

## CONSIDERAZIONI CRITICHE SULLA PROPOSTA DI RIFORMA DELL'ART. 94 COST.

1. La proposta di riforma dell'art. 94 Cost. – 2. L'investitura del Presidente del Consiglio – 3. La mozione di sfiducia costruttiva: requisiti – 4. (in particolare):il suo possibile voto a scrutinio segreto – 5. Crisi parlamentari e ruolo del Presidente della Repubblica – 6. Sfiducia costruttiva e forma di governo parlamentare

1. L'art. 11 del disegno di legge costituzionale recante *Modifiche alla Parte Seconda della Costituzione concernenti le Camere del Parlamento e la forma di governo*, approvato dalla Commissione affari costituzionali del Senato lo scorso 29 maggio ed attualmente all'esame dell'Assemblea, modifica profondamente l'art. 94 Cost. che disciplina, com'è noto, il rapporto di fiducia tra Parlamento e Governo.

Secondo tale disposizione, le due Camere conferirebbero la fiducia non più al Governo nella sua collegialità ma al Presidente del Consiglio (primo comma), solo il quale, pertanto, sarebbe tenuto "entro dieci giorni dalla formazione del Governo" a presentarsi "alle Camere per ottenerne la fiducia" (terzo comma). Questa continuerebbe ad essere accordata da "ciascuna Camera (...) mediante mozione motivata e votata per appello nominale" (secondo comma).

Mentre inalterato rimarrebbe il quarto comma, per cui "il voto contrario di una o di entrambe le Camere su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni", profondamente modificata invece sarebbe la disciplina della mozione di sfiducia (quinto comma). Questa, infatti, per essere presentata, andrebbe firmata "da almeno un terzo [e non più un decimo] dei componenti di ciascuna delle due Camere" e dovrebbe contenere "la indicazione del nuovo Presidente del Consiglio dei Ministri" (c.d. sfiducia costruttiva). Resterebbe invece confermato il divieto di sua "messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione". Tale mozione di sfiducia, anziché da una delle due camere, andrebbe approvata "dal Parlamento in seduta comune" però "a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna delle due Camere" (nuovo sesto comma); ciò a differenza della mozione di fiducia che, come detto, continuerebbe ad essere accordata separatamente da ciascuna camera ed a maggioranza semplice.

Infine è prevista la costituzionalizzazione della questione di fiducia, in termini analoghi a quelli previsti dall'art. 68 G.G. Germania. "Il Presidente del Consiglio" potrebbe "porre davanti a una delle Camere la questione di fiducia" (nuovo settimo comma). Se essa è approvata, *nulla quaestio*. Invece, "qualora la richiesta sia respinta", il Presidente del Consiglio dei ministri sarebbe tenuto ovviamente a dimettersi ma potrebbe "chiedere al Presidente della Repubblica lo scioglimento" di una o di entrambe le Camere. Per evitare ciò, il Parlamento in seduta comune dovrebbe "entro ventuno giorni dalla richiesta di scioglimento indica[re], a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, il Presidente del Consiglio dei Ministri da nominare" (nuovo ottavo comma).

In entrambe le ipotesi – sia che il Parlamento in seduta comune abbia approvato una mozione di sfiducia, sia che abbia respinto una questione di fiducia ed indicato un nuovo Presidente del Consiglio - il Presidente della Repubblica sarebbe tenuto a nominare "il Presidente del Consiglio indicato e su proposta di questi i ministri", senza bisogno di una nuova mozione di fiducia, poiché "si intende che il Presidente del Consiglio indicato abbia già ottenuto la fiducia delle due Camere" (nuovo nono comma).

2. La proposta di riforma sopra sintetizzata, chiaramente ispirata al modello parlamentare tedesco e spagnolo, muove dall'evidente presupposto di garantire la stabilità del Governo e, in esso, la supremazia del Presidente del Consiglio dei ministri, quale unico destinatario della fiducia di entrambe le camere, mediante il conferimento in Costituzione di specifici poteri. Egli, infatti, potrebbe:

a) proporre al Presidente della Repubblica non solo, come oggi, la nomina dei ministri ma anche la loro revoca (nuovo art. 92.2 Cost.);

b) porre, sotto la propria responsabilità politica, la questione di fiducia, la quale quindi sembrerebbe non dover più ottenere l'assenso del Consiglio dei ministri (art. 2.2 l. 400/1988);

c) chiedere al Presidente della Repubblica lo scioglimento di una o di entrambe le Camere se la questione di fiducia viene respinta. A tal proposito, non è da escludere che, come fecero in Germania Brandt nel 1972, Kohl nel 1983 e Schröder nel 2005, anche il nostro Presidente del Consiglio possa utilizzare tale potere *a contrario*, cioè per farsi bocciare a bella posta la questione di fiducia e così creare il presupposto per chiedere lo scioglimento di una o di entrambe le camere al Presidente della Repubblica.

Il conferimento di simili poteri a quello che viene ancora definito Presidente del consiglio pone innanzi tutto una questione nominalistica. Se è vero, infatti, che *nomina sunt consequentia rerum*, una simile pudica denominazione, che evoca com'è noto la posizione del Presidente del Consiglio quale *primus inter pares* all'interno del Consiglio dei ministri (v. Corte cost. 262/2009, 7.3.2.3.1 cons. dir.), pare mal conciliarsi con il rafforzamento che tale figura ha avuto a seguito del passaggio dal parlamentarismo compromissorio a quello maggioritario e che troverebbe oggi formale riconoscimento in Costituzione. Non è un caso, del resto, che nei modelli di riferimento tale figura sia diversamente denominata: Cancelliere in Germania, Presidente del Governo in Spagna, Primo ministro in Gran Bretagna.

