



LEGISLATIVO ED ESECUTIVO IN CASO DI CRISI DI GOVERNO

di Carlo Chimenti*

L'ultima crisi governativa si è rivelata particolarmente complicata e farraginoso per via dei risultati delle elezioni, svoltesi poco dopo l'apertura della crisi, complici naturalmente i congegni elettorali. Non era mai successo, in effetti, che dalle urne emergessero tre forze politiche di consistenza pressoché uguale, intorno al 30% ciascuna, irriducibilmente antagoniste fra loro, più una quarta forza di circa il 10%, disponibile ad alleanze, ma insufficiente a formare maggioranza con una sola delle altre tre. E' appena il caso di aggiungere che le forze principali sono, nell'ordine, il PD, il PDL e il Movimento 5 stelle, mentre la quarta è la Lista civica del Presidente del Consiglio dimissionario Monti. E' invece indispensabile precisare, prima di entrare nel merito del nostro tema, che a differenza delle altre forze - le quali si limitano ad aspirare al Governo, lasciando gli avversari all'opposizione, nel rispetto formale e sostanziale del sistema partitico che si riflette in Parlamento - il Movimento 5 stelle aspira a ben altro: aspira cioè a travolgere quel sistema partitico ed a sostituirlo con uno nuovo in cui - se ho ben capito, ma ai fini del mio discorso poco importa se ho capito bene o no - non abbia concorrenti effettivi. Ora, se quest'ultima sarebbe, ovviamente, una vera e propria aberrazione dal punto di vista della democrazia alla quale la nostra Costituzione ci àncora - quando dice che l'Italia è una Repubblica "democratica", dove la stessa sovranità popolare viene circoscritta dalla Costituzione - è invece del tutto plausibile il percorso suggerito dal Movimento in questione per uscire dall'*empasse* nel quale l'antico e irriducibile antagonismo fra i partiti ci costringe, adesso, a proposito della formazione del nuovo Governo: l'abbattimento cioè dell'attuale sistema partitico.

A questo punto si rende tuttavia opportuno un rapido excursus su accadimenti precedenti. Nel novembre 2011, il IV° Governo Berlusconi - formatosi in seguito alle elezioni del 2008 e dotato di un'ampia maggioranza parlamentare - si dimette all'infuori di un voto di sfiducia (ma sotto la spinta dei mercati finanziari e dei partners europei), venendo sostituito, per iniziativa del CDS, dal Governo "tecnico" guidato dal prof. Monti, in cui non vi sono Ministri designati dai partiti. Questo Governo "tecnico" raccoglie in Parlamento il consenso di una maggioranza di entità tanto eccezionale quanto "strana" - come la definisce lo stesso Presidente del Consiglio - per la sua composizione nella quale infatti confluiscono i due maggiori antagonisti di questa legislatura (e delle precedenti): il PDL alleato con la Lega Nord su cui poggiava il IV° Governo Berlusconi, ed il PD alleato con SEL, strenuo oppositore di quel Governo. Il Governo "tecnico", e la sua "strana" maggioranza, avrebbero dovuto,

* Professore associato di Diritto costituzionale presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli studi "Roma Tre".

secondo il progetto originario, portare la legislatura alla scadenza naturale (fine primavera 2013) e nel frattempo adottare tutti i provvedimenti necessari al recupero di quella credibilità finanziaria che nel novembre 2011 era sul punto di crollare. Sia pure con difficoltà e malumori in seno alla “strana” maggioranza - ma forse più nel PDL che nel PD - il Governo Monti ha potuto adempiere in buona misura ai suoi compiti. E con ogni probabilità sarebbe potuto arrivare al termine della legislatura se, inopinatamente, l'8 dicembre 2012, il PDL non avesse annunciato in Parlamento il ritiro della fiducia a Monti, al fine di ottenerne le dimissioni e di provocare lo scioglimento anticipato delle Camere da parte del CDS; il quale curiosamente - e qui il vecchio Presidente Pertini si sarà rivoltato nella tomba! - non ha neppure ritenuto opportuno rinviarlo alle Camere per un dibattito sulle dimissioni, finalizzato a puntualizzare le responsabilità. Cosicché si è arrivati ad elezioni pressoché immediate, con le quali il Cavaliere -che frattanto aveva superato le incertezze a lungo coltivate riguardo al suo riproporsi alle elezioni per la sesta volta come leader del centrodestra, annunciando che si sarebbe ripresentato- contava di riuscire a rimontare lo svantaggio che tutti i sondaggi diagnosticavano. Mossa alla quale tutto il resto è seguito come da copione, salvo il fatto che il Presidente del Consiglio dimissionario è sceso (o salito) in campo per partecipare direttamente, con una sua lista centrista, alle elezioni.

