

## **Il governo parlamentare della Costituzione e le innovazioni possibili ·**

di **Enrico Cuccodoro** – *Professore associato di diritto costituzionale presso l'Università del Salento*

Nel rileggere la tortuosa traiettoria nei decenni che hanno, volta a volta, impegnato il confronto costituzionale, in termini di virtuale innovazione e riforma del profilo delle istituzioni, come si sa, ci si è mossi dai pioneristici Comitati Riz e Bonifacio, fino alle Bicamerali Bozzi, De Mita-Iotti e D'Alema, con svariate, innumerevoli altre proposte politico-parlamentari, sempre naufragate; mai si è raggiunto un punto finale di equilibrio. Anzi, quasi sempre, molto dirompente si è presentato il distacco talora avvertito fra “letture scientifiche” giuridico-costituzionali della revisione possibile ed esigenze “suggerite in sede politica” e nell'allora avviata discussione di partenza in merito a una c.d. “ingegneria costituzionale”, anche propedeutica alla c.d. “grande riforma”, come ambiti idonei per assecondare programmi e formule del cambiamento, con iniziative di piccola o più profonda manutenzione del sistema. E, va detto, che proprio per la lunghissima evoluzione di tale estenuante percorso, ora parlamentare o politico-istituzionale, ora esclusivamente progettuale o ideale, assai di frequente, le suggestioni del contingente sono affiorate come elementi protagonisti della dialettica in corso, come segnalati punti di frattura della democrazia italiana in crisi.

Esperienze maturate in altri modelli, moniti e avvertimenti di ambito europeo e della originale architettura *multilevel governance-government*, pesanti condizionamenti emergenziali, entrata in crisi delle formazioni e dei movimenti politici, soprattutto, priorità del quadro economico-finanziario del Paese hanno costellato le fasi in cui si è posto, a vario titolo, il tema delle modifiche costituzionali quale testa di capitolo nell'agenda riformatrice italiana.

Ora, l'estensione data dalla profondità della crisi in atto richiama al realismo. Così come sollecita alla ragione di far fronte al malessere crescente e alle distorsioni,

---

· Intervento al Convegno: “Le riforme costituzionali”, Giornata dedicata alla memoria del prof. Giovanni Bognetti - Dipartimento di Diritto Pubblico italiano e sovranazionale dell'Università degli Studi Milano, 28 ottobre 2013.

denunciate da tempo o, da poco, affiorate, con pari avvertenze della complessità, anche sul piano squisitamente tecnico-procedurale del rispetto e della rigidità costituzionale, *ex artt.* 1, 138-139 Cost.<sup>1</sup>, e del disagio che ogni trattazione sulle istituzioni fa sempre intravedere allo studioso, di volta in volta, attratto dalla possibilità di innovare il sistema, e raggiunto da dubbi e resistenze davanti alla non meno evidente notazione che ogni proposizione di modificazione delle funzioni e degli assetti istituzionali, in certi casi, purtroppo, con qualche proposta avventata o “fotografia” di una emersa, improvvisa necessità, reca già con sé, nella sua luminosità, l’ombra che l’accompagna verso la pienezza e il superamento della sua realizzazione. Un paradosso ineliminabile?

\* \* \*

In molte occasioni, il tempo che corre inesorabile consente di analizzare le vicende contingenti alla luce della esperienza che ciascuno matura e perfeziona nel corso della propria esistenza. Tale naturale evidenza si lega a ciò che scriveva Victor Hugo: “Chi ti parla di futuro senza discutere di presente e di passato, ti consegna solo mani vuote”.

Proprio chi, fra i molti, pazientemente, ha tentato di scandagliare, in diverse stagioni ormai lasciate alle spalle, dal 1979 in poi, momenti e sequenze di luce e oscurità dei passaggi succedutisi nel corso degli anni e cronache costituzionali eterogenee, per agevolare un più realistico progetto della vita democratica del Paese, non può non essere lieto per l’avvio di una nuova fase che si delinea, ove questa aspettativa sia, finalmente, orientata a fronteggiare i tempi ardui che incalzano, anche

---

<sup>1</sup> E’ il presidente dell’Associazione dei Costituzionalisti italiani, prof. Antonio D’Atena, a dare voce al pensiero di molti studiosi e osservatori, davanti al nuovo itinerario dei possibili interventi di modifica della Carta costituzionale: “All’inizio di quella che si preannuncia come una stagione ‘costituente’ (o, meno pretenziosamente, come una stagione di riforme costituzionali... una fase storica nella quale da molti si lamenta il silenzio della cultura sui temi che impegnano il dibattito pubblico, i costituzionalisti avvertono il dovere civico di dare, ai processi in corso, il contributo che è nelle loro corde: quello di una riflessione indipendente e scientificamente registrata su questioni che investono direttamente il sapere di cui sono portatori”. Cfr., *I Costituzionalisti e le riforme*. Seminario dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Università degli Studi Roma Tre, Roma, 28 giugno 2013, Relazioni e Interventi: [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it)