Ma le osservazioni critiche non si fermano al dato nominale. Innanzi tutto va notato che non viene cambiata la procedura che porta alla nascita del Governo, prima nominato dal Presidente della Repubblica e poi, quando già in carica, obbligato entro dieci giorni (ma sarebbe forse più opportuno abbreviare tale termine) dalla sua formazione (ma sarebbe forse più corretto far decorrere tale termine dal giorno del suo giuramento) a presentarsi - limitatamente alla figura del Presidente del Consiglio - alle Camere per ottenerne la fiducia. Tale procedura fu scelta da un costituente che non si volle in ciò discostare dalla precedente prassi statutaria, dove però era il Sovrano, detentore del potere esecutivo, a nominare i suoi ministri (art. 65 St.). Per questo motivo essa mal si accorda con il principio, sul quale si reggono i sistemi parlamentari, per cui il Governo, per entrare in carica, deve avere la fiducia del Parlamento.

Anche qui, per quanto ovvio, vale la pena ricordare che in Germania (art. 63 G.G.) ed in Spagna (art. 99 Cost.), il capo dello Stato (rispettivamente Presidente della Repubblica o Sovrano) si limita in una prima fase a proporre alla camera politica (*Bundestag* o *Congreso de los diputados*) il nominativo del capo dell'esecutivo (Cancelliere o Presidente del Governo), il quale solo se eletto, viene dallo stesso Capo dello Stato successivamente nominato. Al contrario, mantenendosi la procedura vigente, imperniata sulle consultazioni riservate del Presidente della Repubblica e sul suo successivo potere di nomina, si permette la nomina di un Presidente del Consiglio che resterebbe in carica anche se non ottenesse successivamente la fiducia (magari, come pur accaduto, per gestire le successive elezioni politiche). Ipotesi tutt'altro che remota se si considera che il mancato conferimento della fiducia iniziale è stata nella nostra storia costituzionale la causa più frequente di crisi parlamentari (cinque casi: De Gasperi VIII, Fanfani I, Andreotti I, Andreotti V, Fanfani VI).

Se poi si considera che, da quando il nostro regime parlamentare si è trasformato da compromissorio in maggioritario, grazie all'assestamento in senso bipolare del sistema dei partiti, incentivato dalle leggi elettorali, il Presidente della Repubblica ha visto di fatto azzerato il proprio potere discrezionale di nomina del Presidente del Consiglio dopo le elezioni politiche, con conseguente atrofizzazione della consuetudine costituzionale delle consultazioni, risulta difficile comprendere il motivo per cui in tale fase il Presidente della Repubblica non si possa limitare a proporre alle Camere il nuovo Presidente del Consiglio, anziché

direttamente nominarlo, magari specificando che tale proposta debba tenere conto dei risultati delle elezioni politiche nazionali (v. *infra*).

Le Costituzioni tedesca e spagnola, inoltre, si preoccupano di disciplinare la maggioranza richiesta per l'elezione del candidato proposto dal Capo dello Stato. In Germania, infatti, il Cancelliere è eletto a maggioranza assoluta; se nessun candidato – né quello proposto dal Presidente della Repubblica né quello eventualmente votato nei 14 giorni successivi dal *Bundestag* – ottiene tale maggioranza, viene eletto il più votato; ma se questi non ottiene la maggioranza assoluta, il Presidente della Repubblica federale può scegliere se nominarlo o sciogliere il *Bundestag*. Ciò evidentemente al fine di favorire, in prima battuta, la nascita di governi di maggioranza e di evitare, in seconda battuta, governi di minoranza, quando ritenuti dallo stesso Presidente della Repubblica politicamente fragili e come tali non preferibili rispetto alla decisione di convocare subito nuove elezioni.

Analoga preoccupazione si riscontra in Spagna, dove il candidato Presidente del Governo proposto dal Re per il tramite del Presidente del *Congreso de los diputados*, previa consultazione dei rappresentanti designati dai gruppi politici presenti in parlamento, deve ottenere la fiducia dei soli deputati a maggioranza dapprima assoluta o, in difetto, dopo 48 ore semplice. Solo se, trascorsi due mesi dalla prima votazione, nessun candidato abbia ottenuto la fiducia del *Congreso*, il Re scioglie entrambe le Camere e indice nuove elezioni con la controfirma del Presidente del Congresso (art. 99.5 Cost.).

Nel progetto attualmente in discussione, invece, si tiene ferma la mancata specificazione del tipo di maggioranza richiesta per l'approvazione della mozione di fiducia, sicché è pacifico che sia sufficiente la maggioranza semplice dei votanti (con le ben note diversità tra Camera e Senato a proposito del computo degli astenuti). In tal modo è evidente l'intento di permettere la nascita di governi, anche quando di minoranza, cioè basati non sulla fiducia della maggioranza degli aventi diritto ma sulla loro non-sfiducia. Tale intento è reso ancor più palese dall'espressa previsione della maggioranza stavolta assoluta per l'approvazione della mozione di sfiducia costruttiva. Per sfiduciare il governo occorrerebbe pertanto una maggioranza (assoluta) più elevata di quella (semplice) richiesta per conferirgli la fiducia. Tale asimmetria tra fiducia iniziale e successiva sfiducia trova solo parziale riscontro in Germania e Spagna, dove pur la sfiducia costruttiva deve essere approvata a maggioranza assoluta (v. rispettivamente artt. 67 G.G. e 113 Cost.). Difatti, come detto, in Germania l'ipotesi di un Cancelliere non votato a maggioranza assoluta può portare allo scioglimento del *Bundestag*; in Spagna invece l'elezione del Presidente del Governo a maggioranza semplice è comunque successiva al tentativo di eleggerlo a maggioranza assoluta.