E veniamo ora al nostro tema, cominciando col ricordare che, una volta costituite le nuove Camere, il CDS ha iniziato le consultazioni di prammatica per la formazione del Governo, al termine delle quali ha convocato al Quirinale il Segretario del partito che aveva avuto più voti, il PD, e che tuttavia “non aveva vinto le elezioni”, nel senso che al Senato, per effetto dei meccanismi della legge elettorale, aveva solo la maggioranza relativa, e doveva quindi appellarsi ad altre forze per riuscire a formare il Governo. Appello che però, alla stregua delle asprezze della campagna elettorale, non sembrava facilmente accoglibile. Di qui la decisione del CDS di affidare al Segretario del PD un semplice “preincarico”, consistente nell'accertare se e con quali numeri e condizioni il Governo sarebbe potuto “passare” in Parlamento, per poi tornare al Quirinale e riferire. Già in questa decisione poteva vedersi, alla luce della consistenza numerica dei Gruppi del Senato, ovviamente ben nota al CDS, la sua aspirazione a vedere coinvolto in responsabilità di Governo, in nome dell'unità e della coesione nazionale, il Gruppo del PDL, necessario sulla carta a formare una maggioranza; coinvolgimento al quale tuttavia il PD era pregiudizialmente contrario. Ciò comunque non ha indotto il Segretario del PD né a declinare l'offerta di un simile “preincarico”, né a rinunciare ad articolati incontri con le forze politiche e le forze sociali, né a restituire il mandato ricevuto dopo avere registrato l'opposizione degli altri partiti. Di qui la decisione del Presidente Napolitano di proseguire di persona gli accertamenti per poi affidarsi, sorprendentemente, ad un gruppo di 10 “saggi”, col compito di redigere un programma governativo che il Presidente Napolitano avrebbe potuto consegnare al preincaricato Bersani, o ad un altro incaricato, oppure al nuovo CDS che fra poche settimane dovrà subentrare al Quirinale.

Nel corso degli accennati sviluppi sono sorte svariate questioni; ma quella più seria riguarda la necessità (oppure no) che vi sia un nuovo Governo nella pienezza dei suoi poteri affinché il sistema politico-istituzionale possa riprendere a funzionare compiutamente dopo le elezioni. La questione è certamente delicata per le implicazioni politiche che contiene. Ma per chi ritiene che nella nostra Costituzione sia indicato, a proposito della funzione di governo (comprensiva dell'indirizzo politico e amministrativo nonché della legislazione) una sorta di condominio fra esecutivo e legislativo, affidato al “raccordo Parlamento/Governo”, con poche competenze esclusive per ciascuno, la soluzione non è difficile. Anche perché la Carta - pur delineando, in conformità al regime parlamentare che instaura, la “centralità” del Parlamento (come mostra il fatto che il Parlamento è il primo degli organi di cui si

occupa la Costituzione e che esso è l'unico a livello nazionale ad essere direttamente espresso dal popolo sovrano) - non sancisce la preminenza delle Camere sul Governo, che caratterizza invece il regime assembleare; ma tanto meno sancisce la preminenza del Governo sulle Camere. In realtà, dalla Costituzione si ricava un rapporto paritario fra Parlamento e Governo, basato sulla relazione fiduciaria. Peraltro, è il Governo che, per poter esercitare appieno i suoi molteplici compiti, deve avere la fiducia delle Camere, non il viceversa. Quei compiti, pertanto, fanno del Governo l'interlocutore "naturale" delle Camere, senza tuttavia farne anche l'interlocutore "indispensabile". Non è vero dunque che, in mancanza di un Governo nella pienezza dei suoi poteri, come è il Governo dimissionario, le Camere restino paralizzate; anche se proprio questo esse hanno sostenuto ultimamente, rifiutando di nominare le rispettive Commissioni permanenti quale tangibile segno di impossibilità di operare. Al contrario: sia il Governo dimissionario (sfiduciato oppure no), sia il Governo nominato dal CDS ed in attesa di fiducia, sono in grado di fare da valida sponda ad un Parlamento che intende lavorare e non sia invece bloccato dai contrasti politici. La formula consuetudinaria in caso di crisi - secondo cui il Governo "resta in carica per il disbrigo degli affari correnti" (formula applicabile anche al Governo nominato) - non lascia dubbi: tenendo inoltre presente che essa ha sostituito una formula precedente, più restrittiva, intesa a limitare l'attività di tale Governo alla "ordinaria amministrazione".