Da ultimo, v., M. Siclari (cur.), *L’Istituzione del Comitato Parlamentare per le Riforme Costituzionali*. Atti del Seminario svoltosi l’11 luglio 2013 presso il Dipartimento di Scienze politiche dell’Università degli Studi Roma Tre, Roma, 2013, Aracne ed., p. 9 e *passim*: “Nessuno degli Autori ritiene che la Carta costituzionale debba rimanere così com’è. Su vari punti, infatti, è necessario un aggiornamento, necessario al consolidamento del patrimonio di valori affermati dalla Carta stessa, al suo adeguamento ad esigenze sopravvenute alla correzione di previsioni che l’esperienza ha dimostrato essere ormai superate. Questo, tuttavia, non legittima il discostarsi dalle procedure costituzionalmente previste per la revisione, all’art. 138...”.

di fronte a ulteriori, problematiche “distanze” della Costituzione formale, rispetto alla vivente realtà sostanziale<sup>2</sup>. Anche se, giova sempre rammentarlo, specialmente fra noi, tanto si è detto e scritto di frequenti *illusioni* e *delusioni* costituzionali, di retroguardia nell’ottica per affrontare il cambiamento e una sua efficace governabilità, poi ancora si è discusso di “fragile profezia” verso aspettative per un più maturo e, soprattutto, stabile orizzonte politico.

Tuttavia, tensioni del momento, cadute di interesse e partecipazione, separazione dei cittadini dal circuito dei poteri possono sempre abbandonarsi in visioni faziose e in preoccupanti distorsioni della *lettera* e dello *spirito* della nostra Carta

---

<sup>2</sup> Sia consentito indicare, a mero titolo di riferimento esemplificativo, gli svariati, ricorrenti *cicli* e *momenti* della discussione che, appunto, dal 1979 ad oggi, è sul tappeto in Italia, circa profili e suggestioni in merito alla aperta *questione politica* del rinnovamento *costituzionale* e dell’assetto *istituzionale* del Paese, secondo una parziale ricostruzione e solo personale “lettura”, che contenutisticamente e cronologicamente qui di seguito richiamo: *Ingegneria costituzionale per l’ottava legislatura* (E. Cuccodoro cur.), estratto speciale di *Parlamento*, maggio-giugno 1979; E. Cuccodoro, *Il dibattito istituzionale e la mutevole realtà politica*, in *Foro amm.*, 1980, fasc. 12; *Forma di governo riforma delle istituzioni* (E. Cuccodoro cur.), *Quaderno di Parlamento*, 1982, n. 1-4; E. Cuccodoro, *Collegialità ministeriale, comitati e vertici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1983, n. 3; E. Cuccodoro, *Premesse alla riforma istituzionale (1983-1985)*, I. *Verso la riforma delle istituzioni*. “Strumenti”, (E. Cuccodoro cur.), Firenze, 1983; II. *La riforma istituzionale in Parlamento*. “Cronache. Profili delle figure costituzionali”, Firenze, 1985, Nocchioli ed.; E. Cuccodoro, *Intervento*, in AA.VV., *Le Riforme Istituzionali*, Padova, 1985, Cedam; E. Cuccodoro, *Lo stato delle istituzioni e le innovazioni nella Costituzione*, in *Studi parl. e di pol. cost.*, 1986, n. 72-73; E. Cuccodoro (cur.), *Le regole del giuoco nella Costituzione*. Disposizioni e Attuazioni fra crisi e tramonto, Firenze, 1987, Nocchioli ed.; E. Cuccodoro, *Considerazioni istituzionali sulla crisi*, in *Dir. e Soc.*, 1988, n. 1; E. Cuccodoro, *I limiti dell’autonomia ministeriale nel governo parlamentare di partito*, Firenze, 1991, Nocchioli ed.; E. Cuccodoro, *Cronaca di una crisi*. Costituzione materiale e formale tra anomalia finzione regola, Galatina (Le), 1991, Congedo ed.; E. Cuccodoro, *La Costituzione: quale riforma “possibile”?*, in *Studi parl. e di pol. cost.*, 1991, n. 92-93; E. Cuccodoro, *I limiti della Commissione per le riforme istituzionali*, in *Studi parl. e di pol. cost.*, 1992, n. 97-98; E. Cuccodoro, *Lineamenti istituzionali*. Fili per i nodi costituzionali e sociali, Firenze, 1993, Nocchioli ed.; E. Cuccodoro, *La crisi costituzionale (1993-1996)*, 3 voll. (Prefazioni e postfazione di F. Cossiga): I. *Eclissi di una forma politica costituzionale*. “Tramonto delle finzioni alba delle istituzioni”, 1993; II. *Incognita di una transizione costituzionale*. “Passaggio nel cono d’ombra”, 1994; III. *Orizzonte repubblicano*. “Proiezioni costituzionali e limite della crisi”, Manduria (Ta), 1996, Lacaia ed.; E. Cuccodoro, *“Il mito del cavallo di Troia”*. Le suggestioni della riforma istituzionale in Italia di fronte alle altrui esperienze costituzionali, Sulmona (Aq), 1996, Editrice Marsica Domani; E. Cuccodoro, *Percorsi delle istituzioni*. Orientamenti costituzionali per la crisi e rime obbligate per la Bicamerale, Pescara, 1997, D’Abruzzo Libri-Edizioni Menabò; E. Cuccodoro, *La Costituzione che verrà*. 1948-1998, Manduria (Ta), 1998, Lacaia ed.; E. Cuccodoro, *Il diritto pubblico della transizione costituzionale italiana*, Bologna, 1999 I ediz., 2000 II ediz., 2001 III ediz., 2003-2007 Terza ediz. aggiornata ed integrata, Monduzzi ed.; E. Cuccodoro, *“Le parole della Costituzione”*, in *Nuova Rass. ldg.*, 2005, n. 18; E. Cuccodoro, *“Comunicazioni del Governo in Parlamento”*. Collaborazione, confronto o crisi nella relazione fiduciaria, in M. Siclari (cur.), *I mutamenti della forma di governo*. Tra modificazioni tacite e progetti di riforma, Roma, 2008, Aracne ed.; E. Cuccodoro, *“La Costituzione fra democrazia e legalità”*, in *Nuova Rass. ldg.*, 2008, n. 18; E. Cuccodoro, *“Il sistema parlamentare è al tramonto?”*. Lettura costituzionale di talune rilevanti “finzioni” istituzionali, in *Studi in onore di Franco Modugno*, vol. II, Napoli, 2011, Editoriale Scientifica; E. Cuccodoro, *I Costituzionalisti, le auspiccate riforme...*, in [www.associazionedei costituzionalisti.it](http://www.associazionedei costituzionalisti.it), *Osservatorio*, giugno 2013.

