ci si interroga qui sulla natura di tali regolarità (se aventi natura di mere prassi, di convenzioni o addirittura di consuetudini, e quale sia il loro rapporto con il sistema costituzionale). Fra le recenti indagini su questo tema si v. G. DEMURO, *Regole costituzionali non scritte fra diritto e altre scienze*, Giappichelli, Torino, 2003.

¹⁴ La rigidità non è tanto un dato di struttura delle coalizioni, quanto un elemento di riduzione della complessità politica: in questo senso l'Italia del 2006 sembra avere un "bipolarismo rigido" allo stesso modo in cui un tempo si diceva che il sistema inglese era caratterizzato da un "bipartitismo rigido".

3. La formazione del governo

La conseguenza più rilevante prodotta dalla riforma elettorale riguarda proprio il procedimento di formazione del governo¹⁵. Apparentemente restano immutate non solo le norme costituzionali, ma anche le convenzioni costruite attorno ad esse nel lungo quarantennio della proporzionale, in virtù delle quali il procedimento di formazione del governo risulta caratterizzato da quattro fasi¹⁶:

- a) consultazioni;
- b) incarico;
- c) nomina;
- d) giuramento.

Tale procedimento, nelle sue quattro fasi (le prime due delle quali non hanno alcuna base formale in Costituzione), è poi seguito dall'immediata apertura del procedimento per la concessione della fiducia parlamentare al Governo appena formato.

Tuttavia si può ben osservare che un vino nuovo ha riempito le vecchie otri normative e convenzionali. E la novità più evidente è rappresentata dalla legittimazione popolare diretta della coalizione di governo e del *leader* di essa, con la conseguenza che il procedimento di formazione dell'Esecutivo si è configurato come una forma di ratifica delle scelte compiute dal corpo elettorale con la mediazione del sistema elettorale (prevalentemente) maggioritario. È noto tuttavia che questo elemento nuovo non ha eliminato la frammentazione interna alle coalizioni, con la conseguenza che né nella XIII, né nella XIV legislatura sono mancate crisi in corso di legislatura¹⁷, rispetto alle quali il risultato elettorale non costituiva un elemento condizionante immediato. Occorre dunque distinguere, per il procedimento di formazione del governo, fra le crisi di inizio legislatura e quelle apertes e chiusesi nel corso della stessa.

3.1. Le crisi di inizio legislatura. Le tre crisi di inizio legislatura verificatesi all'indomani delle elezioni legislative del 1996, del 2001 e del 2006 (cui solo in parte può essere aggiunta la crisi della primavera del 1994) hanno visto apparire nel nostro ordinamento la figura del *leader* dell'Esecutivo (in questo caso il Presidente del Consiglio)

¹⁵ Su questi cambiamenti si v. G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, IV ed. riveduta 1997/98, Zanichelli, Bologna, 1997, p. 429; C. CHIOLA, *Presidente della Repubblica e formazione del governo*, in M. Luciani, M. Volpi (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 1997, p. 99 ss.; A. DI GIOVINE, *Dieci anni di Presidenza della Repubblica*, ivi, p. 25 ss.; A. REPOSO, *Il procedimento di formazione del governo e i suoi più recenti sviluppi costituzionali*, in *Studi in onore di G. Berti*, Iovene, Napoli, 2005, p. 1999 ss. A questi testi si aggiunga ora R. CHERCHI, *Il governo di coalizione in ambiente maggioritario*, Iovene, Napoli, 2006.

¹⁶ Utilizzo la classificazione di PALADIN, *Diritto costituzionale*, III ed., Cedam, Padova, 1998, p. 379 ss.

¹⁷ Come è noto, ciò vale anche per la XV legislatura, attualmente in corso. La crisi rientrata del febbraio 2007 è sopravvenuta mentre questo testo era già in bozze. Pertanto se ne è potuto tenere conto solo marginalmente.

designato dal corpo elettorale, ben nota ai sistemi presidenziali e alle c.d. “democrazie immediate”. Si tratta di una figura dotata di un rilievo non solo politico, in quanto il procedimento di formazione dell’esecutivo viene per alcuni aspetti anticipato al momento della conclusione del procedimento elettorale, con la conseguenza che già nelle settimane che intercorrono fra le elezioni e la prima riunione delle nuove Camere hanno inizio quelle negoziazioni sulla composizione dell’esecutivo che prima del 1994 erano collocate dopo il conferimento dell’incarico da parte del Capo dello Stato¹⁸.

È il caso di notare come la fase di “transizione” da un esecutivo all’altro mantenga in Italia una durata piuttosto lunga¹⁹, tipica del resto dei regimi parlamentari razionalizzati (e comune peraltro ai sistemi presidenziali), ma ben maggiore di quanto accade nei sistemi parlamentari di tipo *Westminster*, nei quali l’intervallo fra le elezioni legislative, le dimissioni del governo uscente e la formazione del nuovo esecutivo è spesso ridotta a pochi giorni, se non a poche ore. L’ostacolo ad una nomina immediata del nuovo governo è rappresentato nel caso italiano, oltre che dalla complessità interna delle coalizioni, che rende molto utile l’intervallo fra le elezioni e la prima riunione delle nuove Camere, dalla prassi costituzionale di distanziare la prima riunione dalle elezioni di quasi tutti i venti giorni indicati dall’art. 61, 1° co. come termine massimo²⁰ e, soprattutto, dall’obbligo per il governo neo-nominato di presentarsi alle Camere per ottenere la fiducia entro 10 giorni dal giuramento.

Il procedimento di formazione del governo, quindi, può concretamente iniziare solo dopo la costituzione delle nuove Camere, attraverso l’elezione dei loro Presidenti e degli uffici di presidenza e la formazione dei gruppi parlamentari. È solo a questo punto che scatta l’obbligo costituzionale²¹ del Presidente del Consiglio uscente di rassegnare le dimissioni e che quindi il Capo dello Stato dirama il calendario delle consultazioni.

Nelle consultazioni svolte dal Presidente della Repubblica – di cui è stata giustamente evidenziata una crisi della “funzione di accertamento”²² – hanno gradualmente fatto la loro apparizione le coalizioni, anche se non sono del tutto scomparse le delegazioni di partito²³.

¹⁸ V. ad es. le informazioni riportate da A. REPOSO, *Il procedimento*, cit., p. 2004.

¹⁹ Su questo problema si v. le osservazioni di A. REPOSO, *Il procedimento*, cit., p. 2012.

²⁰ Tale prassi non è costituzionalmente imposta, ma deriva dalla complessità del sistema elettorale. Del resto essa è un dato generale dei regimi parlamentari, anche nei modelli *Westminster*.

²¹ Cfr. qualche utile considerazione sulla natura di tale obbligo in A. REPOSO, *Il procedimento*, cit., p. 2005.