Altra notazione merita la mancata prescrizione dell'obbligo da parte del Presidente del Consiglio nominato di esporre dinanzi alle camere (separatamente) il programma politico del governo. Per quanto la prassi costituzionale si sia consolidata nel senso della sussistenza di tale obbligo, non pare inopportuno un suo riconoscimento formale al fine di dirimere ogni dubbio, visto che l'art. 63.1 G.G. prevede l'elezione del Cancelliere federale da parte del *Bundestag* senza dibattito.

Un'ultima osservazione riguarda il potere di nomina e di revoca dei ministri, che il progetto in discussione non ha voluto attribuire direttamente al Presidente del Consiglio, il quale si limita a farne proposta al Presidente della Repubblica che di tale potere rimane titolare, analogamente a quanto accade sempre in Germania (art. 64.1 G.G.) e Spagna (art. 100 Cost.). Ciò in base al duplice presupposto che l'attribuzione di tale potere al capo dell'esecutivo ne presupponga l'elezione diretta (v. art. 122.5 Cost. in riferimento al Presidente della Giunta regionale) e che non si voglia rinunciare, in una fase così delicata, alla *moral suasion* del Capo dello Stato per scongiurare designazioni imbarazzanti o inopportune che potrebbero fin dall'inizio rendere difficoltoso, se non al limite compromettere, la successiva fase parlamentare. Poiché però il Presidente del Consiglio sarebbe l'unico destinatario del voto di fiducia ed a lui solo competerebbe il potere di proporre la nomina e la revoca dei ministri, legittimo appare il dubbio se sarebbe ancora possibile la sfiducia individuale nei confronti dei singoli ministri che le camere prevedono ora espressamente (art. 115.3 r.C.), ora per prassi (parere Giunta per il regolamento Senato del 24 ottobre 1984).

3. Oltretutto sulla fase iniziale di investitura del governo, il progetto di riforma interviene profondamente sulla mozione di sfiducia, con il chiaro intento di renderne più difficoltosa la presentazione e l'approvazione.

A tal fine innanzi tutto viene elevato da un decimo ad un terzo il numero dei suoi firmatari. Tale quorum, com'è noto previsto per evitare di dover discutere iniziative in tal senso prive in partenza di un minimo sostegno parlamentare, appare però eccessivamente elevato: in Spagna basta un decimo dei membri del *Congreso* (art. 113.2 Cost.); lo stesso in Polonia (art. 158.1 Cost.); un nono in Slovenia (art. 116 Cost.); un quinto in Ungheria (art. 21 Cost.); in Belgio addirittura ciascun deputato può presentare una mozione di fiducia (art. 96.2 Cost.); in Germania, infine, in assenza di una disposizione costituzionale, l'art. 97 reg. *Bundestag* richiede la firma di un quarto dei suoi membri o di un gruppo parlamentare di pari consistenza numerica. Un quorum così elevato, quindi, mirerebbe a scoraggiare preventivamente financo la possibilità di discutere sulla sfiducia al Presidente del Consiglio, quasi che una siffatta discussione fosse già di per sé meritevole di una valutazione negativa, a prescindere dalla possibilità (pericolo?) che essa possa contribuire ad allargare il fronte di dissenso nei confronti del Presidente del Consiglio (fronte che, come vedremo la natura costruttiva della mozione di sfiducia contribuisce invece già a predeterminare). Ne deriverebbe che, di fronte ad un simile quorum, le forze politiche facenti parte della coalizione di governo, se di consistenza numerica inferiore a quella richiesta per presentare una mozione di sfiducia, non potendo aprire una crisi di governo per via parlamentare, sarebbero evidentemente indotte ad optare per quella extraparlamentare (su cui v. *infra*). Inoltre occorrerebbe la firma di un terzo dei componenti non di una ma "di ciascuna delle due camere", le quali, quindi, per quanto riunite, conserverebbero anche nella fase preliminare la loro distinta ed autonoma identità.

In secondo luogo la mozione di sfiducia andrebbe votata ed approvata non più da una delle due camere bensì dal Parlamento in seduta comune, però "a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna delle due Camere". Il motivo di questa formula barocca è intuibile: avendo la sfiducia natura costruttiva, non è possibile che essa venga approvata separatamente da ciascuna camera, pena il rischio di votazioni tra loro differenti. Altrove questo pericolo è com'è noto superato attribuendo la titolarità del rapporto fiduciario ad una sola delle due camere (il *Bundestag*, il *Congreso de los diputados*). Avendo invece il progetto sul punto mantenuto salvo il rapporto di fiducia con entrambe le camere, occorreva riunirle in un unico organo: il Parlamento in seduta comune. Di conseguenza, per quanto riunite in modo distinto, ciascuna camera non potrebbe più votare, e quindi revocare, autonomamente la sfiducia al Governo.

Ma il voto del Parlamento in seduta comune sulla mozione di sfiducia costruttiva comporta un secondo problema: la prevalenza numerica dei deputati sui senatori, essendo i primi quasi il doppio dei secondi. Da qui l'ulteriore precisazione che la maggioranza assoluta richiesta vada calcolata non sul totale dei componenti le camere riunite, ma distintamente sui componenti di ciascuna camera. A prescindere dalla natura palese o segreta di tale votazione, su cui si ritornerà a breve, è evidente che una simile procedura apre problemi complessi, la cui risoluzione può rivelarsi decisiva anche ai fini dell'esito stesso della votazione: il voto dei deputati e dei senatori sarà contestuale oppure voteranno prima gli uni e poi gli altri (o viceversa)? Come si distinguerà il voto dei deputati da quello dei senatori: tramite la registrazione dei votanti nel procedimento elettronico oppure mediante schede o palline di diverso colore (nell'ipotesi in cui, come diremo, fosse ammissibile lo scrutinio segreto)?