fondamentale. Ignorando del tutto il valore e il significato che l'applicazione reale della norma portante del Paese ha acquisito nel quadro di tutti i comportamenti: costituzionali, istituzionali e parlamentari. Davvero, una brutta piega, che, frequentemente, si replica!

Una disinvoltura che assai si rileva nella nostra vita civile e politica, e che affiora in molti giudizi e opinioni diffuse, con deleteria noncuranza delle enunciazioni solenni e dei principi di fondo che organizzano il funzionamento del sistema, pur bisognoso di aggiornamenti e pacate innovazioni, con mite ragione di procedere nei soli *modi e forme* che la Costituzione prescrive: “le rime obbligate” per incardinare ogni più efficace progetto di sviluppo dell'Italia, secondo più illuminata dottrina costituzionalistica per la Repubblica, lo Stato, il Popolo, il Governo. Fino, ad arrivare al punto di considerare la stessa Costituzione volano adatto per promuovere iniziative di costruttivo riformismo istituzionale e azioni di rinnovamento incisivo che, però, si distinguono dalla preliminare adesione verso una completa attuazione, la difesa e realizzazione del testo (con mobilitazione che, in questa specifica direzione, talora, sfiora atteggiamenti di critica sulle procedure di riforma *ad hoc*, forse, oscurati da alcuni intenti propagandistici e di ricaduta sul momento contingente e, anche, di apparenti comportamenti partitocratici). E, ciò, rispetto allo stesso vessillo costituzionale, idoneo ad intavolare ogni discussione democraticamente aperta su crisi e riforme largamente condivise, su legittimità e legalità nel quadro del confronto fra organi politici, formazioni partitiche, voce degli esperti e studiosi della materia, nuovi movimenti di opinione, che sembrano comunque raccogliersi in suo nome, distinguendosi, tuttavia, in una qual espressione antagonista che, emblematicamente, a vario titolo, si considera appannaggio sensibile del c.d. “popolo della Costituzione” (Zagrebel'sky, Carlassare, Onida, Azzariti, Pitruzzella).

\* \* \*

Nella realtà del momento difficile che viviamo, va prendendo consistenza una novità che merita grande attenzione per la serie di implicazioni di ordine squisitamente costituzionale e di rilevanza istituzionale nell'impianto dei nostri poteri politici. Stiamo, infatti, sperimentando il profilo di una distinzione che provoca conseguenze notevoli sul piano dei rapporti fra le figure costituzionali del Presidente della Repubblica, del Governo della Repubblica, del Parlamento e della dinamica complessiva nelle relazioni intessute fra partiti politici maggioritari e minoritari, secondo l'esito disegnato dal voto delle elezioni politiche del 24-25 febbraio 2013, con il quale misurarsi oggettivamente.