²² A. REPOSO, *Il procedimento*, cit., p. 2009.

²³ Le delegazioni delle coalizioni sono apparse in occasione delle consultazioni del 1996, e di nuovo in quelle del 2001 e del 2006. Nelle consultazioni che hanno preceduto la formazione del II governo Prodi, svoltesi il 16 maggio 2006, il Presidente Napolitano ha ricevuto i Presidenti delle due Camere, il Presidente del Consiglio uscente, Berlusconi, e quindi le rappresentanze politiche: la Casa delle Libertà, in delegazione unica, ma con la Lega Nord in delegazione separata; l’Unione, in delegazione unica. Infine gli ex presidenti della Repubblica Cossiga, Scalfaro e Ciampi (si v. le notizie riportate da “Il Sole 24 ore”, 17.5.2006, p. 3).

A questo punto si percepisce appieno la velocizzazione imposta dal sistema maggioritario alle procedure di formazione del governo. Subito dopo le consultazioni il Presidente della Repubblica conferisce l'incarico di formare il nuovo governo, che viene accettato dall'incaricato con la consueta riserva. La figura costituzionale del "Presidente del Consiglio incaricato" (un organo costituzionale transitorio, si diceva con il linguaggio del vecchio positivismo) ha però vita breve. Se ai tempi della proporzionale il suo compito si articolava attorno ai due obiettivi di raggiungere un accordo di coalizione sul programma di governo e di definire la lista dei ministri, e ciò richiedeva un'apposita serie di consultazioni (definite "piccole consultazioni" per differenziarle da quelle presidenziali), dal 1996 in poi si registra la scomparsa delle consultazioni del Presidente incaricato (almeno nella crisi di inizio legislatura) e la sua attività si riduce agli ultimi ritocchi ad una lista dei ministri già ampiamente definita. Così il tempo tra l'incarico e la nomina – in passato esteso talora addirittura per alcune settimane – si riduce a meno di 24 ore²⁴.

All'indomani della nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri e, su proposta di questi, dei ministri, ha luogo il giuramento di rito e il passaggio delle consegne. In un'era caratterizzata dalla rilevanza dei simboli, vale la pena di sottolineare la formalizzazione del passaggio delle consegne fra il Premier uscente e il subentrante, che consiste nella consegna al nuovo Presidente del Consiglio del "campanello" utilizzato per dirigere le riunioni del Consiglio dei Ministri²⁵.

Non si registrano novità per quanto riguarda il procedimento di concessione della fiducia, se non il consolidamento della prassi secondo cui da un lato il Presidente del Consiglio pronuncia il discorso programmatico solo in una delle due Camere (inviando nell'altra il testo scritto del suo discorso) e dall'altro il Governo si presenta prima davanti alla Camera nella quale il suo predecessore si era presentato in un secondo tempo.

3.2. Le crisi in corso di legislatura. Le crisi nel corso di una legislatura²⁶ non sono affatto scomparse nell'ordinamento italiano dopo l'introduzione del sistema maggioritario. Se ne registrano infatti ben quattro nella XIII legislatura (1997, 1998, 1999, 2000), una nella XIV (2005) e, sinora, una nella XV (febbraio 2007), cui si potrebbero aggiungere le due verificatesi nella breve XII legislatura (1994-95 e 1996). Per questo tipo di crisi si registra la piena sopravvivenza delle tradizionali regole sulla formazione del governo²⁷ emerse nel periodo della proporzionale attorno alle norme costituzionali scritte,

²⁴ Così per il I governo Prodi (incarico il 16 maggio 1996, nomina il 17 maggio 1996) per il II governo Berlusconi (incarico il 9 giugno 2001, nomina il 10 giugno 2001) e per il III governo Prodi (incarico il 16 maggio 2006 e nomina il 17 maggio 2006).

²⁵ Cfr. "Repubblica", 18 maggio 2006, p. 4.

²⁶ In questo paragrafo verranno esaminate solo per l'aspetto *costruens* della formazione di un nuovo governo. Su quello *destruens* dell'apertura di una crisi si tornerà nel par. 4.

²⁷ Ad es. A. REPOSO, *Il procedimento*, cit., p. 2010, osserva che «le consultazioni hanno avuto un andamento più conforme alle tradizionali regole consuetudinarie».

ed addirittura nella riemersione di vecchi arnesi, come il “preincarico” che sembravano consegnati all’archeologia costituzionale²⁸. La ragione della reviviscenza delle vecchie prassi sta evidentemente nell’affievolimento in corso di legislatura degli effetti del “fatto maggioritario” (tale affievolimento è di solito la causa della crisi medesima), e nell’indebolimento – man mano che ci si allontana dalle elezioni – della *leadership* del *Premier* indicato dagli elettori. Tuttavia se ciò vale pienamente per le crisi della XIII legislatura, del tutto assimilabili a quelle del periodo 1953-92, diversa è stata per questo aspetto la crisi-lampo del 2005²⁹, che ha visto il passaggio dal II al III governo Berlusconi: durante tale crisi la legittimazione del Presidente del Consiglio dimissionario non è mai stata effettivamente in discussione e la crisi stessa si è risolta con l’inizio del processo di marginalizzazione del principale “sfidante” del *Premier* all’interno della coalizione, il Vicepresidente del Consiglio e segretario dell’UDC Marco Follini.

4. La rimozione del governo

L’obiettivo perseguito all’inizio degli anni novanta dai sostenitori della riforma elettorale era non solo la legittimazione popolare dell’Esecutivo e del suo *leader*, ma anche la durata dell’esecutivo stesso per tutta la legislatura. Ora, se la legittimazione popolare è stata in buona parte conseguita, non può dirsi lo stesso per il “miraggio” del governo di legislatura. Anche nel decennio della Repubblica semi-maggioritaria non sono mancate le crisi di governo fra un’elezione e l’altra, sia pure con notevoli differenze fra la XIII e la XIV legislatura.

Anche nell’era della democrazia semi-maggioritaria le procedure fiduciarie non hanno recuperato quella centralità che il testo costituzionale assegnava loro come tecniche per l’apertura delle crisi di governo (e per la rimozione del Governo in carica) e della quale la prassi repubblicana le aveva private. Si registra – è vero – nel 1998 il primo caso in cui un Governo viene battuto su una questione di fiducia (è il caso del I governo Prodi, sconfitto per un solo voto il 9 ottobre 1998). E va ricordato che è nel dicembre 1994 che ci si avvicina al massimo all’approvazione di una mozione di sfiducia (la caduta del I governo Berlusconi)³⁰.

²⁸ Al preincarico fece ricorso ben due volte il Presidente Scalfaro nella crisi dell’ottobre 1998, a vantaggio prima di Prodi e, dopo la rinuncia di questi, di D’Alema. Al riguardo mi permetto di rinviare a M. OLIVETTI, *Le dimissioni del governo Prodi e la formazione del governo D’Alema*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1998, n. 5, p. 2973-3002.