Ma è significativo soprattutto il fatto che, nelle prime legislature repubblicane, all'apertura della crisi di Governo seguiva automaticamente la chiusura delle Camere. Poi, poco a poco, le cose sono andate cambiando perché il Parlamento si è reso conto che la sua chiusura, nel togliere al Governo in crisi il potere di iniziativa legislativa e di indirizzo politico, gli dava però il vantaggio di non subire il controllo parlamentare sul suo operato amministrativo (e l'esperienza dimostra che sul piano amministrativo il Governo può prendere decisioni non meno rilevanti di quelle legislative). Ad un certo punto, perciò, sulla considerazione che ad essere in crisi era il Governo e non il Parlamento, le Camere, anziché chiudere i battenti come in precedenza, presero a lavorare durante le crisi con tale intensità, in specie nelle Commissioni, che i Presidenti del Consiglio dimissionari - i cui Governi potevano di fatto restare in carica molto a lungo (come quello di Fanfani nel 1987, che durò tre mesi) - decisero di inviare ai loro Ministri circolari in cui delimitavano ciò che essi potevano fare in Parlamento durante la crisi, appoggiandosi su una conforme puntualizzazione circa i poteri del Senato in tale periodo, fatta dal suo Presidente nel 1979. Volendo approfondire un po' il discorso, si può rilevare che - fermi restando la centralità del Parlamento nelle istituzioni e il raccordo Parlamento/Governo nella funzione di governo - sono due i modelli di accoppiata che possono formarsi fra esecutivo e legislativo in regime parlamentare: quello di un Governo "direttivo" accanto ad un Parlamento "ratificatorio" e quello di un Governo "esecutivo" accanto ad un Parlamento "decisionale". Nella nostra esperienza concreta, peraltro, si sono sempre registrati ondeggiamenti fra l'uno e l'altro modello (e dunque nella ripartizione dei compiti fra i due organi), in dipendenza dall'andamento dei rapporti fra i partiti; senza tuttavia che né l'uno né l'altro modello si realizzassero appieno: nel che è consistita una delle principali anomalie del nostro parlamentarismo. Alla quale si tentò di porre di termine nel '92, dopo il sostanziale fallimento di strumenti in teoria più idonei, come la legge 400/88 sulla Presidenza del Consiglio, con la riforma in senso maggioritario della legge elettorale che, portando in Parlamento una netta maggioranza scelta dagli elettori, avrebbe dovuto permettere la formazione di Governi che della maggioranza stessa costituissero il "comitato direttivo", e per questa via sancissero la preminenza dell'esecutivo sul legislativo.

L'ultima manifestazione di questa preminenza si è registrata nell'azione del Governo “tecnico” di Monti, che ha a lungo tenuto nell'angolo il Parlamento mediante l'uso sistematico dei decreti legge e della questione di fiducia su maxiemendamenti governativi. Ma, come si sa, l'esperienza del Governo “tecnico” è cessata nel giro di poco più di un anno, per svariati motivi che non vale la pena di ripetere qui. Notiamo invece che il Governo successivo, cioè il neonato Governo Letta, all'atto del suo insediamento ha voluto espressamente riconoscere la “centralità” del Parlamento, con tutte le implicazioni che essa ha, a cominciare dalla non - preminenza del Governo sul Parlamento e dalla paritarietà fra i due organi. Senonché, una volta effettuate le elezioni, la nostra frammentazione partitica è esplosa, coi risultati di febbraio, nelle forme inedite accennate all'inizio: tre partiti intorno al 30% fra loro inconciliabili, più un quarto intorno al 10% che non basta a fare maggioranza con uno solo degli altri. Di qui le prolungate difficoltà nella formazione del primo Governo postelettorale. Ed è a questo punto che è tornata in auge la questione della preminenza fra legislativo ed esecutivo agli effetti - in generale - della governabilità; ed in particolare in vista della sostituzione della legge elettorale quale iniziativa da prendere prioritariamente, dal momento che, coi numeri parlamentari attuali, è verosimile che il neonato Governo Letta abbia vita breve, e debba quindi ricorrersi rapidamente a nuove elezioni. Elezioni il cui esito - senza un cambiamento delle regole elettorali - è presumibile che non darebbero numeri diversi dagli attuali, così vanificando il ritorno al voto. Ma intorno a tale cambiamento si è tracceggiato a lungo - pretestuosamente - prima della nascita del Governo Letta, ricorrendo ad argomenti da anni '70: cioè che senza un Governo nella pienezza dei poteri il Parlamento non poteva far nulla, ed in particolare riformare la legge elettorale. Cosa però non vera: il Governo “tecnico” di Monti - rimasto in carica per il “disbrigo degli affari correnti”, formula quanto mai elastica e comprensiva - sarebbe stato interlocutore più che sufficiente per una riforma del “porcellum” predisposta dal Parlamento (se i partiti avessero superato i loro contrasti al riguardo). Ma non è neppure vero quanto sostenuto da M. Ainis (*Corsera* 31/3), e cioè che l'abrogazione pura e semplice del “porcellum” avrebbe provocato l'automatica “riviviscenza” del preesistente “mattarellm” (che non era un prodigio di virtù, ma era certo migliore del “porcellum”). Adesso, comunque, c'è un Governo nella pienezza dei poteri, nei cui confronti evidentemente le obiezioni sopraccennate non valgono; come pure non vale quella addotta da numerosi Governi del passato - ma del tutto infondata - secondo cui la materia elettorale sarebbe riservata al Parlamento e preclusa al Governo in ossequio all'art. 72 Cost. (che in realtà si limita ad imporre l'iter “normale” di approvazione per certi disegni di legge fra cui quelli in materia elettorale, e non si occupa affatto di competenze). Per cui il Governo Letta deve solo trovare la volontà politica -oltre alla formula giusta- per sostituire il “porcellum, e poi procedere.