In questa qualificata occasione di confronto accademico odierno, per onorare la memoria del prof. Giovanni Bognetti (che personalmente ricordo ospite illustre del

nostro Dipartimento di Scienze giuridiche, in occasione della importante Lezione magistrale da lui autorevolmente tenuta, presso l'Università del Salento, nell'ambito di un ciclo di Seminari organizzati per il 150° Anniversario dell'Unità d'Italia), non mi soffermo direttamente sui temi inerenti la figura neutrale del Presidente della Repubblica e sulla miriade di questioni strategiche circa lo sbilanciato "peso", non più *centrale*, delle Assemblee politiche nella loro più palpabile crisi strutturale e funzionale (revisione del bicameralismo gemellare, composizione del Parlamento e dei gruppi politici, incisività delle commissioni parlamentari, *iter* legislativi rinnovati e integrati, correzioni regolamentari, estensione delle funzioni di indirizzo e controllo, rapporti fra Camere, sistema delle Autonomie e *governance* in sede di Unione europea, fino a riguardare l'esigenza di una nuova normativa elettorale, *legge di sistema* essenziale misura per poter assicurare l'indispensabile equilibrio politico-istituzionale). Poiché, in alcune recenti idee di organizzazione costituzionale e istituzionale ho avuto ampio modo di trattarne, con specifici richiami al complessivo disegno della nostra forma di governo, che sollecita innovazioni e adeguamenti in molti segmenti interessati da incrinature rilevanti e profonde<sup>3</sup>.

Uno stato di apparente disagio e disfunzione, confermato dalle recenti analisi costituzionalistiche e di indagine istituzionale, tanto già suggerite nel Capitolo III della *Relazione finale del Gruppo di Lavoro sulle riforme istituzionali*, del 12 aprile 2013 (istituito dal Presidente della Repubblica, il 30 marzo 2013). Quanto, e da ultimo, ancora riprese e ampliate, sedimentate e confluite nel Capitolo IV della *Relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali*, del 17 settembre 2013 (istituita autonomamente dal Presidente del Consiglio dei Ministri, d'intesa con il Ministro per le Riforme Costituzionali, l'11 giugno 2013, con l'integrazione ulteriore di un apposito Comitato incaricato della redazione di ogni ipotesi di riforma avanzata dai componenti della Commissione, e per punti problematici, anche, tenendo conto di espresse opzioni alternative, subordinate a talune scelte di fondo, con allegati aggiunti alla *Relazione finale* i verbali delle riunioni e i documenti che alcuni componenti hanno chiesto di menzionare *ad hoc*). Tutto ciò, al fine di agevolare il percorso riformatore, con l'analisi preliminare in sede tecnico-ricognitiva, appunto, affidata agli esperti "saggi", poi propriamente di azione legislativa in Parlamento, con soluzioni di revisione della Costituzione: mediante le apposite norme del disegno di legge costituzionale (in *Atti Senato*, n. 813), il "cronoprogramma" dei tempi dei lavori parlamentari e l'istituzione del Comitato parlamentare *ad hoc* di venti senatori e venti deputati tra i componenti delle due

---

<sup>3</sup> E. Cuccodoro, *Lettera e spirito dei poteri*. Idee di organizzazione costituzionale: tomo I. *La Costituzione che vive*. Valori e patriottismo costituzionale 1948-2008; tomo II. *La custodia dell'Unità nazionale*. Identità e coesione, Napoli, 2008; 2012, Editoriale Scientifica.



Commissioni permanenti Affari costituzionali di Senato e Camera, con membri di diritto i loro Presidenti, congiuntamente avendone entrambi assegnata la Presidenza del Comitato.

\* \* \*

Ritengo opportuno affrontare qui, solo per rapidi *flash*, lo snodo *a cavaliere* dei molti nodi insoluti riferibili, a profili di procedimentalizzazione della nascita del Governo, cioè della sua decisiva formazione, proprio nell'ambito dei condizionamenti dettati dall'amplificarsi della fase di crisi che, ancora una volta, sperimentiamo.

Anche se sarebbe, pure, logico ripensare all'idea complessiva della “*istituzione Governo*”, macchina organizzativa dell'Esecutivo (da rimettere in sesto), e che stenta a pianificare i vari momenti di dialettica funzionale interna, del *decision-making* politico-istituzionale, di ruolo propulsivo dell'indirizzo politico e amministrativo, fino a riguardare:

1.- il profilo irrisolto della sfera di *collegialità ministeriale* (Consiglio dei Ministri, comitati di ministri e comitati interministeriali, raccordi con le Conferenze Stato-Regioni-Autonomie, cabine di regia, vertici istituzionali e politici, riunioni di governo con le parti sociali e con le delegazioni dei diversi rappresentanti delle forze politiche e formazioni parlamentari, estenuanti “verifiche” e sedi di mediazione, a tacere dell'ulteriore circuito legato alla condivisione degli obblighi e appuntamenti derivanti in sede comunitaria e internazionale, alla fine, forse, immaginando utile tornare a ripristinare uno snello assetto di maggior “raccordo intergovernativo”, pari a quella soluzione già sperimentata, in alcune stagioni complesse, mediante l'adozione strutturale di una potenziata figura del “Consiglio di Gabinetto”), o di riqualificata *reductio ad unum* nella *Premiership* del Presidente del Consiglio (figurino che, comunque, alternativamente è denominato così nella *Relazione* dei “*saggi*”, senza qualificarne la differente, oscillante posizione costituzionale, avuto riguardo per lo stesso ruolo di *Primo Ministro*, nominato dal Presidente della Repubblica e che propone al Capo dello Stato *la nomina e la revoca* dei Ministri, con un potenziato rilievo “personale” nella dialettica governativo-parlamentare e nell'ambito della maggioranza politica che intenda sostenerlo: Capitolo IV, punto 4 a) - g) e *passim* della *Relazione finale*, del 17 settembre 2013);