²⁹ Il II governo Berlusconi si è dimesso il 20 aprile 2005. Dopo le consultazioni svolte dal Presidente Ciampi il 21 e il 22 aprile, l’on. Berlusconi è stato reincaricato il 22 aprile e ha presentato la lista dei ministri al Capo dello Stato il 23 aprile. Si è trattato di una delle crisi più brevi della storia della Repubblica, ma essa seguiva ad uno stato di pre-crisi che durava da alcuni giorni prima delle dimissioni (che il Presidente del Consiglio aveva cercato in ogni modo di evitare).

³⁰ Dopo la discussione delle tre mozioni di sfiducia presentate alla Camera dei deputati, il Presidente del Consiglio si recò al Palazzo del Quirinale per rassegnare le dimissioni, evitando così la votazione delle mozioni.

Tuttavia di solito gli esecutivi cadono in seguito ad una decisione formalmente libera del governo uscente, senza che sia utilizzata una procedura costituzionale per rendere obbligatorie le dimissioni. Considerando solo il decennio 1996-2006 possiamo registrare quattro tipi diversi di crisi:

- a) crisi rientrate (le dimissioni del I governo Prodi nell'ottobre 1997)³¹;
- b) crisi interne alla maggioranza parlamentare, risolte senza sostanziali alterazioni della stessa (1999: passaggio dal I al II governo D'Alema; 2000: passaggio dal II governo D'Alema al II governo Amato; 2005: passaggio dal II al III governo Berlusconi); solo in uno dei casi ora citati è cambiato il Presidente del Consiglio;
- c) crisi determinate da variazioni della maggioranza parlamentare: è il caso del 1998, con la formazione del I governo D'Alema dopo la caduta del I governo Prodi;
- d) crisi determinate dalla sconfitta elettorale del governo uscente nelle elezioni legislative e dalla formazione di una maggioranza alternativa: è quanto è accaduto nel 2001 (passaggio dal II governo Amato al II governo Berlusconi) e nel 2006 (passaggio dal III governo Berlusconi al II governo Prodi).

Si può osservare come due crisi siano state prodotte dal risultato di elezioni amministrative generali (quelle del 2000 e del 2005) e come altre tre (quelle del 1997, del 1998 e del 2005) si siano aperte in seguito al ritiro di un partito dalla coalizione di governo: Rifondazione Comunista dal I governo Prodi nei primi due casi; l'Udc dal II governo Berlusconi nel terzo (sia pure con garanzia di permanenza dell'appoggio esterno)³². Inoltre le crisi derivanti da nuove elezioni e facenti seguito alla sconfitta elettorale della maggioranza e del governo uscenti hanno introdotto nel nostro Paese il fenomeno del *Machtwechsel*, che era rimasto estraneo all'esperienza costituzionale degli anni della proporzionale.

5. Il rapporto fra Presidente del Consiglio e Ministri

Tre sono gli aspetti da prendere in considerazione: la nomina dei ministri, la loro revoca e il rapporto fra il Presidente del Consiglio ed i ministri durante la vita del governo.

a) L'art. 92, 2° co., della Costituzione italiana stabilisce che "il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio dei Ministri e, su proposta di questi, i ministri". Per quanto attiene alla nomina dei ministri, tale disposizione ha posto due grandi problemi, entrambi relativi all'effettivo esercizio del potere di nomina da parte del Presidente del Consiglio: l'influenza del Presidente della Repubblica sulle scelte del *Premier* e quella dei partiti politici.

³¹ Dello stesso tipo è stata la crisi del febbraio 2007.

³² Del tutto a sé sta invece la crisi del febbraio 2007, determinata dal voto contrario di alcuni senatori della maggioranza.

Anche dopo la riforma elettorale del 1993, la nomina dei ministri da parte del Presidente del Consiglio resta condizionata dagli equilibri interni alla coalizione e dalle indicazioni provenienti dai partiti, ciascuno dei quali conserva la propria “delegazione” al governo (da ultimo una conferma di ciò si è vista nella esclusione dall’attuale esecutivo del segretario DS Piero Fassino, quando divenne chiaro che al Presidente DS Massimo D’Alema sarebbe stata attribuita la guida della delegazione diessina, formalizzata anche nella vicepresidenza). In alcuni governi di centro-sinistra si registra una quota di ministri imputabile direttamente al Presidente del Consiglio (mi sembra sia il caso del Ministro dell’Economia nell’attuale dicastero³³), e qualcosa di analogo è accaduto anche nella scorsa legislatura (si pensi alla scelta dell’amb. Ruggiero per il Ministero degli Esteri nel 2001-2002 e a quella del prof. Siniscalco per l’Economia nel 2004-2005). In questi casi – ma solo in questi – l’art. 92 viene applicato alla lettera.

L’influenza del Presidente della Repubblica sulla nomina del governo – che aveva toccato l’apice durante la presidenza Scalfaro, in occasione della formazione del I governo Amato (1992)³⁴ e poi dei governi Dini e Berlusconi (si ricordi il cambio di poltrone fra i titolari dei dicasteri designati per la Giustizia e la Difesa nel 1994) – si manifesta ancora in alcuni interventi di Ciampi nella formazione del II governo Berlusconi nel 2001 (si parlò di un veto del Capo dello Stato alla nomina dell’on. Roberto Maroni alla Giustizia, per la sua posizione di indagato in reati di opinione), ma il fenomeno sembra poi essere declinato, come si conviene alla logica del sistema parlamentare (non solo di quello maggioritario).

b) Per quanto riguarda il potere di revoca dei ministri – non previsto, come è noto, dal testo costituzionale – si registra una serie significativa di episodi. A prima vista l’unica revoca in senso formale si è avuta nel noto caso Mancuso, nel quale, dopo la sfiducia individuale approvata dal Senato nei confronti del Ministro di Grazia e Giustizia Filippo Mancuso, il Presidente del Consiglio Dini propose al Presidente della Repubblica Scalfaro, che procedette in tal senso, una revoca (invero atipica³⁵) del Ministro, il quale, anche dopo la sfiducia, aveva rifiutato di dimettersi. Per la revoca si è dunque seguita una procedura esattamente speculare alla nomina (proposta del Presidente del Consiglio, decreto del Presidente della Repubblica)³⁶.

³³ È inoltre anche il caso del ministro dell’agricoltura Paolo De Castro.

³⁴ Si v. la ricostruzione del diretto interessato in G. AMATO, *Un governo nella transizione. La mia esperienza di Presidente del Consiglio dei Ministri*, in *Quad. cost.*, 1994, p. 362.