Ma in verità, di questi giorni, circola anche un'altra idea in argomento - che a me pare illusoria (anche se non manca di sostenitori convinti e di un'apparente ragionevolezza) - ossia che le nuove elezioni, seppure a brevissima distanza da quelle di febbraio (ed effettuate con la medesima disciplina), non darebbero lo stesso paralizzante risultato a patto che cambiasse “l'offerta politica”: vale a dire il panorama partitico in cui fare scegliere ai cittadini per chi votare. Si tratta, in effetti, di una valutazione di ordine politico, nella quale non mi saprei (e non mi voglio) addentrare. Ma, da semplice osservatore, rilevo che la più probabile e la più veloce delle modificazioni del quadro partitico, suscettibile di ripercuotersi sul voto, è - alla luce delle notizie di stampa -quella che può investire il PD; nel cui seno si profila infatti una spaccatura di natura e di entità tali da rendere impossibile la convivenza di due componenti: quella che continua a riconoscersi nella segreteria del partito (che per mera comodità espositiva definirò di sinistra) e quella che riunisce la finora frammentata galassia di oppositori interni

sotto le insegne del rottamatore Renzi (che per comodità espositiva chiamerò di destra). Spaccatura al di sotto della quale c'è però quella molto concreta relativa al rifiuto o meno all'accettazione di formare un Governo col PDL: cioè le "grandi intese". Se così stanno le cose, e se le elezioni si terranno a breve scadenza, a me pare che manchi il tempo materiale per ulteriori assestamenti nel sistema partitico, eccetto qualche marginale passaggio di voti centristi alla componente di destra dell'ex PD o viceversa. Col che però appare molto verosimile che nel nuovo Parlamento invece di tre formazioni politiche di peso simile, fra loro inconciliabili, se ne avrebbero quattro, di peso un po' inferiore, ma altrettanto inconciliabili. E dunque senza miglioramenti apprezzabili.

Non voglio tuttavia congedarmi da voi lasciandovi la sensazione che, allora, non ci sia nulla da fare nel nostro paese per uscire - come direbbe Dante - dal pelago alla riva. Secondo me, infatti, la soluzione da tentare c'è, ed è una legge elettorale maggioritaria a doppio turno, come quella operante in Francia, dove a suo tempo una frammentazione partitica paragonabile alla nostra è stata felicemente superata grazie, appunto, ad una legge del genere. In verità, in Francia, al doppio turno si è accompagnato l'abbandono del regime parlamentare per passare a quello semipresidenziale, ma questo è un di più che, implicando la modifica della Costituzione, nelle condizioni attuali forse non ci possiamo permettere, se non altro per i tempi lunghi che esigerebbe. Non così per il doppio turno, alla cui instaurazione basterebbero norme ordinarie. Solo che una soluzione del genere occorrerebbe volerla davvero; e questo il neonato Governo Letta - composto come è - deve ancora dimostrarlo. Staremo a vedere.