Scomparirebbe inoltre l'obbligo di motivazione della mozione di sfiducia, oggi previsto dall'art. 94.2 Cost. A difesa di tale novità si potrebbe facilmente osservare come, nella prassi, tale obbligo di motivazione sia stato di fatto eluso nelle rare occasioni in cui è stata presentata una mozione di sfiducia. Previsto nell'ambito dei meccanismi di razionalizzazione del rapporto fiduciario, nelle originarie intenzioni del costituente la motivazione avrebbe dovuto rendere pubbliche le ragioni di apertura della crisi dinanzi all'opinione pubblica (*pars destruens*) e, fors'anche, prefigurare una possibile futura maggioranza parlamentare intorno ad un nuovo Presidente del Consiglio (*pars costruens*); il che già dimostra, sia detto per inciso, che nulla osterebbe a che l'attuale mozione di sfiducia semplice possa avere una valenza costruttiva. Eppure proprio la prassi più recente ha dimostrato quanto il requisito della motivazione possa assumere carattere selettivo, se è vero

che, con decisione opinabile, il Presidente della Camera nella seduta del 14 dicembre 2010 ha per la prima volta ammesso la discussione ed il voto congiunto su due mozioni di sfiducia diversamente motivate (su tale precedente sia consentito rinviare al mio *Sul voto congiunto di mozioni di sfiducia diversamente motivate*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 2, aprile – giugno 2011, pp. 339 ss.). Inoltre, poiché come detto, in forza della sua natura costruttiva, la sfiducia al Presidente del Consiglio in carica implicherebbe la fiducia a quello indicato come suo successore, senza bisogno di una nuova mozione di fiducia, avremmo come conseguenza un Presidente del Consiglio che avrebbe ottenuto la fiducia senza motivazione, e ciò in palese contraddizione con lo stesso art. 94.2 Cost. secondo cui la mozione di fiducia deve essere motivata. Non resterebbe allora che concludere che il requisito della motivazione sia stato considerato implicito nella individuazione della figura del candidato nuovo Presidente del Consiglio. Il che, pur in tempi di personalizzazione della competizione politica, pare troppo, non potendo la storia e la statura politica di una persona riassumere e sostituirsi in positivo alle ragioni in negativo che hanno portato i firmatari a presentare una mozione di sfiducia costruttiva.

Infine, per ultimo ma non da ultimo, non è chiaro il modo con cui il Parlamento in seduta comune, entro ventuno giorni dalla richiesta di scioglimento, dovrebbe indicare il Presidente del Consiglio da nominare (mozione di fiducia? Elezione?) e lo stesso termine di ventuno giorni, uguale a quello previsto dall'art. 68.1 G.G., pare oggi eccessivamente lungo, a meno che funzionale al recupero del ruolo stabilizzatore del Presidente della Repubblica (v. *infra*).

4. Ancor più del requisito della motivazione, sorprende che il nuovo testo non prescriva espressamente che la mozione di sfiducia costruttiva debba essere votata per appello nominale. Qui l'asimmetria tra fiducia e sfiducia è veramente notevole: la prima andrebbe votata per appello nominale; la seconda no. In assenza di una espressa previsione costituzionale in tal senso, la mozione di fiducia andrebbe quindi votata secondo le modalità previste dal regolamento parlamentare di competenza (altro problema: quale? Quello della Camera dei deputati, finora applicato ex art. 63.2 Cost.? Oppure un regolamento specifico approvato – come? - dal Parlamento in seduta comune?). In ogni caso, tale regolamento, non dovendosi più conformare all'obbligo di appello nominale finora previsto dall'art. 94.2 Cost., potrebbe introdurre modalità di voto diverse dall'appello nominale e, financo, dal voto palese, introducendo al limite il voto a scrutinio segreto.

Tre sono le ipotesi che si possono avanzare per spiegare tale differenza.

Secondo una prima ipotesi, ci troveremmo di fronte ad una semplice svista, seppur clamorosa, dovuta al fatto che l'attuale art. 92.2 Cost., in cui è prescritto l'appello nominale, si applicherebbe ora alla sola mozione di fiducia. È un'ipotesi ammissibile, ma che lascia sinceramente sconcertati. Quando ci si accinge a modificare la Costituzione, il minimo che ci si possa aspettare (e che si deve pretendere) è che, facendo tesoro della chiarezza del nostro costituente, i nuovi articoli siano formulati in modo piano e chiaro, senza dare adito ad incertezze o, peggio, errori. In ogni caso, se così fosse, visto che la procedura aggravata di revisione costituzionale è stata appena avviata, ci sarebbe tutto il tempo per ripristinare l'appello nominale, evitando che il nostro parlamento infranga il principio, valido in tutti i regimi parlamentari, in base al quale le votazioni fiduciarie sulla nascita e sulla crisi del governo devono avvenire in modo palese perché costituiscono il momento cruciale di massima responsabilità degli eletti verso i partiti che li hanno candidati e gli elettori che li hanno votati. Il voto palese è, difatti, il necessario presupposto per la creazione di maggioranze stabili, coese, riconoscibili. Furono questi, del resto, i motivi per cui il nostro costituente, vincendo le resistenti che gli derivavano da una secolare tradizione di rispetto dell'autonomia regolamentare di ciascuna camera, prescrisse espressamente l'appello nominale nell'ambito delle misure tese a razionalizzare il rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo; appello nominale che, sebbene non previsto espressamente in Costituzione, è stato introdotto a livello regolamentare anche in altri paesi (v. artt. 85.2 reg. *Congreso* Spagna; 154.6 reg. *Assemblée Nationale* Francia limitatamente alla mozione di sfiducia, dato che com'è noto in quel sistema la fiducia al Governo è presunta).