³⁵ Il decreto, infatti, non parla formalmente di revoca, ma prende atto della sfiducia votata dal Senato contro il ministro. Poiché, però, in conseguenza di tale presa d’atto, la titolarità del ministero della Giustizia viene assunta *ad interim* dal Presidente del Consiglio, e poiché, d’altro canto, la sfiducia non determina decadenza dalla titolarità della carica, se ne può desumere che il Ministro è stato tacitamente revocato dal Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio.

³⁶ Su questa vicenda, fra i numerosi commenti, si v. gli interventi raccolti in *I costituzionalisti e il caso “Mancuso”*, in *Giur. cost.*, 1995, p. 4645 ss. e F. DONATI, *La responsabilità politica dei ministri nella forma di governo italiana*, Giappichelli, Torino, 1997.

Tuttavia presentano maggiore interesse una serie di casi verificatisi durante il II e il III governo Berlusconi, nella XIV legislatura, nei quali se pure non si è avuta formalmente revoca, ma dimissioni di un ministro su invito del Presidente del Consiglio, ricorrono tuttavia tutti gli estremi sostanziali del fenomeno in esame. Il primo episodio si è verificato il 5 gennaio 2002, quando, a seguito di contrasti fra il Ministro degli Esteri Ruggiero e il Ministro delle riforme istituzionali Bossi, il Presidente del Consiglio Berlusconi invitò il Ministro degli Esteri Ruggiero a dimettersi, e questi accolse prontamente l'invito: in tale caso la revoca ebbe luogo in tutto e per tutto, fuorché nella forma. È più difficile configurare come una revoca tacita il successivo caso delle dimissioni del Ministro dell'Interno Scajola (3 luglio 2002), a seguito di dichiarazioni da lui rilasciate sull'omicidio del professore di Diritto del Lavoro Marco Biagi. In tal caso le dimissioni di Scajola vennero respinte dal Presidente del Consiglio, ma ribadite dal Ministro, anche se la vicenda sottostante sembrerebbe avvicinare questa vicenda ad una revoca. Nell'estate del 2004, il Ministro dell'Economia, Giulio Tremonti (Forza Italia) si dimise su richiesta del Presidente del Consiglio Berlusconi, dopo gravi contrasti con il vicepresidente del Consiglio Fini. Nel novembre 2004, poi, il ministro della Funzione pubblica Luigi Mazzella si dimise su richiesta del Presidente del Consiglio esclusivamente per fare spazio nel governo all'esponente dell'UDC Baccini, che venne nominato al suo posto. Infine nel febbraio 2006 fu il ministro delle riforme Roberto Calderoli a rassegnare le dimissioni su richiesta del Presidente del Consiglio dopo la nota vicenda delle vignette anti-islamiche. Casi di revoca anche in senso formale di membri del Governo si sono invece avuti con riferimento a taluni sottosegretari: il sottosegretario Pappalardo nel governo Ciampi; il sottosegretario Angelo Giorgianni nel I governo Prodi; e il sottosegretario Vittorio Sgarbi nel II governo Berlusconi (quest'ultimo in seguito a gravi contrasti col ministro competente, l'on. Urbani). Anche per la revoca dei sottosegretari è stata utilizzata una procedura speculare a quella seguita per la loro nomina: delibera del Consiglio dei Ministri, proposta del Presidente del Consiglio, decreto del Presidente della Repubblica. Si deve però notare che in tutti questi casi il ministro o il sottosegretario revocato non avevano dalla loro parte il consenso di un partito della coalizione di governo: in taluni casi si trattava infatti di ministri tecnici (Mancuso, Ruggiero, Mazzella), in altri casi di esponenti dello stesso partito del Presidente del Consiglio (Tremonti). Solo nel caso delle dimissioni di Calderoli, il ministro dimissionario apparteneva ad un partito diverso da quello del *Premier*, ma in favore delle dimissioni si pronunciò lo stesso *leader* di tale partito, la Lega Nord. Resta da vedere cosa potrebbe accadere nel caso di un contrasto insanabile tra il Presidente del Consiglio ed un ministro espressione di un partito diverso da quello del Presidente e che abbia però la solidarietà di tale partito: è probabile che in tale caso la revoca sarebbe di fatto impraticabile, come del resto accade anche in ordinamenti nei quali la revoca è formalmente prevista a livello costituzionale (si v. per tutti il caso tedesco³⁷).

³⁷ Nel quale si registra solo un caso di revoca in senso formale: quella del ministro della Difesa Rudolph Scharping da parte del Cancelliere Gerhard Schröder nel 2002, presidente dello stesso partito di Scharping (la SPD).

c) La capacità di indirizzo del Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti dei componenti del suo governo sembra anch'essa condizionata dalla struttura della coalizione: esiste senza dubbio una capacità di indirizzo, che passa attraverso le forme previste dalla legge n. 400/1988. Tuttavia il suo effettivo esercizio dipende dai rapporti di forza all'interno della coalizione. Così alla capacità di indirizzo complessivamente forte dimostrata dall'on. Berlusconi nella XIV legislatura, sembrano seguire oggi conati di anarchia ministeriale, ben visibili nel caso Mussi sulla posizione italiana in materia di finanziamenti europei alla ricerca sulle cellule staminali. Del resto questa duplice spinta – alla presidenzializzazione e all'anarchia ministeriale – sembra derivare anche dalle intense dinamiche relazionali cui il governo è sottoposto in un sistema *multilevel*: sia per quanto riguarda i processi di integrazione europea, sia per quanto concerne i rapporti con le autonomie locali (e le Regioni in particolare). Sembra risultare di conseguenza indebolito proprio il principio-cardine dei governi parlamentari, il principio collegiale del *Cabinet government*.

6. Il rapporto fra Presidente della Repubblica e Governo

Guardando nel loro insieme lo “stile” che ha caratterizzato l'azione dei Presidenti della Repubblica succedutisi nel decennio maggioritario (Oscar Luigi Scalfaro, Carlo A. Ciampi e Giorgio Napolitano), è possibile evidenziare quattro diverse dinamiche di rapporto fra Capo dello Stato e maggioranza parlamentare:

a) supporto attivo del Presidente al Governo: Scalfaro 1992-94 (governi Amato I e Ciampi) e 1995-99 (governi Dini, Prodi I, D'Alema I);

b) opposizione del Presidente della Repubblica verso il Governo: Scalfaro 1994-95 (governo Berlusconi I);

c) neutralità: Ciampi 1999-2001 (governi D'Alema I e II, Amato II) e Napolitano 2006 (governo Prodi II);

d) neutralità critica: Ciampi 2001-2006 (governi Berlusconi II e III).

