

**I COSTITUZIONALISTI E LE RIFORME**  
**SEMINARIO DELL'ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI**  
**Venerdì 28 giugno 2013.**  
**Università degli Studi Roma Tre**

(versione non definitiva)

**OLTRE IL PARLAMENTARISMO ?**

Relazione di

**Giuseppe De Vergottini**

(

L'attuale rinnovato dibattito sulle modifiche costituzionali investe la forma di governo e quindi i rapporti fra legislativo ed esecutivo. Mentre si ha l'impressione che dovrebbe essere abbastanza agevole rivedere il bicameralismo e fare di una sola camera la sede del rapporto fiduciario e della decisione ultima in materia legislativa, la prospettiva è tutt'altro che fluida per quanto riguarda una eventuale alternativa fra rafforzamento del governo e del suo presidente e eventuale passaggio al ruolo governante del capo dello stato.

Unico elemento che sembra condiviso riguarda la consapevolezza delle note criticità legate alla debolezza del governo e, in particolare, del presidente del consiglio. Le carenze istituzionali non si sono rivelate colmabili tramite interventi sulla legislazione elettorale dopo la crisi della bipolarizzazione. Così pure non è apparso sufficiente giocare sui regolamenti parlamentari. La debolezza del sistema dei partiti e la impraticabilità di coalizioni coese ha aggravato le lacune del sistema istituzionale.

L'intervento finalizzato a intervenire sulla debolezza dell'esecutivo è reso più evidente a causa delle note difficoltà di superare la crisi economica del presente per la cui soluzione sarebbe richiesta non soltanto volontà politica, ma altresì adeguatezza di strumenti decisionali da utilizzare sia all'interno del sistema paese sia nei rapporti con la Unione europea e le organizzazioni internazionali variamente coinvolte.

Occorre peraltro ricordare che, a fronte della domanda di interventi di riforma anche costituzionale, sta una corrente di pensiero del tutto scettica che critica, considerandola

illusoria, la strada della revisione della forma di governo. Da una parte questa linea ritiene che nonostante le sue inadeguatezze la forma di governo disciplinata in costituzione si sia rivelata particolarmente flessibile consentendo adattamenti alle svariate emergenze occorse. In questa prospettiva la costituzione ha consentito il passaggio al maggioritario e alla bipolarizzazione, nonché gli esecutivi presidenziali, senza sconvolgimenti preoccupanti. Inoltre, in modo forse troppo riduttivo, tale orientamento fa presente che il governo di oggi, a causa della invadenza del decisore europeo, dell'abbandono di spazi a favore delle regioni e delle autorità indipendenti e a causa dei processi di liberalizzazione, si è visto sottrarre larghe fette di competenze decisionali per cui non si vedrebbe la ragione per rafforzarne i poteri addirittura modificando il testo costituzionale che quindi va bene così come è.

Dobbiamo a questo punto tener presente che quella che oggi appare l'alternativa fra governo parlamentare irrobustito e governo semipresidenziale, certificata dalla *Relazione finale* del gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali istituito dal Presidente della Repubblica il 30 marzo scorso e rilasciata il successivo 12 aprile, ha radici lontane. Di questo argomento, a parte i numerosi interventi della dottrina, si sono occupate commissioni parlamentari e iniziative legislative. Il materiale conoscitivo a disposizione è particolarmente abbondante, sebbene manchi fino ad oggi una sua utilizzazione a livello decisionale politico.