Ma si può avanzare anche una seconda ipotesi, secondo la quale l'appello nominale sarebbe da considerare implicito. Difatti, in virtù della sua natura costruttiva, la mozione di sfiducia andrebbe assimilata a quella di fiducia e, pertanto, per analogia votata anch'essa con appello nominale. Inoltre il voto palese sarebbe l'unico in grado di distinguere nel Parlamento in seduta comune il voto dei deputati da quello dei senatori, visto che la sfiducia costruttiva dovrebbe essere approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna delle due Camere. A parte però che sarebbe comunque più opportuno togliere ogni incertezza al riguardo quando si interviene in Costituzione su una materia così delicata, si potrebbe obiettare che l'espressa previsione dell'obbligo dell'appello nominale per la sola mozione di fiducia induce piuttosto l'interprete a concludere che un simile obbligo invece non sussista per la mozione di sfiducia. E ciò in chiaro contrasto con la volontà del costituente per cui il voto tanto di fiducia quanto di sfiducia devono essere effettuati per appello nominale. Inoltre si potrebbero seguire modalità di voto diverse dall'appello nominale, tali da permettere comunque di calcolare in modo separato il voto di deputati e senatori (anche segrete: si pensi a schede o palline di diverso colore o a urne distinte in cui depositarle).

Resterebbe infine una terza ipotesi, secondo la quale saremmo di fronte non ad una dimenticanza o ad un rinvio implicito ma ad una scelta consapevole, affinché sulla mozione di sfiducia costruttiva si possano introdurre forme di voto diverse dall'appello nominale, incluso financo lo scrutinio segreto. Del resto, forzando in certo modo l'assimilabilità tra votazione fiduciaria ed elezione diretta, si potrebbe al riguardo invocare il regolamento del Bundestag che, nel colpevole silenzio della Costituzione, prescrive lo scrutinio segreto tanto per l'elezione (art. 4) quanto per la sfiducia costruttiva (art. 97.2) al Cancelliere. Quest'ultima terza ipotesi potrebbe prestarsi ad una duplice lettura, dagli effetti entrambi inquietanti. O si vuole favorire che all'atto della sfiducia costruttiva, al riparo del segreto dell'urna, si possano creare maggioranze politicamente non coese; se così fosse, non solo verrebbe del tutto vanificato l'effetto razionalizzatore e stabilizzatore insito nella *ratio* della disposizione, volta ad evitare crisi al buio ed a permettere che il nuovo governo nasca sulla base di una solida maggioranza, ma anche si marginalizzerebbe l'intervento del Presidente della Repubblica, costretto a prendere atto dell'esistenza di una maggioranza parlamentare fittizia, formatasi solo al fine di evitare lo scioglimento. Oppure, al contrario, si vuole rendere la sfiducia costruttiva uno strumento di fatto inutilizzabile, uno specchietto per le allodole, avvalorando ulteriormente la natura extraparlamentare delle nostre crisi di governo.

5. Quest'ultima riferimento al Presidente della Repubblica ci induce a svolgere alcune brevi considerazioni sugli effetti che tale riforma avrebbe sul suo ruolo. Come detto, gli articoli del Titolo III che lo riguardano non sono al momento oggetto di modifiche, tranne l'aggiunta all'art. 92.2 Cost. del potere del Presidente del Consiglio di proporre al Presidente della Repubblica non solo la nomina ma anche la revoca dei ministri. Non verrebbero, pertanto, modificati gli articoli 88 e 89 Cost. per i quali lo scioglimento di una o entrambe le Camere è atto del Capo dello Stato soggetto a controfirma. Epperò non può sfuggire come, a parte l'ipotesi della mancata approvazione della fiducia iniziale, ignorata perché evidentemente ritenuta non assimilabile ad una crisi della maggioranza parlamentare (nonostante, come detto, sia stata la causa parlamentare più frequente), nelle altre due ipotesi in cui è possibile aprire una crisi parlamentare – e cioè l'approvazione di una mozione di sfiducia o la riezione di una questione di fiducia – i margini di discrezionalità del Presidente della Repubblica nella gestione delle crisi di governo, anche ai fini dell'esercizio del potere di scioglimento ex art. 88.1 Cost., sarebbero destinati a restringersi sensibilmente.

Infatti, nell'ipotesi in cui il Parlamento in seduta comune approvi una mozione di sfiducia costruttiva, il Presidente della Repubblica, preso atto del nuovo rapporto di fiducia, dovrebbe nominare il nuovo Presidente del Consiglio senza sciogliere le Camere. L'apparente ovvietà di tale disposizione però s'infrange, come detto, proprio sulla possibilità di votare tale sfiducia costruttiva a scrutinio segreto, potendo tale modalità di voto favorire la creazione di una maggioranza parlamentare occasionale, politicamente non identificabile, al solo scopo di paralizzare il potere di scioglimento del Presidente della Repubblica.