È abbastanza evidente che la Presidenza Scalfaro³⁸ presenta tratti fortemente anomali, come del resto quelli della presidenza Cossiga, immediatamente precedente. Differentemente dalla presidenza Cossiga (e soprattutto dagli ultimi due anni di quest'ultima), in cui l'anomalia dipendeva essenzialmente da scelte personali del Capo dello Stato e dal suo indirizzo di politica costituzionale favorevole ad un radicale rinnovamento costituzionale, le anomalie della presidenza Scalfaro sembrano dipendere

³⁸ Su cui v. fra l'altro C. DE FIORES, *Il presidente della Repubblica nella transizione*, in *Democrazia e diritto*, 1995, n. 3-4, p. 291 ss.; E. BALBONI, *Scalfaro e la transizione: ha fatto quel che doveva*, in *Quad. cost.*, 1999, n. 2, p. 390 ss. e C. FUSARO, *Scalfaro e la transizione: non ha fatto quel che poteva*, in *Quad. cost.*, 1999, n. 2, p. 396 ss.

soprattutto dal “periodo sismico” del sistema politico italiano fra il 1992 ed il 1996 ed il protrarsi di un atteggiamento anomalo del Presidente nel triennio finale del suo mandato sembra dovuto più al deterioramento dei suoi rapporti con il centro-destra nel periodo 1994-95 che a scelte specifiche compiute in questi anni. È comunque eccessivo ragionare, per gli anni di Scalfaro – opportunamente definito dal suo successore nel discorso di insediamento come “il Presidente degli anni difficili” – di una torsione “semipresidenziale” della forma di governo italiana. A parte tutti gli equivoci sulla nozione di forma di governo semipresidenziale che tale lettura porta con se, è forse più sensato vedere nell’espansione dei poteri presidenziali dopo il 1992 una conferma della tesi di Carlo Esposito sulla natura del Capo dello Stato come reggitore del Paese in tempi di crisi³⁹ – intendendosi naturalmente per “crisi” non le ordinarie crisi di governo, ma le crisi di sistema, fra le quali il periodo 1992-1996 deve essere senz’altro annoverato.

Nel suo mandato, il Presidente Ciampi ha attentamente ricercato uno stile di neutralità, nonostante che, dopo le elezioni del 2001, tale atteggiamento si sia arricchito di accenti critici⁴⁰, sia pure sempre molto prudenti.

Gli “stili” dei Presidenti non si sono manifestati solo mediante l’uso del pur rilevante “potere di esternazione” (che ha conservato in questi anni lo spessore assunto soprattutto a partire dalla Presidenza Pertini, mettendo capo a un vero e proprio “magistero” presidenziale⁴¹), ma anche mediante l’utilizzazione di facoltà costituzionali ben precise, l’effettivo esercizio delle quali distingue il Presidente italiano dai capi di Stato di regimi parlamentari eletti indirettamente.

³⁹ C. ESPOSITO, *Capo dello Stato*, in *Enc. Dir.*, vol. VI, Giuffrè, Milano, 1960, p. 237 ss.

⁴⁰ Cfr. al riguardo F. SACCO, *La prassi della presidenza Ciampi nei primi cinque anni del mandato*, in *Giur. cost.*, 2004, n. 3, p. 2151 e 2157.

⁴¹ Incentrato sul tema della difesa della Costituzione nel settennato scalfariano e sulla patria in quello di Ciampi (analoghi temi dominanti avevano caratterizzato il “magistero” di Pertini – incentrato sul valore etico e politico della Resistenza – e di Cossiga – imperniato sull’esigenza delle riforme, almeno nel biennio finale della presidenza).

Vengono qui presi in considerazione il potere di rinvio delle leggi⁴², quello di richiesta di riesame dei decreti legge (si pensi al recente caso del rifiuto da parte del Presidente Napolitano di emanare un decreto legge di sospensione della riforma dell'ordinamento giudiziario), il potere di grazia⁴³ e il potere di scioglimento anticipato delle Camere, oltre, ovviamente ai poteri di nomina (giudici costituzionali e senatori a vita)⁴⁴.

Occorre rilevare che la titolarità presidenziale di tali poteri, emersa in funzione di garanzia durante il periodo della proporzionale, è stata pienamente confermata anche nel decennio della democrazia maggioritaria e che per questo aspetto la posizione del Presidente della Repubblica italiana appare oggi più forte non solo di quella dei Presidenti eletti in modo analogo ad esso (si pensi al Presidente tedesco, o a quelli ceco e ungherese), ma anche di quella di vari Presidenti eletti direttamente dal corpo elettorale in regimi parlamentari europei (i c.d. casi di semipresidenzialismo apparente, come Irlanda e Austria).

⁴² Questo potere è stato valorizzato soprattutto durante la Presidenza Ciampi: degli otto rinvii decisi dal Capo dello Stato durante il suo settennato ben sei sono stati motivati con l'argomento dell'incostituzionalità (si v. al riguardo S. PAJNO, *Commento all'art. 74*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla costituzione*, II vol. Utet, Torino, 2006); tale motivazione ha poi trovato una sua razionalizzazione in un discorso del Presidente all'Università von Humboldt di Berlino, quando il Presidente ha affermato che sarebbe compito del Capo dello Stato rinviare le leggi solo in caso di "palese incostituzionalità", spettando la verifica sulla legittimità costituzionale delle leggi normalmente alla Corte costituzionale (cfr. F. Sacco, *La prassi*, cit., p. 2158-2159). Non è questa la sede per valutare la fondatezza di questa impostazione. Si deve invece qui sottolineare – e criticare – un'altra tendenza della presidenza Ciampi in materia di rinvio delle leggi nella XIV legislatura (2001-2006): quella ad intavolare trattative informali con il governo per modulare determinati disegni di legge, fortemente contestati dall'opposizione, in modo da ridurre o eliminare gli aspetti ritenuti più marcatamente lesivi di principi costituzionali (F. Sacco, *La prassi*, cit., p. 2155 parla al riguardo di "vigilanza preventiva"). Siffatte negoziazioni si sono registrate in occasione dell'approvazione delle leggi "Cirami", sulle rogatorie internazionali, sull'immunità dei cinque titolari delle alte cariche dello Stato e, con massima evidenza, sulla legge elettorale del 2005 (si pensi al c.d. "lodo Gifuni" sul sistema elettorale del Senato): in tutti questi casi, il Presidente ha alla fine promulgato la legge, senza utilizzare il potere di rinvio. Ora, anche se è comprensibile il desiderio del Presidente di disinnescare la tensione fra le forze politiche attorno a leggi altamente controverse, questo tipo di negoziazione appare una indebita ingerenza nelle normali dinamiche del procedimento legislativo, in cui nessun ruolo spetta costituzionalmente al capo dello Stato dopo l'autorizzazione alla presentazione del disegno di legge, ove l'iniziativa sia governativa. Altra cosa è la correttezza del giudizio del Presidente in sede di promulgazione: e forse più che sull'argomento della "palese incostituzionalità", si sarebbe dovuto far leva sulla gravità della lesione e sulla sua irreparabilità (ovvero sulla possibilità che una determinata legge – sospettata di incostituzionalità – possa produrre effetti irreversibili o non sia agevolmente assoggettabile al controllo di costituzionalità). Quest'ultimo era forse il caso della legge elettorale promulgata dal Presidente Ciampi nel 2005.