Di solito si parte dalla constatazione per cui la Assemblea Costituente non volle un governo forte finendo per creare un parlamentarismo assembleare che ha condotto ad operare secondo moduli consociativi fino allo shock dei referendum del 1993. Si ricorda stancamente come l'odg Perassi, approvato nella seduta del 4 e del 5 settembre 1946, avesse scelto la forma di governo parlamentare reclamando rimedi contro le “*degenerazioni del parlamentarismo*”, vale a dire contro le forme di “*assemblearismo*” che avevano pregiudicato le democrazie parlamentari nella prima parte del novecento. Tuttavia la crisi politica del maggio 1947 conseguente alla rottura dell'unità antifascista e alla estromissione dei socialcomunisti dal governo bloccò il lavoro sul punto. Ad individuare adeguati rimedi a simili degenerazioni si era accinta la stessa Costituente, caldeggiando l'esclusione sia di forme assembleariste (inizialmente portate avanti dai comunisti) sia di forme presidenzialiste (inizialmente portate avanti dagli azionisti) e proponendo come punto di riferimento il governo di gabinetto imperniato sulla figura del primo ministro sperimentato a Westminster. I suggerimenti di Tosato sulla sfiducia costruttiva furono declinati e, negli anni successivi, concorse al definitivo allontanamento dall'ipotesi di un “*governo forte*” la struttura correntizia del partito di maggioranza relativa. Per quarant'anni fu infatti ritardata l'approvazione della legge sull'ordinamento della presidenza del consiglio, ritenuta veicolo di potenziale rafforzamento della corrente in grado di esprimere il presidente del consiglio.

La crisi di governabilità ha dunque condotto fino dagli anni settanta dello scorso secolo a evocare interventi di revisione più o meno radicali. A livello istituzionale vanno menzionati i

due Comitati di studio istituiti nella VIII legislatura presso le commissioni affari costituzionali delle Camere (presidenze Bonifacio-Riz, 1982) per inventariare le proposte di riforma allora emergenti: circa i rapporti tra organi costituzionali nella formazione del governo, la relazione registrava un orientamento unanime verso il mantenimento del sistema parlamentare con esclusione delle ipotesi di carattere presidenzialista; le variabili discusse riguardavano l'elezione diretta del Presidente della Repubblica pur nel mantenimento delle funzioni di garanzia, la scelta tra principio monocratico e principio collegiale collegata alla configurazione del rapporto fiduciario tra le Camere ed il Presidente del Consiglio ovvero fra le Camere e il Governo, i modi di risoluzione del rapporto fiduciario.

Nel corso della medesima legislatura fu istituita (presidenza Bozzi, 1983) una commissione parlamentare bicamerale per lo studio di riforme da presentare alle assemblee che promosse il mantenimento della forma di governo parlamentare, il rafforzamento degli istituti di democrazia diretta, la correzione del bicameralismo tramite la specializzazione di funzioni differenziate delle assemblee, il rafforzamento dei poteri del Presidente del Consiglio (es. potere di richiedere al Capo dello Stato la revoca dei ministri, costituzionalizzazione del consiglio di gabinetto, investitura fiduciaria da parte del parlamento in seduta comune). Nel corso della X legislatura particolare risonanza ebbe il messaggio sulle riforme inviato dal Presidente Cossiga (1991), anch'esso senza seguito immediato.

Nella XI legislatura fu istituita una commissione bicamerale (presidenza De Mita-Iotti, 1992) tramite apposite risoluzioni delle due assemblee, incaricata di elaborare un progetto organico di revisione della parte seconda della costituzione e progetti di leggi elettorali per le camere e i consigli regionali. Veniva disciplinato un procedimento modificando il dettato dell'articolo 138 sottoponendo i risultati dei lavori parlamentari a *referendum* necessario. La commissione optava nettamente per una forma di governo parlamentare avvantaggiata, da un lato, dalla recente riforma delle leggi elettorali in senso maggioritario e uninominale, dall'altro dalla proposta di investitura del primo ministro da parte del parlamento in seduta comune, dalla piena facoltà del primo ministro di nomina e revoca dei ministri, dall'introduzione della sfiducia costruttiva, dall'incompatibilità fra funzioni di governo e mandato parlamentare, dalla riserva di regolamento governativo, dalla definizione di una sorta di statuto dell'opposizione.

Nella XII legislatura fu attivato a livello governativo un Comitato di studio formato da esperti (presidenza Speroni, 1994) che produsse un documento che, tra l'altro, si pronunciava per una riorganizzazione in senso federalista dell'ordinamento e per l'investitura popolare diretta a suffragio universale dell'esecutivo (a maggioranza assoluta con eventuale turno di ballottaggio) con simultanea elezione del legislativo.