Nella seconda ipotesi – bocciatura di una questione di fiducia - il Presidente del Consiglio dimissionario “può chiedere al Presidente della Repubblica lo scioglimento delle Camere o anche di una sola di esse”. Che, a dispetto della formula, si tratti non di una semplice proposta di scioglimento, soggetta alla valutazione discrezionale del Presidente della Repubblica - ma di una richiesta vincolante si ricava dal fatto che, per evitare che le Camere vengano sciolte, il Parlamento in seduta comune dovrebbe entro ventuno giorni dalla richiesta di scioglimento (e non quindi dalla data di reiezione della questione di fiducia, né, sembra, dalla data delle dimissioni, potendo tale richiesta non essere contestuale ad esse) “indicare” (v. *supra*) a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, il nuovo Presidente del Consiglio dei ministri che il Presidente della Repubblica sarebbe tenuto a nominare e che s’intenderebbe aver già ottenuto la fiducia delle due Camere. Un simile meccanismo, oltre all’obiezione già sopra formulata a proposito delle modalità di votazione della mozione di sfiducia costruttiva, tende come detto a mettere il Presidente della Repubblica dinanzi al fatto compiuto o, quantomeno, assegna alla sua possibile gestione della crisi un orizzonte temporale limitato. Del resto, proprio nei sistemi di governo cui tale riforma è palesemente ispirata, e cioè quello tedesco e spagnolo, la figura del Capo dello Stato riveste un ruolo politico assai più limitato del nostro. In Germania il Presidente federale interviene solo quando, di fronte ad un Cancelliere eletto a maggioranza relativa, deve scegliere se è meglio un governo debole o sciogliere il *Bundestag*; in caso di bocciatura di una questione di fiducia cui il *Bundestag* non riesca a far seguire l’elezione di un nuovo Cancelliere, egli può conformarsi alla proposta del Cancelliere di sciogliere il *Bundestag* o di dichiarare lo stato di emergenza legislativa ex art. 81 G.G. Ancora più drastico l’art. 115.1 Cost. Spagna per cui “il Presidente del Governo, previa deliberazione del Consiglio dei ministri e sotto la sua esclusiva responsabilità, può proporre lo scioglimento del Congresso, del Senato o delle *Cortes* generali, che deve essere decretato dal Re”. Qui, pertanto, non esistono margini di discrezionalità per il Sovrano e l’unica limitazione prevista a tale potere di scioglimento, e cioè lo stare il *Congreso* discutendo una mozione di sfiducia (art. 115.2 Cost.), può essere facilmente aggirata, poiché il Presidente del governo potrebbe giocare d’anticipo e chiedere ed ottenere subito dal Re lo scioglimento, dato che per riuscire a realizzare una nuova maggioranza attraverso la sfiducia costruttiva occorrono tempi non brevi e modalità che sfuggono al segreto.

È ovvio che una siffatta limitazione del potere di scioglimento del Presidente della Repubblica potrebbe prestarsi ad una diversa valutazione a seconda della natura – sostanzialmente presidenziale, sostanzialmente governativo, complesso – con cui si considera tale atto, anche alla luce del suo esercizio nella prassi costituzionale. Così, da un lato, tale limitazione potrebbe essere valutata positivamente da coloro che ritengono l’intervento presidenziale in un frangente così politicamente delicato eccessivamente discrezionale, e come tale invasivo rispetto a valutazioni politiche che dovrebbero invece esclusivamente competere, come negli altri regimi parlamentari, al capo dell’esecutivo, essendo il potere di scioglimento essenziale ai fini della tenuta e del controllo sulla maggioranza parlamentare che lo sostiene. Di contro, una simile innovazione meriterebbe un giudizio negativo da chi ritiene si debba mantenere ferma una prerogativa presidenziale, quale quella consacrata nella formulazione dell’art. 88 Cost., la cui duttilità è stata in grado di adeguare tale istituto alle trasformazioni del quadro politico-istituzionale, anche grazie alla saggezza ed alla prudenza con cui i Presidenti della Repubblica hanno esercitato tale potere di scioglimento, contribuendo nel tempo a delineare in concreto una garanzia costituzionale alla quale sarebbe inopportuno rinunciare.

È evidente che simili questioni involgono considerazioni sul ruolo del Capo dello Stato che non possono essere adeguatamente svolte in questa sede. L’importante è che sia a tutti evidente come, al di là delle apparenze, la modifica proposta dell’art. 94 Cost. sia destinata a incidere sulla posizione del Presidente della Repubblica nel nostro sistema parlamentare.

6. Le ricadute costituzionali della proposta di riforma costituzionale non si limitano, com’è intuibile, al solo Capo dello Stato, ma si estendono fino a coinvolgere lo stesso sistema parlamentare nel suo complesso, tanto sul piano statico, quanto su quello dinamico. L’introduzione nel nostro ordinamento della sfiducia costruttiva, per cui non si può sfiduciare un governo senza contemporaneamente accordare la fiducia ad un

altro, sembra una proposta di elementare buon senso, tant'è che su di essa si è sinora registrata un'ampia convergenza tra le forze politiche, siano esse avversarie o sostenitrici del parlamentarismo maggioritario.

La sfiducia costruttiva, infatti, risponde a due esigenze complementari: evitare le crisi di governo "al buio" e permettere l'esistenza di governi minoritari.

Per un verso, infatti, la sfiducia costruttiva, imponendo che al governo uscente subentri immediatamente quello entrante, impedisce che si possa aprire una crisi di governo senza prospettarne contestualmente la risoluzione. Si elimina così quella fase intermedia in cui, in attesa che la crisi si risolva, il governo rimane in carica per il disbrigo degli affari correnti ma è politicamente inattivo (la recente lunghissima crisi di governo belga è la classica eccezione che conferma la regola). Fase quest'ultima, tra l'altro, oggi più che mai da evitare perché esposta alla sanzione dei mercati finanziari che chiedono alla politica innanzi tutto certezza e capacità di (re)azione.