⁴³ Su cui la sent. n. 200/2006 ha introdotto notevoli e controverse innovazioni.

⁴⁴ Si potrebbe aggiungere a quelli citati il potere di autorizzare la presentazione dei disegni di legge governativi, esercitato con attenzione dai Presidenti Scalfaro e Ciampi in occasione della presentazione del disegno di legge finanziaria. L'efficacia di tale controllo preventivo, comunque limitata, deriva dal fatto che il disegno di legge in esame rientra fra quelli la cui iniziativa è riservata al Governo. In occasione della presentazione del disegno di legge finanziaria per il 2007, non risulta che il Presidente Napolitano abbia sottolineato il proprio potere di controllo.

Si può forse affermare che il sistema maggioritario ha sensibilmente ridotto solo i poteri presidenziali in sede di formazione del governo, in particolare per quanto concerne le crisi di inizio legislatura. D'altro canto, la vera questione tuttora controversa – e cruciale per gli equilibri complessivi della forma di governo italiana – è piuttosto la titolarità del potere di scioglimento anticipato delle Camere, oggetto di una memorabile controversia costituzionale fra il Presidente della Repubblica Scalfaro e il Presidente del Consiglio Berlusconi fra la fine del 1994 e l'inizio del 1995⁴⁵ e da allora rimasta “sospesa”, proprio mentre veniva gradualmente chiarendosi la titolarità di altri poteri contesi. Il fatto che questo “nodo” costituzionale non sia stato sciolto – malgrado gli auspici di molti, in un senso o nell'altro – è forse un'altro segno dell'ambiguità della Repubblica semi-maggioritaria e della tensione che la attraversa fra il bipolarismo con *leader* e la frammentazione coalizionale. Mentre il primo elemento spinge fortemente in favore di una “delocalizzazione” del potere di scioglimento dal Capo dello Stato al Presidente del Consiglio, il secondo continua a giustificare un ruolo arbitrale del Presidente della Repubblica.

In dottrina l'esigenza di adattare il ruolo del Presidente della Repubblica ad un sistema maggioritario è stata interpretata in due modi diversi: da un lato sottolineando l'esigenza di rafforzare la caratterizzazione di “struttura garantistica” del Capo dello Stato per bilanciare il rafforzamento della maggioranza prodotto dai sistemi maggioritari⁴⁶; dall'altro ritenendo fisiologici una progressiva riduzione dei poteri presidenziali e lo spostamento di talune prerogative del Capo dello Stato (soprattutto in sede di formazione del governo e di decisione sullo scioglimento delle Camere) in capo al Presidente del Consiglio dei Ministri⁴⁷. Un bilancio della prassi sembrerebbe indurre a rilevare una prevalenza della prima di queste due letture, che pure non corrisponde all'esperienza prevalente nel diritto comparato, da cui sembra emergere che il consolidamento di logiche maggioritarie o anche solo bipolari ha determinato una atrofizzazione del ruolo prima dei monarchi e poi dei Presidenti della Repubblica.

Più in generale – considerato il ruolo svolto nell'ordinamento costituzionale italiano anche da altri “correttivi della forma di governo parlamentare”⁴⁸ come il referendum abrogativo di iniziativa popolare, la giustizia costituzionale e l'autogoverno della magistratura – va rilevato, d'accordo con Leopoldo Elia⁴⁹, che il regime parlamentare italiano rientra appieno nella figura del “parlamentarismo vincolato” di cui parla Bruce Ackerman⁵⁰.

⁴⁵ A. REPOSO, *Il procedimento*, cit., p. 2025, definisce la crisi di fine 1994 come «forse la più grave tra quante si sono succedute dall'inizio dell'esperienza repubblicana».

⁴⁶ Fra gli altri C. DE FIORES, *Il rinvio delle leggi tra principio maggioritario e unità nazionale*, in *Riv. Dir. Cost.*, 2003, 171 ss.

⁴⁷ Fra gli altri G. PITRUZZELLA, *Forme di governo e trasformazione della politica*, Laterza, Bari, 1998.

⁴⁸ L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, III ed., Cedam, Padova, 1998, p. 485 ss.

⁴⁹ L. ELIA, *La forma di governo della nostra Repubblica*, cit.

⁵⁰ B. ACKERMAN, *La nuova separazione dei poteri. Presidenzialismo e sistemi democratici*, Carocci, Roma, 2003, p. 40 ss.

Si tratta, cioè, di un tipo di regime parlamentare nel quale – a differenza di quanto accade nel sistema *Westminster* “puro” (ovvero nell’ordinamento britannico) – il potere del circuito governo-maggioranza parlamentare è “embedded” da una serie di correttivi volti a limitare e contenere il peso preponderante del potere di governo.

7. Il rapporto fra Parlamento e Governo

Per quanto attiene alla relazione fra esecutivo e legislativo dal punto di vista funzionale, le trasformazioni della forma di governo italiana sono iniziate prima del 1993. I passaggi decisivi, mediante riforme dei regolamenti parlamentari, risalgono infatti alla X legislatura (1987-1992), nel corso della quale sono stati definitivamente seppelliti i tratti assemblearisti dei regolamenti del 1971, e con essi l’ideologia della centralità parlamentare.

Alle riforme che nel 1988-90 alla Camera e nel 1989 al Senato hanno seppellito il voto segreto come forma ordinaria di deliberazione, si sono aggiunte le prassi interpretative che hanno consentito un governo più razionale (o meno irrazionale) della decisione di bilancio⁵¹. In quest’ambito – così come nella traduzione in diritto interno delle norme comunitarie non *self-executing* – è emersa una chiara tendenza del Parlamento ad autolimitare la propria capacità decisionale (e in particolare il potere di emendamento).

Più in generale, il procedimento di decisione parlamentare si è adeguato alla dinamica maggioritaria, dando alla maggioranza parlamentare la possibilità di ottenere (direttamente o tramite il Presidente dell’Assemblea) la garanzia di tempi certi per l’attuazione del proprio programma. Questo obiettivo – perseguibile al Senato già in base alla riforma del 1989 e alla Camera con la revisione regolamentare del 1997 – è stato raggiunto con una valorizzazione del ruolo della maggioranza e del Presidente di Assemblea, più che del Governo.

Il Governo, tuttavia, risulta direttamente rafforzato per due aspetti, distinti ma connessi, in quanto manifestazione del potere di produzione normativa.

a) In primo luogo va rilevato il complessivo spostamento di potere di produzione formale del diritto dal parlamento al governo. Ciò è avvenuto anzitutto con la nuova giovinezza della fonte regolamentare⁵², ed in secondo luogo con l’utilizzazione degli atti con forza di legge.