Durante la XIII legislatura veniva nuovamente istituita una commissione bicamerale per le riforme (presidenza D'Alema, 1997) per elaborare progetti di revisione in tema di forma di stato, forma di governo e bicameralismo, sistema delle garanzie. Anche in questo caso si

prevede che il progetto elaborato dalla commissione fosse sottoposto a referendum approvativo in deroga al procedimento previsto dall'articolo 138. Il progetto elaborato comprendeva una supposta riforma in senso federale e l'accettazione di una forma di governo definita semipresidenziale con incremento di poteri di garanzia del presidente. In particolare, il relatore per la forma di governo Salvi presentava due opzioni: un premierato "forte" e il semipresidenzialismo. Entrambe le soluzioni avrebbero comportato elezione diretta e quindi legittimazione popolare o del Presidente del Consiglio o del Presidente della Repubblica e un ruolo non incisivo della rappresentanza parlamentare. Nel primo si sarebbe avuta una riduzione del ruolo del Capo dello Stato e del parlamento. Lo schema di riferimento era l'investitura elettorale del governo tramite obbligo di nomina del candidato premier esplicitamente collegato alla maggioranza degli eletti, fiducia iniziale presunta e potere governativo di scioglimento. La commissione sceglierà come testo base il semipresidenzialismo. Nella formulazione conclusiva veniva tolta al Presidente della Repubblica la presidenza del consiglio dei ministri. Fiducia iniziale al governo presunta e corrispondenza della nomina del primo ministro ai risultati elettorali anche per governi formati in corso di legislatura.

Nella XIV legislatura la maggioranza di centro-destra approvava il testo di una ulteriore legge di riforma (ddl costituzionale AS 2544) che investiva non soltanto l'appena revisionato titolo V ma altresì la stessa forma di governo e il sistema delle garanzie. Si intendeva creare un senato federale, stabilire che l'unico ramo del parlamento con cui il governo avrebbe intrattenuto il rapporto fiduciario fosse la camera dei deputati, assegnare alla camera la competenza legislativa prevalente per l'approvazione delle leggi espressione di competenza esclusiva statale e al senato quella per le leggi fissanti i principi fondamentali nei casi di competenza concorrente, rafforzare il ruolo del primo ministro che sarebbe stato individuato collegando la sua candidatura a una lista di candidati alla camera e avrebbe nominato e revocato i ministri concentrando in sé significativi poteri di indirizzo e disponendo sostanzialmente del potere di scioglimento della camera. Venivano parallelamente previste sensibili diminuzioni dei poteri presidenziali. Il testo veniva rigettato dal corpo elettorale nella consultazione del 24 giugno 2006.

Nella XV legislatura la commissione affari costituzionali della Camera dei deputati adottava una proposta di revisione (AC 553, c.d. "bozza Violante", ottobre 2007) volta al superamento del bicameralismo paritario sia sotto il profilo del rapporto fiduciario che sotto quello della procedura legislativa, nonché al rafforzamento del Presidente del Consiglio sia nell'ambito dell'esecutivo (rapporto fiduciario intercorrente fra camera politica e premier, sostanziale potere di nomina e revoca dei ministri, mozione di sfiducia presentabile da almeno un terzo dei componenti della camera e adottabile a maggioranza assoluta dei medesimi) che nei rapporti con il parlamento (aumento delle prerogative governative nella predisposizione dei lavori parlamentari).

Da ultimo, nella XVI legislatura (AC 5386, luglio 2012) il Senato esaminava un disegno di revisione della forma di governo. Nella versione approvata in commissione emergeva l'opzione per un premierato con vincolo fiduciario intestato al solo Presidente del Consiglio, introduzione della sfiducia costruttiva e potere governativo di scioglimento delle camere. Durante il dibattito in aula il progetto veniva emendato in senso semi-presidenziale, con elezione diretta del Capo dello Stato, suo potere di nomina del Primo ministro, sua presidenza del Consiglio dei ministri e suo potere di scioglimento senza necessità di controfirma. Risultavano confermati l'introduzione di un bicameralismo differenziato e l'ampliamento dei poteri governativi nel procedimento legislativo.