Per altro verso, la sfiducia costruttiva esige che la maggioranza parlamentare *contro* il governo in carica sia la stessa *a favore* del nuovo. Ciò impedisce che il governo possa cadere per la convergenza solo numerica, *in negativo*, di forze politiche d'opposizione ideologicamente distanti, se non opposte, come tali incapaci di mettersi d'accordo *in positivo* sul nuovo esecutivo. In tal modo il governo può restare in carica anche se minoritario, se privo di reali alternative politiche: quando, cioè, pur potendo contare solo sulla maggioranza dei votanti e non degli aventi diritto, la maggioranza parlamentare ad esso contraria o, quantomeno, non favorevole, è politicamente troppo eterogenea per coalizzarsi ed accordare la fiducia ad un nuovo governo. Ciò viepiù laddove, come in Germania e in Spagna, per revocare la fiducia occorre una maggioranza, quella assoluta, più elevata di quella semplice occorrente per accordarla (v. rispettivamente artt. 67 G.G. e 113 Cost.). Ma i governi minoritari, se formalmente stabili, sono di solito però inefficienti perché incapaci di tradurre sul piano legislativo il proprio programma. Non disponendo di una solida maggioranza assoluta in Parlamento, essi vivono più per la debolezza altrui anziché per la propria forza. Tale situazione di perenne incertezza può essere superata solo laddove esista, come in Spagna, una convenzione costituzionale tra le forze politiche che riconosca al partito che vince le elezioni il diritto di governare, anche quando non ha la maggioranza assoluta, grazie all'appoggio esterno dei partiti regionali (v. governi Gonzales 1993, Aznar 1996, Zapatero 2008)

Ma i meccanismi di razionalizzazione del rapporto fiduciario e, più in generale, le disposizioni sulla forma di governo, non possono essere solo oggetto di un'analisi strutturale-formale, che si limiti ad evidenziarne l'originaria *ratio*, ma vanno valutati dinamicamente anche in funzione del loro interagire con il sottostante sistema politico. Solo in tal modo, pertanto, è possibile trarre indicazioni comparativamente corrette, utili a comprendere quali effetti l'introduzione della sfiducia costruttiva potrebbe avere nel nostro sistema politico-costituzionale.

In base a tale premessa, ci si rende però subito conto che la sfiducia costruttiva non è una clausola neutra, applicabile a tutte le forme di governo parlamentari. Essa, infatti, è funzionale a quei regimi parlamentari compromissori in cui i governi possono cambiarsi in corso di legislatura perché non indicati dagli elettori ma frutto di accordi di coalizione post-elettorali tra i partiti. Non sembra affatto un caso che essa conservi la sua importanza in Belgio (art. 96.2 Cost.), cioè nel paese dell'Europa occidentale attraversato dalle maggiori fratture (socio-economiche, culturali-etniche, urbane-rurali; ideologiche) ed in alcuni Stati dell'Est europeo, impegnati prioritariamente a superare le scorie del precedente regime sovietico (artt. 158 Cost. Polonia, 116 Cost. Slovenia; art. 21 Cost. Ungheria). La sfiducia costruttiva varrebbe quindi a razionalizzare tale sistema, impedendo l'apertura di crisi di governo che possano portare allo scioglimento della camera politica. È evidente che di tale istituto traggono particolare beneficio le forze politiche di centro, tanto se di maggioranza quanto se di minoranza. Nel primo caso, se avessero solo la maggioranza relativa e non assoluta dei seggi, esse potrebbero comunque restare al governo poiché la sfiducia costruttiva impedirebbe a destra e sinistra, anche quando insieme numericamente maggioritarie, di potersi politicamente coalizzare contro. Così avremmo governi ipoteticamente stabili perché privi di alternativa, ma inefficienti perché deboli e minoritari. Se di minoranza, invece, i partiti di centro grazie alla sfiducia costruttiva



potrebbero massimizzare la loro rendita di posizione, tanto più quando il loro sostegno è numericamente decisivo ai fini dell'ottenimento della maggioranza parlamentare, decidendo di allearsi (o semplicemente prospettando di farlo) con le forze politiche ora di destra, ora di sinistra.

Nei regimi parlamentari maggioritari, come ormai sono tutte le mature democrazie europee, in cui l'assetto bipolare del sistema partitico, incentivato dalla legge elettorale, permette agli elettori di designare la maggioranza di governo, la sfiducia costruttiva è divenuta irrilevante, anche in funzione deterrente, ai fini della stabilità di governo. Non pare affatto un caso che essa sia caduta ormai in desuetudine proprio in Germania (appena due sfiducie costruttive presentate: nel 1972 contro Brandt con esito negativo; nel 1982 - trent'anni fa! - contro Schmidt con esito positivo) ed in Spagna (anche qui solo due presentate, nel 1980 e nel 1987 - venticinque anni fa! - in entrambi i casi con esito negativo). In questi due paesi, piuttosto, ai fini della stabilità di governo ha acquisito maggiore importanza il conferimento del potere di scioglimento di una o d'entrambe le Camere all'esclusiva responsabilità rispettivamente del Cancelliere (in via di prassi attraverso come detto l'uso *a contrario* della questione di fiducia) o del Presidente del Governo (art. 115.1 Cost.), il quale non è tenuto a verificare l'esistenza di un rapporto di fiduciario, potendo al limite chiedere ed ottenere lo scioglimento delle *Cortes* prima che venga trattata la mozione di sfiducia costruttiva (art. 115.2 Cost.). Grazie a tale potere, anche semplicemente evocato, il capo dell'esecutivo può tenere sotto controllo la propria maggioranza, impedendone variazioni prive del suo consenso.