A questo ultimo proposito si era in un primo momento creduto che agli anni dell’egemonia del decreto-legge (soprattutto gli anni della crisi costituzionale: 1992-96)

⁵¹ Al riguardo si v. N. LUPO, *Art. 81*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, p. 1579 ss.

⁵² Il titolo del volume di N. LUPO, *Dalla legge al regolamento* (Il Mulino, Bologna, 2004), è una buona sintesi di tutto ciò.

fosse subentrata una contrazione dell'uso di questo strumento ed una crescita della delegazione legislativa. Se quest'ultimo fenomeno è vero, il ruolo del decreto legge rimane però centrale e giustamente un volume collettaneo di recentissima pubblicazione ragiona di "emergenza infinita"⁵³. Va rilevato che il successo degli atti del governo con forza di legge si deve alla loro natura non tanto bifasica, quanto trifasica: essi non consistono soltanto in uno spostamento condizionato della produzione normativa dal legislativo all'esecutivo, ma consentono ulteriori elementi dialettici: si pensi, per la delegazione legislativa, al ruolo dei pareri parlamentari e dei decreti correttivi, e per la decretazione d'urgenza all'importanza degli emendamenti al decreto-legge, e soprattutto al ruolo svolto dagli emendamenti di origine governativa (che assicurano al governo la possibilità di intervenire due volte sull'oggetto del decreto, magari proteggendo con la questione di fiducia il prodotto finale)⁵⁴.

b) Il rafforzamento del ruolo del governo, rispetto agli anni della proporzionale, non è meno forte nel procedimento legislativo parlamentare. La peculiarità italiana, in questo quadro, sembra essere l'uso diffuso dei maxi-emendamenti di iniziativa governativa (cui talora è abbinata la questione di fiducia), i quali anche in questo caso consentono al governo un secondo intervento, quasi una doppia *leadership* sulla gestione della legge. In questa caratteristica della manovra finanziaria degli ultimi anni (durante i governi Berlusconi II e III e nell'era del Prodi II) mi sembra si possa ravvisare un riflesso della struttura bipolare con elevata frammentazione interna del sistema dei partiti. Il disegno di legge finanziaria presentato dal governo non è affatto "blindato" come lo è quello britannico. Esso è al contrario negoziabile nei suoi equilibri interni, fermi i saldi della manovra, stabiliti nel DPEF. Il governo prende atto degli umori della maggioranza ed individua un nuovo punto di mediazione, che viene tradotto in uno o più maxi-emendamenti talora sostitutivi della legge finanziaria nel suo complesso⁵⁵.

In quest'uso draconiano dei maxi-emendamenti si può vedere un riflesso anche del carattere marcatamente conflittuale del bipolarismo italiano, che ha, d'altro canto, due ulteriori manifestazioni.

Scomparso l'ostruzionismo⁵⁶ nelle forme più note della presentazione di un elevato numero di emendamenti per rallentare o impedire la decisione e della lunghezza degli interventi nei dibattiti parlamentari, ne sopravvive la sola forma non priva di qualche

⁵³ A. Simoncini (a cura di), *L'emergenza infinita*, EUM, Macerata, 2006.

⁵⁴ Nella XIII e XIV legislatura quasi il 90 per cento dei decreti legge convertiti in legge, è stato convertito con emendamenti.

⁵⁵ È dunque esatto che il Parlamento italiano è più un "Parlamento trasformatore" che un mero "Parlamento arena" (così G. RIZZONI, *Il maggioritario alla prova. Governo e opposizione nella XIV legislatura*, in "Meridiana", n. 45 (2002), p. 206), ma in questo contesto il Governo svolge il ruolo di "arbitro e disciplinatore" dell'attività legislativa, come aveva profetizzato in Assemblea costituente Costantino Mortati (Ass. cost., *Discussioni*, 15 ottobre 1947, p. 1245).

⁵⁶ Lo notava già alla fine degli anni della proporzionale C. DE CARO, *Ostruzionismo addio*, in *Quad. cost.*, 1991, p. 291 ss.

efficacia, soprattutto al Senato: la richiesta continua di verifica del numero legale⁵⁷. Un'arma, quest'ultima, che potrebbe rivelarsi decisiva nell'attuale Senato, in cui il centro-sinistra dispone di una maggioranza limitatissima e talora evanescente.

D'altro canto si registra dal 1994 in poi una drastica riduzione del numero delle leggi approvate da Commissioni in sede deliberante. Se negli anni ottanta la percentuale delle leggi approvate in Commissione superava nettamente la metà, avvicinandosi in alcuni periodi all'80 per cento, dopo l'adozione del sistema maggioritario tale percentuale si è ridotta ad una media di circa il 20 per cento⁵⁸. Occorre rilevare che questo tipo di procedimento, molto criticato, conserva una funzione nel nostro sistema: quello di velocizzare le decisioni su cui esiste un largo consenso, magari dopo complessi compromessi (da ultimo è stata approvata in questo modo alla Camera la legge Mastella che sospende in parte l'entrata in vigore della riforma dell'ordinamento giudiziario approvata nel 2005⁵⁹). Se la sopravvivenza di questa procedura in quantitativi limitati può essere giudicata positivamente, un giudizio positivo deve anche essere dato sulla sua riconduzione in proporzioni normali, che fanno registrare una più chiara distinzione di responsabilità fra maggioranza e opposizione.

Infine, connessa all'elevata conflittualità del bipolarismo italiano è l'eterna giovinezza del più tradizionale fra gli strumenti maggioritari previsti nella forma di governo: la questione di fiducia. Non si tratta in questo caso di uno strumento nuovo, né sembrano emergere forti novità quanto alla sua utilizzazione. Si ha qui piuttosto una costante della nostra storia repubblicana, venuta meno solo negli anni in cui giunse al culmine la centralità parlamentare. Tuttavia non si può fare a meno di notare che un uso quantitativamente così rilevante della questione di fiducia (ormai giunta a circa 350 casi – fra Camera e Senato – dall'inizio degli anni cinquanta ad oggi) non trova corrispondenti negli altri sistemi parlamentari, specie se si considera che lo strumento in esame ha da noi la forma della questione di fiducia "concreta", ovvero di un voto di fiducia su un singolo provvedimento all'esame di una delle due Camere, che è relativamente infrequente nel panorama comparato⁶⁰.

⁵⁷ Lo nota V. LIPPOLIS, *Maggioranza*, cit., p. 650, indicando anche i rimedi adottati contro di essa.

⁵⁸ Cfr. i dati e le analisi di C. DE MICHELI, L. VERZICHELLI, *Il Parlamento*, Il Mulino, Bologna, 2004, p. 197 ss.