2.- l'intera gestione funzionale governativa (direttiva politica, di impulso, indirizzo, programmazione e coordinamento, di comunicazione e costante dialettica con le Assemblee legislative, anche alla luce del fondamentale ruolo operativo del c.d. *Governo in Parlamento* e in ogni snodo decisionale che, *a tutto campo*, implica attività istituzionali dell'Esecutivo a livello nazionale, comunitario, internazionale -

per il Presidente del Consiglio, i Ministri e Sottosegretari, con esclusivi compiti di “cerniera” affidati, tanto complessivamente al Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, quanto dettagliatamente al Ministro per i rapporti con il Parlamento e il coordinamento dell’attività di Governo, in frontale “raccordo” con le due Presidenze d’Assemblea e le rispettive Conferenze dei Presidenti di Gruppo e di Commissione -) del *continuum* Governo-Parlamento e della parallela, efficace riorganizzazione e riforma dell’Amministrazione pubblica. Poiché, come è riconosciuto nel Capitolo IV, punto 3 della *Relazione finale*, del 17 settembre 2013, “i caratteri assunti dalla dimensione amministrativa... dipendono... dalla debolezza del ‘comando’ politico e dal moltiplicarsi delle sedi di resistenza e di influenza degli interessi particolari o corporativi”<sup>4</sup>.

Si parla diffusamente, ormai, di “*leadership* della coalizione politica (elettorale)”, rispetto alla individuazione (quindi, che così si viene a distinguere e separare...?) del ruolo di “*guida* dell’Esecutivo”, che, solo dopo, emergerà a seguito della nomina del nuovo Presidente del Consiglio dei ministri, effettuata dal Capo dello Stato per il dettato *ex art.* 92, comma 2, della vigente Costituzione.

Di fronte all’idea che potesse essere l’elettore italiano a scegliere, col proprio suffragio (seppure qui ellitticamente), il candidato *Premier* chiamato alla direzione del Governo, tuttavia, senza pregiudicare il ruolo costituzionalmente assegnato al Presidente della Repubblica di indicarne il nome, dopo rituali consultazioni al Quirinale verificato l’esito delle elezioni, si è voltato pagina, ritornando al passato e a una tradizione già conosciuta con altre congiunture di governabilità turbolenta ed incerta, in stagioni di analoghe crisi ricorrenti nel complesso quadro politico contemporaneo, o, se si vuole, di quella evocata, “felice” espressione congiunturale

---

<sup>4</sup> Evidentemente, un campo interrelato d’azione, a vasto raggio, che meriterebbe ben ampio risalto ed aggiornamento: tuttavia, sia di solo riferimento richiamare qui, in preliminare avvio di qualche utile approfondimento metodologico da svolgere con ulteriore analisi, gli insuperati contributi condotti quasi in parallelo, decenni orsono, da A. Predieri, *Il Parlamento nel sistema politico italiano*. Funzioni parlamentari, quadro politico, realtà sociale: verifiche per una politica delle istituzioni, Milano, 1975, Edizioni di Comunità, *passim*; S. Ristuccia (cur.), *L’istituzione Governo*. Analisi e prospettive. La funzione governativa nella crisi del sistema politico, Milano, 1977, Edizioni di Comunità, che *ivi* contiene il noto saggio di A. Manzella, *Il Governo in Parlamento*, p. 87 ss.; E. Cheli, *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Bologna, 1978, Il Mulino, p. 103 ss.; G. Amato, *Il Governo*, in AA.VV., *Attualità e attuazione della Costituzione*, Bari, 1979, Laterza, p. 79 ss.; G. Negri, *L’occhio sulla Repubblica*. Le nuove frontiere del diritto e le istituzioni della repubblica italiana, Milano, 1979, Edizioni di Comunità, p. 25 ss.; S. Ristuccia, *Amministrare e Governare*. Governo, Parlamento, Amministrazione nella crisi del sistema politico, Roma, 1980, Officina Edizioni, *passim*.