Inoltre, nei regimi parlamentari maggioritari, come il nostro, la sfiducia costruttiva si palesa come intrinsecamente contraddittoria perché legittimerebbe la possibilità di formare maggioranze parlamentari di governo non solo diverse, ma anche opposte a quelle che hanno vinto le elezioni. La necessaria dialettica all'interno del *continuum* maggioranza parlamentare-governo può portare a modificare l'indirizzo politico del governo, e magari la sua guida, com'è accaduto, senza scandali, in Portogallo o in Gran Bretagna, dove la *premiership* dipende dalla *leadership* del partito, e non viceversa. Può anche, al limite, portare a governi di emergenza come l'attuale, senza però provocare rovesciamenti di maggioranze, che sarebbero considerati contrari alla volontà elettorale. Del resto, quanto accaduto in Germania nel 1982, con la decisione del neo cancelliere Kohl, subentrato allo sfiduciato Schmidt, di andare comunque al voto dopo sei mesi dimostra come, anche quando la sfiducia costruttiva abbia successo, la nuova maggioranza parlamentare, per quanto legittima, avverte l'esigenza politica di richiedere ed ottenere in breve tempo il consenso degli elettori.

Infine, oltretutto dannosa, la sfiducia costruttiva è anche un'arma spuntata perché può rendere più difficile l'apertura di crisi parlamentari, ma non può impedire quelle extraparlamentari - assolutamente più frequenti! - conseguenti alle dimissioni del capo dell'esecutivo che prenda atto della impraticabilità politica di un governo minoritario. Tali crisi extraparlamentari sono risolte quasi sempre attraverso l'uso del potere di scioglimento. Così è accaduto in Spagna (1989, 1996 2011), dove l'unico caso di sostituzione del Presidente del Governo in corso di legislatura risale ad inizio del 1981, con la nomina di Calvo Sotelo al posto del dimissionario Suárez. Così è accaduto in Germania dove l'uso della questione di fiducia, con il connesso uso del potere di scioglimento in caso di sconfitta (art. 68 G.G.), ha permesso al Cancelliere di controllare la sua maggioranza, fronteggiandone i dissensi, più di quanto avrebbe consentito la sfiducia costruttiva.

L'esperienza comparata sopra richiamata dimostra, quindi, quanto sia esagerato e fuorviante attribuire alla sfiducia costruttiva il merito della stabilità e continuità dei governi parlamentari tedesco e spagnolo. Essa, infatti, dimostra che la sfiducia costruttiva serve in un regime multipartitico moderato o estremo a rafforzare i governi di centro, impedendo a destra e sinistra, anche quando insieme maggioritarie, di potersi coalizzare contro di essi. Non serve, e rischia anzi di avere effetti negativi, nelle democrazie maggioritarie basate su regimi bipartitici o bipolari, in cui è stata invece l'attribuzione al capo dell'esecutivo del potere di scioglimento l'arma principale per evitare o risolvere le crisi di governo.

Più che per garantire la stabilità di governo o evitare crisi al buio, la sfiducia costruttiva potrebbe piuttosto allora essere utilizzata dalla stessa maggioranza per allargare il suo perimetro o per sostituire il Presidente del governo in carica per ragioni di carattere personale o politico, evitando così che la sua decadenza comporti lo scioglimento delle camere, secondo il rigido principio del *simul stabunt simul cadent*

evidentemente applicabile in caso di elezione diretta del capo dell'esecutivo e non di sua semplice designazione da parte del corpo elettorale. In tal senso, per evitare che la sfiducia costruttiva venga utilizzata per rovesciare le maggioranze di governo scelte dagli elettori, si potrebbe vincolare il potere di nomina del Capo dello Stato, obbligandolo a tenere conto dei risultati delle elezioni politiche; oppure, come prevedeva il progetto di riforma costituzionale respinto nel nostro paese con il referendum del 13 giugno 2006, esigere che la mozione di sfiducia costruttiva sia approvata con il voto favorevole dei parlamentari che hanno votato la fiducia al governo insediatisi dopo le elezioni (oppure, al contrario, sia respinta con il voto determinante di parlamentari non appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni). Ma la natura censoria che la sfiducia costruttiva comporta verso l'operato del precedente governo, induce a ritenere che la maggioranza vi farebbe ricorso come *extrema ratio* solo contro un Presidente del Consiglio che non voglia né dimettersi.

Alla luce di tale esperienza comparata, i difetti e le ambiguità, anche di prospettiva, presenti nella proposta di riforma dell'art. 94 Cost. oggi in discussione inducono seriamente a mettere in dubbio l'opportunità che essa venga approvata nel testo approvato dalla commissione affari costituzionali del Senato. Dubbi che, se possibile, sono destinati ad aumentare appena si consideri che, secondo un emendamento presentato dal partito di maggioranza relativa, in tale riforma si vorrebbe innestare, senza cambiamenti, la modifica in senso semipresidenziale della nostra forma di governo, dando così vita ad un inedito *patchwork* istituzionale in cui il Parlamento, oltreché sfiduciare il Presidente del Consiglio potrebbe nominarne uno nuovo, sostituendosi così all'eguale potere del Presidente della Repubblica eletto direttamente. Il che, anche dopo quasi vent'anni di inutili tentativi di riforma, più o meno arditamente, pare veramente troppo.