⁵⁹ Si tratta della legge n. 269/2006 (sulla quale v. ora il commento di ABRUZZESE M., COLETTA T., DI DEDDA E., MATTENCINI G., OLIVETTI M., *Guida alla riforma dell'ordinamento giudiziario*, Giuffrè, Milano, 2007).

⁶⁰ Almeno come procedura formalizzata, ferma ovviamente la possibilità per il *leader* dell'esecutivo di minacciare in ogni momento le dimissioni. Si consideri, ad es., che nell'ordinamento spagnolo, ove la questione di fiducia è espressamente prevista in Costituzione (art. 115), essa può avere ad oggetto solo il programma del governo o una dichiarazione di politica generale e non può essere configurata come una procedura speciale di approvazione dei disegni di legge (al riguardo cfr. P.J. GONZÁLEZ-TREVIJANO, *La cuestión de confianza*, Mc Graw-Hill/Interamericana de España, Madrid, 1996).

8. Conclusioni

La forma di governo italiana del 2006 è dunque fortemente diversa rispetto agli assetti che la caratterizzavano all'inizio degli anni novanta. La trasformazione che l'ha interessata (dovuta, come si è visto, alla riforma elettorale e alle mutazioni del sistema dei partiti, nella costanza del testo costituzionale) non ha tuttavia consentito un approdo sulle agognate spiagge della democrazia maggioritaria, immediata o di legislatura. Si sarebbe tentati di rilevare che, all'inizio della XV legislatura repubblicana, la forma di governo italiana è "in mezzo al guado", fra l'ormai lontana proporzionale pura e gli equilibri del parlamentarismo modello *Westminster*.

Molta strada, comunque, è stata percorsa. In questo momento storico, oltretutto, non è nemmeno necessario, per l'osservatore, misurare le evoluzioni registratesi negli ultimi dieci anni con proposte di riforma costituzionale volte a consentire il completamento del cammino, dato che il risultato del *referendum* costituzionale del 25 e 26 giugno 2006 ha per ora posto un freno al riformismo costituzionale più radicale (e talora più confuso). Ciò che si può dire oggi è che ogni lettura che sottolinei solo l'incompiutezza del cambiamento sinora avvenuto o che ne sopravvaluti la portata rischia di apparire ideologica, in quanto frutto di una aprioristica opzione in favore di un parlamentarismo di partiti ormai consegnato al passato oppure di una democrazia maggioritaria all'inglese che è ugualmente estranea al presente. Forse il contraddittorio presente è molto più coerente con la storia profonda del sistema politico e costituzionale italiano di quanto immaginano i nostalgici della prima Repubblica e i teorici della seconda (o forse, a questo punto, della terza). La democrazia semi-maggioritaria⁶¹ che ha caratterizzato l'ultimo decennio ha una sua razionalità interna: non si tratta di sacralizzarla, ma di prendere atto di un modello si è venuto delineando sotto i nostri occhi e di cui è forse giunto il tempo di tentare una lettura complessiva.

Marco Olivetti. Professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università di Foggia.

⁶¹ Riprendo quindi la definizione a suo tempo proposta da A. REPOSO, *Lezioni sulla forma di governo italiana. Dalla monarchia statutaria al modello semipresidenziale*, Giappichelli, Torino, 1996, preferendola al concetto di democrazia maggioritaria (sul quale v. i contributi di S. BARTOLE, *Democrazia maggioritaria*, in *Enc. Dir.- Aggiornamento*, vol. V, Giuffrè, Milano, 2001, p. 346 ss.; e O. CHESSA, *La democrazia maggioritaria nell'interpretazione costituzionale della forma di governo*, in *Diritto pubblico*, 2004, 1, p. 19-60).

Uwagi o przekształceniach formy rządu we Włoszech

Marco Olivetti, *Uniwersytet w Foggia*

Streszczenie

Przepisy konstytucji regulujące formę rządu doznały tylko marginalnych zmian, ale to nie wyklucza faktu, że miała miejsce pewna ewolucja w związku z przekształceniami zaistniałymi w prawie wyborczym i w systemie partyjnym.

Uwzględniając te czynniki można wyodrębnić cztery fazy: **a)** pierwsze pięciolecie dziejów Republiki charakteryzujące się stabilnością i siłą władzy wykonawczej; **b)** okres od 1953 do 1992 roku, który cechuje system wielopartyjny „skrajny” (Elia) i „niedoskonały” (Galli); **c)** okres od 1992 do 1996 roku, określanym jako „sejsmiczny” (Elia), dzięki zmianie ordynacji wyborczej i kryzysowi ustrojowemu; **d)** okres od wyborów w 1996 roku, gdy system polityczny zbliża się do modelu większościowego i charakteryzuje się wymianą w ramach niespójnej dwubiegowości.

System partyjny tzw. „drugiej Republiki” różni się od poprzedniego strukturą stronnictw i dynamiką stosunków między nimi, tj. łączeniu się w koalicje.

Jeśli chodzi o aspekty ustrojowe, to należy zwrócić uwagę na pewne czynniki ewolucyjne, wskazujące jak niektóre ustalenia konstytucyjne pozostały niezmienione, podczas gdy inne uległy zmianom: **a)** premier jest wybierany przez wyborców w osobie lidera zwycięskiej koalicji, **b)** kryzysy rządowe nadal były w ostatnich latach ekstra-parlamentarne; **c)** chociaż nadal nie istnieje formalnie możliwość odwołania ministrów przez premiera, wielu z nich podało się do dymisji wskutek oczywistych presji; **d)** zanikły prawie ingerencje prezydenta Republiki w ustalanie składu rządu.

Evolution of government system in Italy

Marco Olivetti, *University of Foggia*

Abstract

Even though the articles of the Constitution that regulate the governmental system were slightly modified, changes and evolutions occurred in the election system and in the party system.

We can identify four important historical periods of time bringing about the following changes: **a)** the first five years of the history of the Republic characterized by stability and by the strength of the executive power; **b)** the period of time from 1952 to

1992 characterized by “extreme” (Elia) and “imperfect” (Galli) multiparty phenomenon; **c)** the period of time between 1992 and 1996 which was defined as “seismic” period (Elia) for the modification of the election system and for the institutional crisis; **d)** the period of time starting from the election of 1996, from this moment on the political system gets closer to the majority system and it is characterized by a fragmented bipolarism.

The party system of the so-called “Second Republic” is different from the previous one for its party structure and for the type of relationships and coalitions established during their gatherings.

From the institutional point of view, it is important to enlighten some difficult aspects of the evolution such as the important changes to some constitutional conventions which were modified and some were not. For example: The Prime Minister is appointed by the electors as leader of the winning coalition; **b)** the governmental crisis continued being an extra-parliamentarian issue in the last years; **c)** several ministers resigned after outspoken pressures from the Prime Minister, even though a formal power of annulment of an appointment does not exist at all; **d)** interferences from the President of the Republic in the process of appointment in the government are almost disappeared.