Le più attuali tendenze del sistema di governo in Italia sono ora indicate, esattamente, con documentata e puntuale rappresentazione, suffragata dal cospicuo apporto di dottrina e comprensiva bibliografia in materia tanto eterogenea e rilevante, da C. Colapietro, *Il Governo e la Pubblica Amministrazione*, in F. Modugno (cur.), *Diritto Pubblico*, Torino, 2012, Giappichelli ed., p. 357 ss.

di un tempo, da avventuroso... *costituzionalismo di crisi*... Anche se, giova osservare che, proprio nella *Relazione finale* della Commissione dei “saggi” per le riforme costituzionali, sembra condivisa in materia l’opinione che sia, davvero, impossibile: “prescindere dal fatto che ormai gli elettori, da ben venti anni e sei turni elettorali (1994, 1996, 2001, 2006, 2008, 2013), nel momento in cui votano, conoscono il nome del candidato alla presidenza del Consiglio dei Ministri, come peraltro accade in tutte le democrazie parlamentari. Il voto per la coalizione o per il partito costituisce pertanto anche una indicazione politicamente vincolante relativa al candidato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Questo effetto è stato prodotto dalla prassi... Sino ad oggi, al momento del conferimento dell’incarico per la formazione dell’Esecutivo, dopo le elezioni, i Presidenti della Repubblica non si sono discostati dalla designazione di colui che la coalizione vincente aveva indicato come candidato” (Capitolo IV, punto 6 della *Relazione finale*, in data 17 settembre 2013).

Con discusse incisive, invocate riforme di correzione del sistema, anzi, dilatatasi oltre misura la distanza odierna fra *Paese reale* e *Paese legale*, fra *Stato* e *Società civile*, nell’innegabile dissonanza delle forze politiche e dei rispettivi movimenti, per determinare costruttivamente la sfera di politica nazionale (in ragione di un art. 49 della Costituzione, oggetto e soggetto di ricorrenti, denunciati problemi - già Crisafulli, magistralmente per tutti -), riprende vigore la virtuale “torsione” che può interessare il ruolo del Governo nascente. Tutto ciò, non già sotto il profilo della linea programmatica dell’indirizzo politico generale dell’Esecutivo o (come si dice, ora) della squadra ministeriale che lo può, volta a volta, comporre, attuandone in Parlamento ogni puntuale intento. Bensì, si ripropone ancora adesso una tale frattura nel cuore della stessa centralità ministeriale, riguardo alle relazioni fra i partiti coalizzati e alla loro capacità di esprimere unità e omogeneità nella *leadership* governativa proposta, capace davvero di imprimere l’efficacia necessaria alla compagine di maggioranza nel *continuum* del rapporto Governo-Parlamento e, soprattutto, nella quotidiana azione direttiva dei gruppi parlamentari, chiamati a sostenerne gli obiettivi strategici risultati maggioritari, e per forza numerica prevalente, e per effettività politica conseguita realmente con i termini del voto espresso dai cittadini elettori che si recano ai seggi e che, così, non disertano il decisivo appuntamento democratico, rispetto ai sempre più disaffezionati non votanti.

Seppure, con qualche connotazione critica, si è discusso di un superamento (potenziale?) del sistema parlamentare vigente, in chiave di incostante, parallela accentuazione del ruolo “conduttore” del Governo nel disegno costituzionale affermatosi in Italia (Modugno), ove non si è imposto un regime inteso a favorire il netto rafforzarsi dell’Esecutivo (e della relativa *Premiership*, “modello Westminster”), a causa di permanenti difficoltà (politiche) strutturali e funzionali, che assai spesso lo hanno indebolito e minato al proprio interno, sotto il profilo della



incisività, stabilità e responsabilità. Il vero *homme malade* della nostra democrazia; come, ripetutamente, ammoniva nelle sue asciutte, puntuali osservazioni costituzionali, ancora realistiche, il mio primo Maestro, il prof. Pier Giorgio Lucifredi.

Il nostro assetto non si è evoluto, come il modello britannico e tedesco, in una forma di *Premiership* prevalente (Frosini, Torre), così restando ancorato, invece tanto pervicacemente, al solo *mito* della “centralità del Parlamento”, con la condizione ultrattiva di sempre indicata, ciclica debolezza e inagibilità operative della macchina governativa italiana: oscillante esito di una forma politico-costituzionale che sopravvive, incapace di rinnovarsi, progressivamente fiaccata dal corso delle ricorrenti, periodiche crisi<sup>5</sup>. Poiché, sia il *Premier* inglese, sia il Cancelliere federale tedesco sono, in realtà, fulcro indiscusso del modello, non solo per consenso popolare dato dai rispettivi elettorati o per affermata volontà di indubbio, consolidato equilibrio istituzionale raggiunto. Ma, perché, queste figure di decisivo rilievo hanno teso a far convergere, unificandolo nel loro ruolo di azione propulsiva d’indirizzo strategico, il compito “costituzionale” di *leadership* di governo, con quello altrettanto dirimente, in termini politico-parlamentari, di *leadership* alla reale “guida” delle rispettive forze della maggioranza schierata in Assemblea legislativa: Capi di governo e *leader* quasi incontrastati della loro maggioranza politica chiamata a cooperare in Parlamento, a Londra e a Berlino, indubbio modello di efficienza ed efficace capacità decisionale, tempestività, legittimazione ed evidente attribuzione personale di primaria responsabilità direttiva.