E' evidente come talvolta le proposte succedutesi nel tempo contrastano il disegno della forma di governo prevista in costituzione dove il fulcro del rapporto col Governo passa attraverso la rappresentanza parlamentare e dove vale pur sempre il rigido divieto di mandato imperativo nei confronti dei parlamentari.

A partire dal periodo di introduzione della legge elettorale maggioritaria, le proposte di revisione della forma parlamentare hanno però visto il tentativo di affiancare alla classica dottrina della rappresentanza – abitualmente fondata sul divieto di mandato imperativo – quella del mandato vincolato alla volontà popolare. Secondo questo indirizzo il rafforzamento del vertice del governo passa attraverso il rapporto diretto fra elettori e leader politico eletto con la maggioranza soggetta alla sua direzione. I cittadini danno al governo e alla maggioranza un mandato a governare imm modificabile per la durata della legislatura. La crisi di questo rapporto comporta nuovo ricorso al corpo elettorale. Investitura popolare del leader, direzione della maggioranza e potere di scioglimento appaiono il cardine del rafforzamento del governo.

Oggi si ripresenta l'interrogativo della opzione fra rafforzamento del ruolo del presidente del governo ispirandosi al primo ministro britannico o al cancelliere tedesco e la scelta semipresidenziale che parrebbe esclusivamente fissata sulla costituzione francese. Le oscillazioni di orientamento ci sono e sicuramente saranno ribadite nei lavori parlamentari. Inutile nascondere che negli ultimi mesi ha preso quota l'opzione semipresidenziale. In tal senso ha spinto il successo riconosciuto all'attivismo dell'attuale titolare della carica presidenziale. Indubbiamente, superando in alcuni momenti il rituale riferimento alla figura di garanzia, lo scivolamento verso un ulteriore consolidamento del ruolo politico attivo del presidente della Repubblica è stato determinante nella risoluzione delle crisi di governo. Ma un ruolo dinamico è stato sperimentato anche in decisioni altrimenti governative quali l'intervento in Libia. Gli esempi potrebbero intensificarsi. La concessione della grazia al colonnello americano Joseph Romano per chiudere nella disattenzione dei media uno scabroso caso sicuramente rientrando nell'ambito della funzione di governo è imputabile alla discussa interpretazione data dalla Corte costituzionale al potere di clemenza dell'esecutivo con la sentenza 200/2006. Vi è dunque un ruolo decisionale politico che emerge, anche se con

oscillazioni, accanto al convenzionale ruolo di garanzia. Quest'ultimo, tuttavia, continua ufficialmente a presentarsi come prevalente, come attesta la sentenza 1 del 2013 relativa al noto conflitto in tema di intercettazioni. Prendendo alla lettera questa pronuncia anche attività di carattere sicuramente decisionale resterebbe protetta dalla riservatezza in modo da sottrarsi a valutazioni critiche sia in sede istituzionale che diffusa. Resta confermato che la indeterminatezza del ruolo previsto nel testo formale della costituzione e le incertezze fra ruolo di garanzia e quello di decisione politica sembrerebbero risolte dall'opinione pubblica e dei media in favore di un interventismo presidenziale che va oltre i confini della funzione di moderazione e che ha persino condotto al primo episodio di rielezione di un Capo dello Stato. Ciò starebbe a indicare che l'opzione semipresidenziale appare oggi più vicina, come attestano sia taluni recenti disegni di legge costituzionale di iniziativa parlamentare (S. 250, Maran, Ichino, Di Biagio, Merloni e Pizzetti; S. 703, Gasparri), sia iniziative legislative popolari in corso di formalizzazione (cfr. la proposta del Comitato Scegliamo la Repubblica-Eleggiamo il Presidente).

Va per concludere rammentato che architetture istituzionali dirette alla stabilizzazione degli esecutivi sono state sperimentate a livello di enti locali prima e di regioni poi, codificando la regola del *simul stabunt simul cadent* e circoscrivendo il peso politico-istituzionale delle assemblee.