E da noi, a Roma, in una traccia di più che trentennale, infinita transizione, verso un nuovo efficiente, che tuttavia non riesce ad affiorare mai, ci si avvinghia, con forza, al “fascino” del passato, e senza il coraggio politico di voler cambiare quasi nulla!

Alla già condivisa alleanza di “pentapartito” e a quel “direttorio” che, a suo tempo, legava improbabili “staffette” al momento che venne ritenuto “aureo” del “C.A.F.”, si è affiancata la recente soluzione ulteriore (o la reiterata *finzione*, dopo altre analoghe esperienze rese in stagione di emergenza politica ed economica del Paese), che ha potuto sostenere l’Esecutivo *tecnico* uscente, forte di una serrata intesa personale “A.B.C.”, poi conclusasi con le convulse dimissioni del *Governo di missione*, guidato dal sen. Monti, il decretato scioglimento delle Camere, e il varo del nuovo Esecutivo della XVII legislatura, ministero politico di coalizione, presieduto

---

<sup>5</sup> Sia ancora permesso rinviare alla recente illustrazione svolta sul campo con mio contributo, in argomento: “Il sistema parlamentare è al tramonto?”. Lettura costituzionale di talune rilevanti “finzioni” istituzionali, ora in E. Cuccodoro, *Lettera e spirito dei poteri*. Idee di organizzazione costituzionale, tomo II. *La custodia dell’Unità nazionale*, cit., specie p. 78 ss. nt. 7 ss.

dall'on. Letta. Mentre, come si ricorderà, durante le fasi della campagna elettorale, decisamente sotto tono, si andava segnalando una nomenclatura che peculiarmente separava *leader* di virtuali coalizioni governative “*B.M.B.-A.*” da altri “candidati *Premier*”, che comunque non trovavano l’intesa, neppure per presentarsi ad un confronto mediatico, che li avesse veduti contemporaneamente in campo, protagonisti contrapposti di una (possibile) chiamata del Presidente della Repubblica alla guida del nuovo Governo del Paese per chi fra loro, fosse stato in grado di conseguire la vittoria finale dei consensi nella tornata del voto politico, oppure per chi si fosse trovato nella condizione preferenziale di riscuotere sul proprio nome la maggior adesione in Parlamento: regola inderogabile e priorità della “scelta costituzionale” esclusiva, assegnata al nostro Capo dello Stato per lettera e spirito degli artt. 92-93-94 Cost.

Ad una forma di debolezza che, da tempo, fotografa lo stato di crisi profonda delle nostre attuali formazioni partitiche e (sempre, con poco salda...) tenuta di loro *leadership* parallela nel sistema, così se ne associa un'altra. E che ne reitera, davvero, conseguenze e contorni ulteriori di difficile convergenza, ad ampio spettro d'incidenza problematica e connotazione ad alto rischio d'*impasse* costituzionale e, se si vuole, più squisitamente politico-istituzionale, in termini di incidente agibilità politica, per l'azione governativa di compromessa *Premiership*.

Come, infatti, si è dato osservare con la nuova XVII legislatura al nastro di partenza, per via degli esiti politici vuoi di dubbia “lettura” numerica per le possibili alleanze maggioritarie, vuoi di altra più incerta ancora, complessa “interpretazione” fra il comando della cordata di coalizione e la responsabilità diretta di guidare il nuovo Ministero. Fattori che, anche sotto questa luce, hanno qualificato il compito di preliminare, soggettivo accertamento e valutazione degli equilibri parlamentari possibili per il Presidente della Repubblica, con un tenace impegno di rinnovata garanzia *super partes*, nel suo confermato mandato al vertice della nostra Repubblica<sup>6</sup>. Aspetto che, come è noto, ha permesso al Capo dello Stato di poter

---

<sup>6</sup> A tal proposito, davanti ad una avanzata proposta di valutare, come possibile, una evoluzione del nostro modello parlamentare *razionalizzato*, in una “forma di governo parlamentare del Primo Ministro”, accompagnata da una coerente legge elettorale *ad hoc*, nella *Relazione finale* dei “*saggi*”, del 17 settembre 2013, al Capitolo IV, punto 4, si osserva, quanto segue: “Si tratta di un forma di governo ed una legge elettorale che facciano emergere da una sola consultazione degli elettori la maggioranza parlamentare e l’indicazione del Presidente del Consiglio, in modo da incorporare la scelta del leader nella scelta della maggioranza. Tale ipotesi sembra in grado di valorizzare sia le istanze di radicamento sociale e organizzative della politica sia le istanze di efficienza e di stabilità”. Ma, tuttavia, proprio questo orientamento sembra essere il punto di maggior incidenza, allorquando: “riconoscendone il valore centrale per un sistema politico ben equilibrato, tale opzione si propone di preservare il ruolo di garanzia e di arbitrato del Presidente della Repubblica e restituire al Parlamento il ruolo e le responsabilità perdute”.

A mio avviso, l’affermazione del ruolo del Presidente della Repubblica, sempre *il garante super partes*, non già *arbitro* o *mediatore* fra interessi politico-partitici configgenti pare così, e del tutto inopinatamente, riaprire note

autonomamente procedere proprio in direzione di una ritenuta utile *integrazione*, nell'itinerario di formazione del Governo, con un inedito "momento istituzionale" (peraltro, già sperimentato altrove, in particolare durante vicende analoghe di incertezza politica per la nascita del Governo in Olanda, da parte della regina Beatrice) per approfondire l'entità dei nodi sul tappeto, nella opzione, appunto da lui decisa il 30 marzo 2013, di costituire quei "due Gruppi di lavoro con il compito di proporre, attraverso due distinti Rapporti" - come si è già veduto e richiamato, documenti di studio effettivamente presentati il successivo 12 aprile 2013 -, "misure dirette ad approfondire tanto la crisi economica quanto la crisi del sistema istituzionale. Ai due gruppi di lavoro è stato assegnato il compito di misurare sulle questioni affrontate i livelli di convergenza e i punti di divergenza tra i componenti del Gruppo di lavoro al fine di facilitarne un ampio consenso tra le forze politiche presenti in Parlamento".

Nel tanto accidentato percorso dei passaggi, formali e informali, in vista della nascita del Governo, questa "soluzione" messa in atto dal Presidente viene così ad aggiungersi ai diversi "strumenti" in suo possesso, nel non del tutto completamente procedimentalizzato *iter* formativo di un nuovo Esecutivo, al fine di sciogliere problemi e indicare soluzioni opportune. Un risvolto assai netto (ma, forse, un'altra evidente *finzione*, per sottrarsi da quell'*impasse* in cui la politica sembra inesorabilmente precipitare, senza adeguate riforme...) del come, ormai, la crisi che morde, a pieno titolo, entri da protagonista nelle pieghe rilevanti della contrapposizione incessante avvertita tra costituzionalismo formale e sua imprevedibile dinamica materiale.

Anche questo un crinale che, da sempre, appare condizionato dalla volontà e dagli equilibri possibili che solo i partiti sono in grado di poter "dettare" all'agenda di programmi prima e indirizzi dopo su cui schierarsi, confrontarsi o distinguersi.

Fibrillazioni che, in più circostanze, hanno indotto il Capo dello Stato, il quale associa l'attuale permanenza e confermata chiamata al Quirinale, in ragione di un

---

contrapposizioni in ordine alla sua figura e funzione, caratterizzata dalla "metamorfosi", "duttilità" e dall' "espansione" del proprio spazio istituzionale nella dialettica del sistema e delle regole giuoco. Mai *arbitro* che giuoca "la partita in campo" fra competitori; sempre riconosciuto come protagonista neutrale, il *garante super partes*, vero *custode della Costituzione* e della sua più integrale attuazione e funzionalità; ormai "leone ruggente" e non più "leone dormiente" o *taglia nastri*. Cfr., E. Cuccodoro, *Lettera e spirito dei poteri. Idee di organizzazione costituzionale*, tomo II. *La custodia dell'Unità nazionale*, cit., p. 68 e *passim*; A. Baldassarre G. Scaccia (cur.), *Il Presidente della Repubblica nell'evoluzione della forma di governo*. Atti del Convegno di Roma, 26 novembre 2010, Roma, II ediz. 2012, Aracne ed., *passim*; V. Lippolis G.M. Salerno, *La repubblica del Presidente. Il settennato di Giorgio Napolitano*, Bologna, 2013, Il Mulino, p. 10 ss.; M. Breda (cur.), *Il grande giuoco del Quirinale. La posta in palio nell'elezione del presidente della Repubblica*, Milano, 2013, Corriere della Sera-Grandi Saggi, p. 80 e *passim*.

risultato concreto di innovazione e aggiornamento istituzionale, a ribadire, con vigore, suoi risoluti, fermissimi moniti e avvertimenti.

“...le forze politiche non cadano in convulsi e meschini calcoli di convenienza di qualsiasi specie. Ne va della credibilità del nostro Paese, della politica e della democrazia in Italia”. *(Roma, 13 giugno 2013, Discorso del Presidente della Repubblica in occasione della Conferenza dei Prefetti, presso la Scuola superiore dell'Amministrazione dell'Interno)*

“...Il rinnovamento istituzionale dell'Italia, dopo una lunga serie di omissioni e ritardi, ancora fatica a prendere corpo e cozza contro ostacoli e resistenze molteplici... C'è l'occasione, oggi, in questo 2013-2014, di giungere a delle conclusioni valide, più o meno comprensive di molteplici necessità. Non si possono giustificare e subire in proposito posizioni difensive e conservatrici. Il tema delle riforme istituzionali e costituzionali è ormai ineludibile. Non se ne può più discutere a vuoto, non ci si può girare attorno”. *(Firenze, 23 ottobre 2013, Discorso del Presidente della Repubblica in occasione della XXX Assemblea Annuale dell'ANCI)*